

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1202
19 de octubre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE TRANSPORTES,
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS
DE AMERICA DEL SUR:
Antecedentes de su creación**

Este trabajo ha sido elaborado conjuntamente por la Unidad de Transporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Departamento de Servicios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Departamento de Integración Física de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1586

INDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCION	1
A. Antecedentes	1
B. Enfoque: Continuidad y complementariedad	1
C. El rol de las Reuniones de Ministros	2
D. El futuro de la institucionalidad regional	2
Capítulo I	
LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES Y OPERATIVOS DE LAS REUNIONES DE MINISTROS DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS DEL GRUPO ANDINO	5
A. Mecanismos institucionales	5
B. Eficacia institucional en el Grupo Andino	6
C. Mecanismos operativos	7
D. Eficacia operativa en el Grupo Andino	7
Capítulo II	
LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES Y OPERATIVOS DE LAS REUNIONES DE MINISTROS DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE DE LOS PAISES DEL CONO SUR	9
A. Mecanismos institucionales	9
B. Eficacia institucional en el Cono Sur	9
C. Mecanismos operativos	10
D. Eficacia operativa en el Cono Sur	11

Capítulo III

CONVERGENCIA DE MECANISMOS Y NORMATIVA ADOPTADA EN EL GRUPO ANDINO Y EL CONO SUR	13
A. Similitudes	13
B. Diferencias	14
C. Convergencia de resultados	15

Capítulo IV

LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS DE AMERICA DEL SUR Y EL NUEVO ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CONCERTACION REGIONAL	17
A. Antecedentes	17
1. Objetivos de la Reunión de Ministros	17
2. Ambito de competencia	18
3. Relaciones con otros foros	19
B. Elementos de reflexión para un enfoque integrado	21
C. Principios rectores para la creación de la reunión	21

INTRODUCCION

A. ANTECEDENTES

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) han colaborado en la preparación de dos documentos de trabajo para la consideración de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, en su primera sesión extraordinaria celebrada en Santiago de Chile del 27 al 29 de mayo de 1992. Estos documentos fueron elaborados a solicitud del Ministro de Transportes y Comunicaciones del Perú, Presidente en ejercicio de este foro de ministros. El primero incluye una evaluación de los mecanismos institucionales y operativos de las Reuniones de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas del Grupo Andino, y de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur. El segundo presenta antecedentes y elementos de reflexión para la elaboración del reglamento de la nueva Conferencia de Ministros de América del Sur.

El presente documento, que reúne los textos de ambos documentos de trabajo, cumple con la solicitud de la reunión extraordinaria de dar una mayor difusión a los trabajos de investigación desarrollados por los tres organismos regionales en torno a la institucionalidad de la concertación regional en materia de transporte, comunicaciones y obras públicas.

El contenido de este documento, síntesis de los trabajos realizados por la ALADI, la CEPAL y la JUNAC para la reunión de Santiago y de los acuerdos adoptados por los ministros en esa oportunidad, pretende proporcionar al lector una visión *ex post* de los antecedentes preparados y del tratamiento que se les otorgó en el proceso de definición del nuevo foro.

B. ENFOQUE: CONTINUIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD

El estudio de los mecanismos de los foros del Grupo Andino y del Cono Sur, y la preparación del reglamento para la Conferencia de América del Sur, es decir, el de las pautas de su funcionamiento, comprende dos facetas –la de la continuidad y la de la complementariedad– de una misma problemática: la inserción de la nueva reunión en el conjunto de las instancias regionales de decisión en materia de transporte, comunicaciones y obras públicas. Dicho de otra manera, se trata de analizar cómo una nueva instancia de concertación puede a la vez aprovechar la experiencia acumulada en otros ámbitos y llegar a complementar a las instancias existentes.

La evaluación de los mecanismos operativos e institucionales de los foros del Grupo Andino y del Cono Sur ha sido abordada desde una perspectiva de eficiencia institucional. Se trata de analizar el grado de cumplimiento de los objetivos, así como la adecuación de la estructura y de los mecanismos utilizados para alcanzar estos objetivos, es decir la coherencia funcional de cada institución. De esta forma se pretende identificar y rescatar lo mejor del Grupo Andino y del Cono Sur en beneficio del foro de América del Sur, es decir consolidar la continuidad institucional.

La reflexión que conllevó la preparación del reglamento del nuevo foro fue guiada por la necesaria articulación de las distintas instancias existentes con la Conferencia de Ministros de América del Sur, para asegurar la complementariedad de las mismas.

C. EL ROL DE LAS REUNIONES DE MINISTROS

En el ordenamiento y la articulación institucional de la negociación regional en el sector transporte, comunicaciones y obras públicas afines, las reuniones sectoriales de nivel ministerial han sido las promotoras del proceso que permitió superar los obstáculos administrativos y técnicos que planteaba la variedad de las realidades nacionales del continente. Tanto en el Grupo Andino como en el Cono Sur, los encuentros de las máximas autoridades han creado el ambiente necesario para que se den el diálogo, el intercambio de experiencias y en definitiva la consolidación de la concertación.

Más de veinte años de labor participativa de los ministros en los planos subregionales, los cauces de comunicación existentes, la experiencia y los avances normativos logrados permiten encarar, ahora y para toda la región, un nuevo ordenamiento. Un ordenamiento en el cual los niveles ministeriales puedan delegar en las instancias técnicas intermedias la materialización, ejecución y gestión de las grandes orientaciones y decisiones estratégicas que adopten las reuniones de ministros con efectiva agilidad y una mayor adecuación a los cambios que enfrenta la región.

D. EL FUTURO DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

El preámbulo del reglamento de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, adoptado en su primera reunión extraordinaria, recoge los principios y fundamentos del nuevo foro y delinea así el esquema general de la nueva estructura institucional de la concertación regional. Por haber sido objeto de aprobación por parte de los ministros, cabe recordar aquí algunas de las bases que quedaron sentadas:

- i) el nuevo foro es de convergencia e integración, ya que nació de los acuerdos y resoluciones de la XVIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur y de la VI Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas del Grupo Andino, realizadas en Lima, Perú, en noviembre de 1991, y “es una instancia que se ha constituido para dar un nuevo impulso a nuestros esfuerzos de integración regional”;
- ii) tiene vocación y orientación política, “surge para cubrir preferentemente los aspectos estratégicos y sustanciales del desarrollo del sector transporte y comunicaciones, las relaciones económicas entre los países de la región y su impacto sobre el comercio, turismo y, por ende, sobre la infraestructura del sector”;
- iii) tendrá proyección exterior para “definir y aplicar estrategias comunes frente a los desafíos y problemas concretos que nos plantean los nuevos escenarios internacionales y la creciente inserción de nuestros países en el cambiante y competitivo mercado mundial”;
- iv) su agenda de trabajo “debe incluir ... los problemas globales de la liberalización ..., los requerimientos de infraestructura ..., los incentivos y mecanismos para la integración de los sistemas de transporte y comunicaciones, los problemas de orden estratégico o de políticas globales en todos los modos de transporte y de las comunicaciones”;

- v) sus trabajos culminarán “en normativas comunes y acciones concertadas para mejorar sustancialmente la agilidad, eficacia y costos de dos variables tan decisivas para la competitividad de nuestros productos e incremento del turismo internacional, como son el transporte y las comunicaciones”.

En cuanto a los criterios que delimitan el marco del funcionamiento de la nueva instancia y el de los otros foros, el documento señala los siguientes:

- i) “todos los acuerdos o resoluciones hasta ahora adoptados en materias relativas al transporte y las comunicaciones, en los diferentes foros subregionales en los que participa cada País Miembro, mantienen plena vigencia ...”;
- ii) “los foros subregionales especializados ..., se mantendrán autónomamente en funcionamiento, avanzando acuerdos o resoluciones en las materias que le son propias, aunque buscando su creciente compatibilización y homogeneización, hasta llegar en el futuro a un solo cuerpo normativo” ... de “carácter vinculante para todos los Países Miembros”;
- iii) “las instancias técnicas de elaboración de acuerdos o resoluciones, deberán elevar su capacidad resolutive de modo que las reuniones de la Conferencia sean jornadas que se dediquen preferentemente a abordar los temas del transporte y comunicaciones que sean sustantivos y de carácter estratégico ...”;
- iv) la nueva instancia contará con una instancia “administrativa permanente, liviana y ágil” y podrá recurrir a “los organismos especializados regionales o internacionales para las tareas de apoyo secretarial y de asistencia técnica ...”.

Capítulo I

LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES Y OPERATIVOS DE LAS REUNIONES DE MINISTROS DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS DEL GRUPO ANDINO*

A. MECANISMOS INSTITUCIONALES

La Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas del Grupo Andino forma parte de un conjunto de organizaciones que cumplen diferentes funciones, todas orientadas a lograr el propósito de fomentar la integración económica, social y política del Grupo Andino. A este foro sectorial le corresponde la administración de los mecanismos comunitarios del transporte, las comunicaciones y las obras públicas, teniendo a su cargo la coordinación, asesoramiento y consulta del más alto nivel sectorial.

El Consejo de Integración Física es asesor de los órganos principales del Acuerdo de Cartagena en la definición de políticas comunes en materia de transportes, comunicaciones y energía, y en la preparación de los programas de inversión y acciones conjuntas.

Los “Comités Andinos” son foros especializados, creados mediante decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena o mediante resoluciones de la Reunión de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas, en los que participan las máximas autoridades de los Organismos Nacionales Competentes responsables de cada uno de los modos de transporte, de las actividades relacionadas con ellos y de las comunicaciones en los Países Miembros. Actualmente están funcionando:

- el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas (CAAA);
- el Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL);
- el Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático (CAATA);
- el Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT);
- el Comité Andino de Infraestructura Vial (CAIV);
- el Comité Postal Andino (CPA).

Estos Comités están encargados de controlar y vigilar la aplicación de las decisiones adoptadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en el campo de sus respectivas competencias, las resoluciones adoptadas por la Reunión de Ministros y por ellos mismos, así como de asesorar a los órganos del Acuerdo de Cartagena en esos campos, proponer normas comunitarias y reglamentarlas por encargo expreso de la Comisión.

* Los Países Miembros del Grupo Andino son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Los Comités cuentan con una secretaría técnica permanente que es ejercida por la Junta del Acuerdo de Cartagena, para darle continuidad y permanencia a su accionar, y con una secretaría *pro tempore* que es ejercida por el Organismo Nacional Competente del País Miembro, durante el período que le corresponde desempeñar la presidencia del comité.

En el campo de las telecomunicaciones, el CAATEL coordina sus acciones con la Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones del Acuerdo Subregional Andino (ASETA). Los Organismos Nacionales Competentes son los responsables de la gestión de los modos de transporte, de la infraestructura relacionada con el transporte, de la administración postal y de las telecomunicaciones de su país. Son acreditados por sus respectivos gobiernos ante los Comités Andinos que les corresponde; coordinan, con las autoridades nacionales respectivas y con los Organismos Nacionales Competentes de los demás Países Miembros, la aplicación de los aspectos operacionales y procedimentales establecidos en las normas comunitarias.

B. EFICACIA INSTITUCIONAL

La toma de decisiones es agilizada por la labor de la Junta, la que actúa como secretaría técnica permanente de las reuniones de la Comisión, de los ministros, del Consejo de Integración Física y de los Comités Andinos. Asiste también a reuniones técnicas o grupos de trabajo, proporcionándoles apoyo de diferente naturaleza, realizando estudios y propuestas, y todo aquello que permita otorgarle continuidad, coherencia y agilidad, para cumplir oportunamente con los mandatos recibidos de los diferentes niveles de participación referidos. Por otro lado, la Junta recibe la cooperación técnica de organismos internacionales tales como la CEPAL, el INTAL y la UNCTAD, y cooperación financiera no reembolsable por parte del Banco Mundial, el BID, la CAF, la CEE y PNUD.

El modo de funcionamiento de los Comités Andinos ha permitido que los Países Miembros, en el ejercicio de la presidencia y a través de la secretaría *pro tempore*, participen activamente, ya sea elaborando propuestas técnicas o coordinando el tratamiento de los temas de agenda de las reuniones y la realización de éstas.

En el Acuerdo de Cartagena, se ha hecho norma que la participación de los Países Miembros en las reuniones convocadas, a través de sus respectivos órganos de enlace, sea integral. Es decir, la asistencia a las reuniones conlleva definiciones de uno o más sectores con relación a los temas a tratar, sea cual fuere éste; para ello, antes de asistir a las reuniones, los países realizan coordinaciones internas para elaborar las posiciones respectivas de su país frente a los temas de agenda, incluidos los aspectos políticos, en previsión de lo que pudiere surgir durante las negociaciones. Esta práctica se ha aplicado, por ejemplo, en la elaboración de los proyectos de decisión relativos al transporte terrestre (aspectos migratorios y sanitarios), marítimo y aéreo. En las reuniones nacionales e internacionales participan también representantes de la actividad privada relacionadas con el tema.

Cuando un tema no obtiene consenso en una reunión, se intenta alcanzarlo en otra posterior del mismo foro o en el marco de una reunión de las autoridades de jerarquía superior, llegando, en casos complejos, hasta la Comisión del Acuerdo de Cartagena o, incluso, al Consejo Presidencial Andino para la emisión de la respectiva directriz que es un mandato para legislar.

C. MECANISMOS OPERATIVOS

Las Reuniones de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas son anuales. En éstas se adoptan resoluciones que son directivas del más alto nivel sectorial, las cuales se aprueban por consenso a propuesta de los propios ministros, del Consejo de Integración Física o de una reunión técnica previa al evento, que también es aprobada por consenso. Aunque reglamentariamente hay un sistema de votación que establece la aprobación por mayoría de dos tercios, generalmente los acuerdos se adoptan de manera consensual. Para estos efectos, se realizan previamente estudios, análisis, seminarios y demás coordinaciones requeridas, incluyendo la elaboración y circulación de propuestas especializadas.

Los Comités Andinos emiten resoluciones a su nivel, que son acuerdos, propuestas o reglamentaciones relacionados con las actividades de su competencia, que se adoptan por consenso en sus reuniones ordinarias, generalmente dos veces por año, y en las extraordinarias, previa coordinación, análisis y diálogo requeridos para el efecto. Las resoluciones adoptadas son compromisos vinculantes para los Organismos Nacionales Competentes, y en el caso de las reglamentaciones autorizadas por la Comisión, son de cumplimiento obligatorio también para terceros.

Las resoluciones adoptadas por los Comités Andinos o por la Reunión de Ministros y cuya transformación en decisión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena se estime conveniente, son elevadas a la Junta. Esta, en forma autónoma y luego de un análisis jurídico y conceptual, las pone a consideración de la Comisión como una "propuesta" de la Junta del Acuerdo de Cartagena. La Comisión tiene la potestad de mantener o modificar la Propuesta presentada y adoptarla definitivamente como Decisión, convirtiéndola así en una ley comunitaria de aplicación directa en todos los Países Miembros y de obligatorio cumplimiento para todos los relacionados con dicha norma.

D. EFICACIA OPERATIVA

Las resoluciones emanadas de las Reuniones de Ministros, del Consejo de Integración Física y de los Comités Andinos no tienen fuerza de ley en los términos comunitarios establecidos. Las resoluciones de los ministros constituyen mandatos de orden político técnico, mientras que las resoluciones del Consejo de Integración Física y de los Comités Andinos tienen carácter de mandato de afirmación y coordinación técnico-especializada. Se está estudiando los mecanismos para que algunas de las funciones normativas delegadas por la Comisión en los Comités Andinos, eminentemente técnicas pero obligatorias para los Países Miembros, puedan vincular jurídicamente a terceros involucrados.

Por otra parte, cabe mencionar que en el marco del Acuerdo de Cartagena, además de los avances relativos en materia de transporte internacional por carretera, muy rápidamente han sido aprobadas normas comunitarias en materia de transporte marítimo y aéreo, encontrándose en curso de revisión final el Proyecto de Decisión sobre Transporte Multimodal.

Capítulo III

CONVERGENCIA DE MECANISMOS Y NORMATIVA ADOPTADA EN EL GRUPO ANDINO Y EL CONO SUR

A continuación se mencionan algunas de las similitudes y diferencias identificadas tanto en los mecanismos institucionales y operativos como en la normativa adoptada en los marcos de la Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas del Grupo Andino y de la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur.

A. SIMILITUDES

- Nivel ministerial:** Tanto en el Grupo Andino como en el Cono Sur, las respectivas Reuniones de Ministros se han constituido en los foros políticos permanentes del más alto nivel sectorial en el campo del transporte internacional.
- Instancia técnica:** La Reunión de Ministros en el Grupo Andino es asistida por el Consejo de Integración Física o por reuniones de técnicos relacionados con los temas de la agenda a ser vista; en el Cono Sur es asistida por la Reunión de Expertos.
- Seguimiento:** En el Grupo Andino, se ha conformado, entre otros, el Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT), encargado de controlar la aplicación de las normas comunitarias de su competencia; en el Cono Sur, se ha conformado con el mismo fin la Comisión del Artículo 16 del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre.
- Decisiones del foro:** En el Grupo Andino, los ministros adoptan resoluciones; en el Cono Sur, acuerdos. Ambos instrumentos son normativos de nivel sectorial en el campo y temas de sus respectivas competencias.
- Dependencia orgánica:** En ambos foros, el transporte internacional terrestre está a cargo de las Reuniones de Ministros, desde el punto de vista político, y desde el técnico, de los órganos subordinados correspondientes; en el caso del Grupo Andino, éstos son el CAATT y los Organismos Nacionales Competentes.
- Normativa:** En el Grupo Andino, se ha legislado en materia de transporte internacional de pasajeros y mercancías por carretera; en el Cono Sur, en materia de transporte internacional terrestre, que es más amplio. Entre estas normas, las coincidencias son más numerosas que las divergencias, porque durante la elaboración de las del Grupo Andino se recogieron las experiencias del Cono Sur y de otros foros.

La estructura de dependencia jerarquizada, probablemente justificada por el deseo de alcanzar una mayor operatividad garantizada por el respaldo de los niveles de decisión personificados en los ministros, crea distorsiones funcionales en cada orden. En el nivel técnico, las distorsiones se dan porque el carácter de representación nacional, impuesto por la dependencia del nivel ministerial y por lo tanto político, lleva a los expertos a defender, a veces a su pesar, posturas de gobierno que pueden entrar en contradicción con intereses del sector. En el nivel ministerial, se presentan cuando las disensiones en los niveles técnicos quieren encontrar solución política, obligando a los ministros a tratar temas de limitada trascendencia estratégica.

La participación masiva, aunque informal, de los empresarios del sector carretero no solo provoca problemas de carácter meramente logístico en las salas de reunión, sino que es aprovechada para ejercer influencias de último momento. Sin un canal formalmente reconocido por las autoridades, los empresarios del sector, invitados a las reuniones como observadores, se encuentran abocados a la negociación de pasillo.

En una etapa en que se propone ampliar la competencia de la Reunión de Ministros a todos los modos de transporte, y si se quiere evitar que las reuniones se vuelvan multitudinarias e informales en exceso, parece conveniente dar reconocimiento y presencia formal a las asociaciones de empresarios y usuarios del transporte que son a su vez los "usuarios" de la Reuniones de Ministros.

La mesa de turno ha cumplido su labor de secretaría en forma desigual. La calidad de su trabajo está condicionada por los recursos humanos y financieros de los que disponía el país que asumía esas funciones en su momento.

C. MECANISMOS OPERATIVOS

Las decisiones de la Reunión de Ministros del Cono Sur tienen carácter de acuerdos. Estos deben haber sido previamente presentados como ponencias por uno o más países miembros, siempre y cuando hayan sido aceptadas con anterioridad como tales por la Reunión de Expertos que las recibió como proyecto de ponencia.

En principio, el ciclo habitual más breve de maduración de un acuerdo pasa por al menos tres reuniones: una Reunión de Expertos preparatoria a la Reunión de Ministros, en la que se analiza la propuesta y se puede llegar a aprobar como ponencia; una segunda Reunión de Expertos previa a la Reunión de Ministros, en la que la ponencia se considera para presentación a la Reunión de Ministros inmediatamente subsiguiente; y finalmente, la Reunión de Ministros, que sanciona o rechaza la propuesta de la Reunión de Expertos. A partir de 1988, sin embargo, la práctica ha permitido que determinados temas sean tratados en una misma Reunión de Ministros en dos etapas sucesivas: primero, su aceptación como ponencia por la Reunión de Expertos; inmediatamente después, su adopción como acuerdo por la Reunión de Ministros.

El proceso de toma de decisión es por consenso tanto en la Reunión de Expertos como en la Reunión de Ministros. Esta modalidad de igual manera trasciende a los grupos de trabajo, comisiones y subcomisiones, con la diferencia de que los integrantes de las comisiones y subcomisiones no deciden y, por lo tanto, sus reservas o propuestas no consensuadas no implican el rechazo de la ponencia. El consenso

es así implícitamente necesario entre los asesores técnicos, ya que los distintos puntos de vista que se den en estos niveles pasan a transformarse en posiciones de país en los niveles jerárquicos superiores.

Los participantes a las reuniones con pleno derecho son exclusivamente los designados por los países como integrantes de sus delegaciones nacionales. Si bien todas las delegaciones han incluido a representantes del sector empresarial privado, la gran mayoría son funcionarios de gobierno o de empresas estatales. Se han admitido como observadores a diversos organismos internacionales, así como a asociaciones empresariales y de usuarios.

D. EFICACIA OPERATIVA

La creación y articulación de algunos de los órganos asesores de la Reunión de Expertos ha correspondido históricamente a la necesidad de dar un tratamiento específico y de especialistas a aspectos que afectaban directamente al transporte, y para los cuales la Reunión de Expertos no contaba con la necesaria competencia técnica y legal. La solución, que consistió en invitar a expertos de esos campos (entre otros, aduanas, seguros y, en el caso del transporte multimodal, navieros), sólo lo fue para el análisis de los problemas pero no para resolverlos en la práctica, ya que la aplicación de las soluciones dependía de autoridades ajenas a la Reunión de Ministros. Esta solución plantea de hecho la paradoja de la compartimentación sectorial institucional, y su inadecuada capacidad para dar respuesta a las necesidades de la realidad económica. La superación de esta paradoja se puede dar de dos formas: la primera pasa por una colaboración estrecha en los niveles técnicos intermedios de los respectivos países, la que no se ha dado en el Cono Sur; la segunda se efectúa mediante la cooperación a niveles de autoridades en la asunción de compromisos internacionales, la que sí se alcanzó en 1989 con la firma en Santiago del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre.

En efecto, este convenio es, a juicio de muchos, el mayor logro de la Reunión de Ministros del Cono Sur. Las soluciones aportadas en el ámbito de la Reunión, a temas que escapaban a su competencia, encontraron cauce de aplicabilidad en la formalización del Convenio como acuerdo de alcance parcial de la ALADI. La viabilidad legal que otorgó este mecanismo al instrumento acordado por la Reunión de Ministros fue dar salida institucional a un obstáculo que no se enfrenta en el Grupo Andino, que dispone de las decisiones de la Comisión como mecanismo de fuerza legal en el ámbito de la subregión.

Los acuerdos de la Reunión de Ministros del Cono Sur constituyen compromisos de aplicación discrecional. Es decir, la Reunión de Ministros, coherente con la lógica del consenso y de la voluntad de cooperación que la presidía, no se ha dado los mecanismos formales de supervisión y control de la aplicación de sus decisiones.

Capítulo II

LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES Y OPERATIVOS DE LAS REUNIONES DE MINISTROS DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE DE LOS PAISES DEL CONO SUR*

A. MECANISMOS INSTITUCIONALES

La Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur nació y se desarrolló como un ente sectorial autónomo sin relación orgánica alguna con los esquemas regionales de integración o espacios económicos formalmente institucionalizados existentes.

La estructura de funcionamiento de la Reunión de Ministros no ha variado fundamentalmente desde su creación. Cuenta con dos niveles de jerarquía: i) técnico, con de la Reunión de Expertos preparatoria de la Reunión de Ministros, que se celebra dos veces al año, y ii) ministerial, con la Reunión de Ministros propiamente dicha, que se realiza anualmente. Dispone de una mesa de turno alternada entre los países miembros, la que oficia de secretaría técnica de la reunión. La alternancia está diseñada de tal forma que las funciones de presidencia son asumidas por una delegación en forma simultánea con la secretaría que le corresponde al país que asumirá la presidencia en la próxima reunión.

El ámbito de competencia de la Reunión de Ministros ha sido tradicionalmente limitado al transporte terrestre, aunque se intentó ampliarlo a otros modos en las últimas reuniones extraordinaria de Brasilia (1990) y ordinaria de Asunción (1991).

La Reunión de Expertos preparatoria a la Reunión de Ministros se estructura en una sesión plenaria que dispone de instancias asesoras en la forma de dos comisiones (de Transporte y de Obras Públicas, respectivamente); la primera cuenta con subcomisiones sectoriales (de Ferrocarriles, de Aduanas, de Migración por un tiempo, de Seguros y, más recientemente, de Transporte Multimodal).

B. EFICACIA INSTITUCIONAL

Los ciclos del proceso de decisión de las reuniones en el Cono Sur han producido una dinámica de tratamiento reiterativo en los mecanismos de identificación, estudio y resolución de los temas. Esta dinámica tiene dos efectos perversos acumulados. Por una parte, se extiende innecesariamente en el tiempo el tratamiento de cada tema, que en la práctica encuentra soluciones parciales más inmediatas en negociaciones bilaterales puntuales fuera del marco de la reunión. Por otra parte, la lentitud y postergación del tratamiento de los temas acarrearán una acumulación de puntos de la agenda que dificulta el análisis detallado de los problemas, incluso en las reuniones de expertos.

* Los Países Miembros del Cono Sur son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

- Red de transporte:** El Sistema Andino de Carreteras del Acuerdo de Cartagena (Decisión 271) y la Red Fundamental de Transportes del Cono Sur (Acuerdo 1.17) son coincidentes en sus objetivos y complementarios para la constitución de un Sistema Integral de Transporte de América del Sur.
- Normas de proyectos:** El sistema de las normas y especificaciones mínimas para el diseño y construcción de los proyectos que conforman el eje central del Sistema Troncal Andino tiene mucho en común con la unificación en el Cono Sur de normas referentes a pesos y dimensiones de vehículos de transporte internacional y con la uniformización de normas técnicas de diseño de carreteras, lo que permitiría su armonización a nivel de América del Sur.
- Póliza de seguros:** La "Póliza Andina de Seguro para el Transportista Internacional por Carretera" del Grupo Andino, y los acuerdos sobre la Póliza Unica de Seguro de Responsabilidad Civil del Transporte Carretero, Seguro de Responsabilidad Civil por daños a la carga transportada, Certificado de Seguro Bilingüe y Certificado de Seguro Bilingüe (Carga) del Cono Sur, tienen los mismos objetivos y, por tanto, podrían armonizarse y complementarse.

B. DIFERENCIAS

- Marco de integración:** En el Grupo Andino, la consolidación de un sistema de transportes y comunicaciones está vinculada a un proceso de integración global, en el marco legal e institucional de un acuerdo formal. En el Cono Sur, en cambio, la Reunión de Ministros es un foro de carácter sectorial sin capacidad normativa propia ni pertenencia a ningún esquema de integración determinado.
- Organos de decisión:** En el Grupo Andino, por encima de la Reunión de Ministros, está como órgano político máximo la Comisión del Acuerdo de Cartagena, cuyas decisiones tienen validez jurídica y expresan la voluntad comunitaria de realizar transporte internacional en la Subregión Andina. En el Cono Sur no se da esta situación, ya que sólo el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre, como tratado internacional, tiene carácter obligatorio.
- Competencia del foro:** En el Grupo Andino, la Reunión de Ministros es también de Comunicaciones, a diferencia del Cono Sur, en el que la Reunión de Ministros tiene competencia limitada a Obras Públicas y Transporte. En el Grupo Andino, la Reunión de Ministros y los Comités Andinos de Autoridades Aeronáuticas, de Transporte Terrestre y de Transporte Acuático han elaborado y aprobado normas en el ámbito de sus respectivas competencias y controlado su aplicación. En el Cono Sur, la Reunión de Ministros se autolimitó al tratamiento del transporte internacional terrestre, dejando de lado los otros modos.

Normativa terrestre: La diferencia sustancial entre las Decisiones 257, "Transporte Internacional de Mercancías por Carretera", y 289, "Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera" del Grupo Andino, por una parte, y por otra, el Convenio Internacional de Transporte Terrestre del Cono Sur, radica fundamentalmente en la concesión de libertad de tránsito y la aplicación del principio de reciprocidad, respectivamente; así como la remisión a las normas nacionales en los países del Cono Sur, versus la armonización comunitaria en el Grupo Andino.

C. CONVERGENCIA DE RESULTADOS

De la comparación de los resultados alcanzados en los dos ámbitos considerados, surge una convergencia posible para el plano regional de América del Sur:

En las primeras diecisiete reuniones de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los países del Cono Sur, se han aprobado, en conjunto, ciento treinta y tres Acuerdos: ochenta y siete en materia de transporte, treinta y dos en materia de obras públicas, diez en materia de tecnología y cuatro en temas de carácter institucional. De las diecinueve Decisiones aprobadas en el Grupo Andino, seis en materia de transporte internacional por carretera son compatibles con las que rigen en los países del Cono Sur; tres en materia de transporte marítimo y aéreo, podrían ser de aplicación en los países del Cono Sur; y, una en materia de infraestructura del transporte, es también compatible con los Acuerdos existentes sobre el tema en el Cono Sur.

- i) El mayor desarrollo en el Cono Sur se ha realizado en el campo del transporte por carretera y por ferrocarril, siendo especialmente importantes los avances y la experiencia logrados en el transporte internacional por carretera. En este sentido, la experiencia normativa en el Cono Sur es más amplia y desarrollada que en el Grupo Andino y, por lo tanto, puede ser aprovechada en la subregión andina.
- ii) El Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur es un Acuerdo de Alcance Parcial suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, y podría extenderse al conjunto de los países de América del Sur. Esta extensión se vería facilitada por las similitudes de contenido que el Convenio mantiene con las Decisiones 257, "Transporte Internacional de Mercancías por Carretera"; 289, "Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera"; y 290, "Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportador Internacional por carretera".
- iii) En materia de transporte marítimo, aéreo y multimodal, en cambio, los adelantos son mayores en el Grupo Andino. La Reunión de Ministros del Cono Sur no ha tratado, por autolimitación de su mandato, los temas de reserva de carga y libertades de tráfico marítimo y aéreo que abordan las Decisiones 288, 297 y 314 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Existe además un proyecto de decisión sobre transporte multimodal del Grupo Andino. Estos avances podrían servir de base para un mayor ámbito de aplicación como el de América del Sur.

Capítulo IV

ELEMENTOS PARA LA ELABORACION DEL REGLAMENTO DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS DE AMERICA DEL SUR*

A. ANTECEDENTES

El reglamento de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur refleja la naturaleza y objetivos del foro, su ámbito de actuación y las relaciones que va a mantener con otros foros regionales y extrarregionales.

Los elementos de orientación considerados aquí emanan de una interpretación y de una reflexión complementaria acerca de los antecedentes que proporcionan los documentos preparados en Lima con ocasión de la reuniones de noviembre de 1991, en particular la *Declaración de Lima* y el acuerdo 1.102 (XVIII) de la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur.

1. Objetivos de la Conferencia de Ministros

En la Declaración de Lima se pueden apreciar grandes objetivos, estrategias para alcanzarlos y medidas acotadas para materializar las estrategias. Estos lineamientos pueden ser resumidos en:

OBJETIVO 1: Incrementar la productividad y eficiencia económica de los países de la región y, en particular, mejorar la competitividad del transporte para contribuir a una mayor inserción de las economías regionales en los mercados del mundo.

Estrategia: Crear un marco institucional que permita que las decisiones sobre las operaciones de transporte se adopten con criterios de eficacia en un ambiente de competencia en el que corresponde un rol fundamental al sector privado.

Medidas:

- 1.1 dar condiciones de libertad de acceso a las empresas navieras de la región y facilidades para mejorar su competitividad, respetando la debida reciprocidad;
- 1.2 compatibilizar las normas que afectan al transporte multimodal a nivel regional y con el resto del mundo, promoviendo la asistencia técnica en las áreas que lo requieran y una estrecha colaboración entre los sectores público y privado;

* Los Países Miembros de la Conferencia son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

- 1.3 ampliar y flexibilizar la oferta del transporte terrestre, fomentando e impulsando la liberalización y facilitación del transporte de carga y pasajeros;
- 1.4 ampliar las libertades de tráfico aéreo en toda América del Sur, a fin de diversificar rutas, mejorar servicios y reducir costos;
- 1.5 incorporar nuevas tecnologías en los sistemas de transporte, en el contexto de una modernización empresarial del sector.

OBJETIVO 2: Promover la integración regional, es decir, promover la integración física de América del Sur y la integración de sus sistemas de comunicaciones.

Estrategia: Racionalizar y armonizar los procedimientos utilizados por los Países Miembros para las operaciones de comercio y de transporte, y desarrollar sistemas de comunicación que hagan posible un intercambio más fluido de la información escrita, de video, voz y datos.

Medidas:

- 2.1 articular más estrechamente los sistemas de transporte, avanzando a la creación de un mercado de transporte terrestre, acuático y aéreo crecientemente integrado y abierto donde las empresas públicas y privadas puedan participar en igualdad de condiciones;
- 2.2 reducir trámites y exigencias burocráticas que obstaculizan la necesaria agilidad y flexibilidad de la oferta de transporte;
- 2.3 compatibilizar políticas, reglamentos y procedimientos;
- 2.4 aportar los recursos técnicos y financieros para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura física;
- 2.5 incrementar la eficiencia de la gestión y uso de la infraestructura física, promoviendo una activa participación de los usuarios y del sector privado.

OBJETIVO 3: Contribuir a la preservación del medio ambiente. Esta meta no conlleva estrategia ni medidas asociadas, pero se puede interpretar que la protección del ecosistema debe ser una constante en el desarrollo de las actividades del sector.

2. Ambito de competencia

La Conferencia de América del Sur reúne a las máximas autoridades en materia de transporte, comunicaciones y obras públicas en el mayor de los ámbitos geográficos, de manera que no tendrá más límites de competencia que los que quiera atribuirse a sí misma. Los criterios lógicos para el establecimiento de los límites de su competencia son dos: la preservación de los avances positivos del pasado y el reconocimiento de la competencia de otros foros.

Al respecto, en los párrafos resolutivos del acuerdo 1.102 (XVIII) de la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur, titulada "Ampliación del foro de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur", se enuncian propósitos que, aun cuando están destinados al foro del Cono Sur, pueden de hecho ser válidos para el ámbito de toda América del Sur:

- “1. Impulsar la ampliación y coordinación del Foro de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur con otros foros de ministros de América del Sur, dedicados al análisis y acuerdos en torno a los problemas estratégicos y de políticas globales de facilitación del transporte, en sus diferentes modos y requerimientos (como por ejemplo infraestructura vial, aduanas, migraciones, seguros, seguridad vial, aspectos fronterizos) entre los países participantes y su impacto o relación con países o regiones del mundo diferentes a la nuestra. ...
- “6. Sobre la base del decisivo incremento de la eficacia y agilidad de los foros existentes para el tratamiento y resolución de los problemas del transporte terrestre, marítimo-portuario y aéreo, modificar el carácter de las futuras Reuniones de Ministros, a fin de que puedan cubrir preferentemente los aspectos estratégicos y sustanciales de los diferentes modos de transporte, los grandes temas de la creciente liberalización en las relaciones económicas entre nuestros países y su impacto en el comercio y el turismo y, por ende, en los transportes, así como la definición de las estrategias comunes frente a los desafíos y problemas concretos que plantean los nuevos escenarios internacionales y la creciente integración de nuestros países al cambiante mercado mundial. ...
- “8. La agenda de las futuras reuniones de Ministros deberá incluir, a lo menos, los problemas globales de la liberalización del transporte entre nuestros países, así como los problemas de orden estratégico o de políticas en las áreas del transporte terrestre, marítimo-portuario y aéreo, recogiendo los productos o resultados de cada uno de los foros específicos en que se traten y acuerden los temas sectoriales. ...
- “9. Las reuniones sectoriales en los foros existentes para cada uno de ellos, deberán elevar, en los casos necesarios, su capacidad de decisión y efectividad, a fin de incrementar su eficacia y de evitar que las reuniones de Ministros se vean obstaculizadas por la discusión de problemas demasiado específicos y que deben ser resueltos a los niveles correspondientes de acuerdo a su envergadura.”

Por otra parte, la Declaración de Lima proporciona algunas de las características que se pretende dar a las reuniones de los ministros. Por ejemplo, cubrirá todos los modos y formas de prestación de los servicios de transporte. Asimismo, en las reuniones se mantendrá una concepción global del sistema de transporte, se trabajará coordinadamente en función de objetivos comunes y se procurará una acción concertada entre los países de América del Sur.

3. Relaciones con otros foros

La concertación en materia de transporte, comunicaciones y obras públicas en América del Sur abarca los siguientes espacios económicos, sectores temáticos e instancias de negociación, con los que directa o indirectamente tendrá relación la Conferencia de Ministros de América del Sur:

Espacios económicos	Sectores temáticos	Instancias de negociación
ALADI Cuenca Amazónica Cono Sur Grupo Andino Mercosur Hidrografía Nacional Resto del mundo	Obras públicas Comunicaciones Transporte marítimo y portuario Transporte ferroviario Transporte carretero Transporte aéreo Transporte multimodal Transporte colectivo urbano Aduanas Seguros Migraciones	<p style="text-align: center;">Sector público</p> <hr/> De ministros De técnicos De empresas de servicios De usuarios <p style="text-align: center;">Sector privado</p> <hr/> De empresas de servicios De usuarios

Estas esferas de actuación se entrecruzan y combinan de hecho en la mayoría de los foros sectoriales de reunión y concertación existentes en la región.

- i) Por ejemplo, en la ALAF –instancia que agrupa a empresas ferroviarias estatales pero también cuenta con un miembro del sector privado, el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FCAB)– los asociados tienen que solucionar problemas en temas tan distintos como seguros, migraciones y aduanas, de los que los ferrocarriles son “usuarios”, y transporte multimodal, en el que los ferrocarriles aspiran a ofrecer servicios como operadores.
- ii) De la misma manera, la Reunión de Directores Nacionales de Aduana de la ALADI puede llegar a tratar la necesidad de adoptar un documento aduanero único para la región, tema de considerable importancia tanto para el transporte por carretera como multimodal, que se encuentra en el tapete de las discusiones del Consejo de Asuntos Aduaneros de la JUNAC y que ha sido abordado, en un ámbito más amplio, por la Reunión de Directores Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal.
- iii) En la esfera subregional, y con posibilidad de ampliación a todo el continente, la Comisión del Artículo 16 del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur es otro ejemplo de foro en el que convergen los distintos intereses y aspectos a tratar en el transporte internacional.
- iv) Asimismo, los varios comités de autoridades de transporte y de telecomunicaciones de la JUNAC son ejemplos de estrecha colaboración entre organismos internacionales, sectores públicos y privados, empresarios y usuarios, en el análisis de temas sectoriales específicos.

En resumen, la creación de la Conferencia de Ministros de América del Sur lleva consigo múltiples aspectos organizativos, como: la articulación de las distintas instancias para el tratamiento compaginado de los temas en cada foro; la armonización de la normativa; el intercambio de información y propuestas entre foros sectoriales y la elevación de propuestas a los ministros, así como el reconocimiento de las competencias de los foros en sus distintos niveles y ámbitos.

B. ELEMENTOS DE REFLEXION PARA UN ENFOQUE INTEGRADO

La creación de un foro de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur responde a una necesidad de cambio y adecuación del marco institucional de la concertación regional en estas materias. Este proceso no debe conllevar superposición ni duplicación de instancias de negociación sino, al contrario, contribuir a articularlas mejor. Los foros actuales tienen coberturas geográficas y esferas de competencia distintas que justifican el tratamiento paralelo de temas convergentes y, por lo tanto, es necesario asegurar la armonía y la congruencia de los estudios y negociaciones en sus distintos niveles y ámbitos: de ministros, técnicos, regionales, subregionales y bilaterales, gubernamentales, empresariales y de usuarios.

La Conferencia de Ministros de América del Sur, cuya tarea principal es promover la integración regional del transporte, las comunicaciones y las obras públicas afines, deberá crear sin duplicar y organizar sin desordenar, con un enfoque integrado y un único objetivo: adecuar los mecanismos de la concertación regional, en materia de su competencia, a las necesidades determinadas por la realidad económica de la región.

Las metas, estrategias y medidas identificadas en la Declaración de Lima y el Acuerdo 1.102 (XVIII) dan la pauta de lo que podría llegar a ser el reparto de tareas entre los niveles ministeriales y técnicos en el ámbito de América del Sur: si los objetivos se fijan en función de la economía regional, las estrategias serán de competencia de los ministros, mientras que el estudio, la adopción en ciertos casos, y la aplicación de las medidas corresponderán a los foros técnico-gubernamentales, empresariales y de usuarios.

Sentada de esta forma la articulación funcional en su jerarquía, faltaría adecuarla a la variedad de los modos de transporte y sectores de actividad, identificar para cada uno de éstos los foros de concertación de los sectores público y privado, y reconocer su competencia en el ámbito geográfico correspondiente. Al respecto, el Acuerdo 1.102 (XVIII) del Cono Sur y la Declaración de Lima señalan que la Conferencia de Ministros de América del Sur deberá comprender todos los modos, todos los aspectos y todos los países, en el entendido que el tratamiento de los temas se dará desde una perspectiva estratégica en consulta con otros foros y sin entrar en niveles demasiado específicos.

En resumen, la Conferencia de Ministros de América del Sur debe reunir a las máximas autoridades del sector para tratar los temas globales de trascendencia estratégica que afecten a toda la región, reconociendo la competencia de los foros subregionales y sectoriales en sus ámbitos respectivos.

C. PRINCIPIOS RECTORES PARA LA CREACION DE LA CONFERENCIA

Dos grandes principios deberían presidir el accionar de un foro ministerial de ámbito sudamericano como es la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur. Estos principios guardan estrecha relación con el carácter de foro de convergencia de la Conferencia, la que debe, por una parte, colaborar con los ámbitos subregionales existentes y, por otra, mantener la necesaria apertura para la adhesión a sus decisiones de todos y cada uno de los países de la región.

- i) **Espacios de competencia:** Debe ponerse especial cuidado en no interferir con los esquemas subregionales de integración que responden a una dinámica propia y cuentan con órganos de decisión política establecidos. En este contexto, el objetivo primordial o fin principal de la Conferencia es el de promover la integración regional en el área de los transportes, las telecomunicaciones y las obras públicas de interés bi o plurilateral. Su carácter regional significa que debe trascender el ámbito de los esquemas subregionales, sin obstaculizar o limitar el accionar de éstos. Por el contrario, los avances que se registren en los ámbitos subregionales pueden constituir elementos inductores para la acción regional.

- ii) **Cauce para la concreción de acuerdos:** La acción de los países participantes en un esquema subregional tiene su propio cauce político, jurídico e institucional, distinto al de otro esquema o países no participantes en el mismo. No obstante, todos los países miembros de la Conferencia, incluyendo a Guyana y Suriname si deciden participar, tienen a su disposición el marco político, jurídico e institucional de la ALADI para implementar sus acuerdos o decisiones, mediante los mecanismos para los acuerdos de alcance parcial establecidos en el capítulo II, sección tercera, del Tratado de Montevideo de 1980. Con esto, la acción regional no interfiere con la subregional y ambas, en definitiva, se complementan.