

TODO UN SIGLO DE CONGRESOS MUNDIALES DE LA CARRETERA

Por Jean-François Corté, Secretario General de la Asociación Mundial de la Carretera (AIPCR)

(Este texto sirvió de introducción del discurso pronunciado durante la sesión de apertura del XXIII Congreso Mundial de la Carretera, París, 17 – 21 de septiembre de 2007)

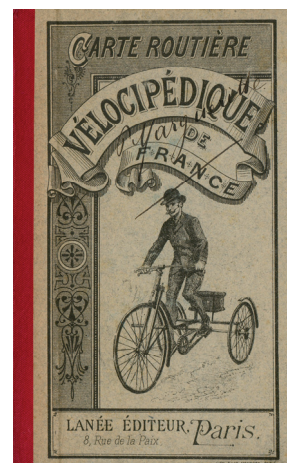
"La función de nuestras principales carreteras ha sido modificada desde que la construcción de ferrocarriles se tornó prevalente. Estas vías de comunicación ya no solo cumplen con su propósito inicial de transporte por rutas de cualquier distancia, sino que actualmente constituyen conexiones tributarias de la red ferroviaria, llevando el tráfico de las regiones vecinas hasta las estaciones centrales de ferrocarril y distribuyendo a los pasajeros o mercancías que llegan por tren. Los patrones de tráfico de estas vías se han vuelto más localizados".

Revisión de un siglo (1801-1900) - Alfred Picard (1906)

Sin embargo, el tiempo rápidamente refutaría la apreciación emitida por Alfred Picard¹ con respecto a la función del transporte por carretera. Veamos cómo durante el curso del siglo XX los Congresos Mundiales de la Carretera han reflejado la evolución del contexto e ideas en lo que respecta a la carretera y el sistema de transporte vial.

EN LOS ALBORES DEL PRIMER CONGRESO

Para dar inicio a esta revisión histórica será oportuno traer a la memoria la fascinación del siglo XIX con el ciclismo como el nuevo medio para disfrutar de la recreación y el turismo, un instrumento de velocidad que precedió por sólo unos cuantos años al advenimiento del automóvil. De acuerdo con lo ilustrado por el *Bicycle Touring Club*, fundado en Inglaterra en 1878, los clubes de ciclismo se difundieron en varios países y los nuevos miembros pronto empezaron a ejercer presión en contra del mal estado de las redes de carreteras, diseñadas para vehículos de tracción animal e incapaces de dar cabida a este nuevo modo de transporte.

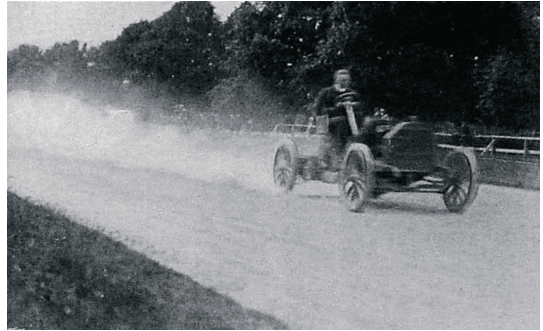


Conforme avanzaba el siglo XX, aproximadamente 15 años después de la aparición del automóvil, los esfuerzos pioneros ya iban y venían y en Europa y Estados Unidos los fabricantes de automóviles y los usuarios se organizaban en asociaciones, llamadas Clubes Automovilísticos, creando grupos de presión muy activos para promover el transporte en automóvil. En 1900, la

¹ Alfred Picard (1844-1913), alumno de la *Ecole Polytechnique* y *Ponts et Chaussées*- ingeniero civil titulado, ocupó el cargo de Director de Puentes, Carreteras Minas y Ferrovías, además de haber sido designado Comisionado General de la *World's Fair* de 1900, Ministro de Asuntos Marinos en 1908 y Vicepresidente del Consejo de Estado desde 1912 hasta su muerte.

ciudad de París, que se mantendría como la capital mundial de la fabricación de autos durante algunos años más, fue la sede del primer Congreso Internacional de Automóviles.

Durante el tercer evento de la asociación, celebrado en Milán en 1906, Tedeschi, redactor de la revista de la industria *Le Strade*, declaró: “En términos generales, los firmes escasamente pueden cubrir las necesidades de estos nuevos modos de transporte, en términos de construcción o, inclusive, de mantenimiento; aún más, este defecto podría constituir en el corto plazo un gran obstáculo para aumentar el nivel del tráfico de automóviles”. Tedeschi continuó su discurso pidiendo a los asistentes lo siguiente:



"- Hagamos que nuestras autoridades públicas muestren interés - dadas las nuevas funciones asignadas a los firmes – en empezar la construcción de carreteras y modificaciones de mantenimiento necesarias, de conformidad con los deseos expresados en el informe presentado en este Congreso.

- Hagamos que los clubes de turismo de las distintas naciones constituyan un Comité Internacional permanente para todas las problemáticas inherentes a la construcción y mantenimiento de las carreteras, así como las relacionadas con el tráfico de automóviles, con el propósito de aumentar su utilidad a un nivel equiparable a las condiciones impuestas por los modelos de transporte y uso revisados”.

LOS PRIMEROS CONGRESOS



Con estos antecedentes y a la luz de las presiones ejercidas por los Clubes Automovilísticos y de Turismo, junto con el movimiento de higienistas en contra del polvo, se celebró el primer Congreso Internacional de la Carretera en París en 1908, como una iniciativa propugnada por el Ministro de Obras Públicas de Francia, Sr. Loues Barthou. Este esfuerzo puede haber parecido intento del sector

público para arrebatar el control sobre la adaptación del sistema viario a fin de cubrir las demandas de los usuarios de automóviles. Uno de tópicos incluidos en el programa de trabajo del Congreso de 1908, titulado “La carretera del futuro”, acentuó esta inquietud.

El éxito de este Congreso inicial, que reunió a más de 2,000 participantes de 33 países, dio paso, en 1909, a la creación de la **Permanent International Association of Roads Congresses (PIARC)** (Asociación Internacional Permanente de Congresos de Carreteras (AIPCR)), como

institución con facultades para organizar dichos eventos de manera regular y promover la cooperación internacional en este cometido.

Los temas específicos tratados durante las tres primeras reuniones (París 1908, Bruselas 1910 y Londres 1913) aparecerían bajo los títulos de “Construcción y mantenimiento de las carreteras” y “Tráfico y explotaciones”.

El problema del control del polvo en las carreteras fue resuelto de manera relativamente rápida mediante un conjunto de técnicas de acabado basadas en la aplicación de alquitrán y asfalto.



Estos primeros Congresos impulsaron la unificación de la señalización que pretendía informar a los automovilistas sobre peligros en la carretera, dado que durante mucho tiempo esta responsabilidad había sido conferida a los Clubes Automovilísticos; los debates de las sesiones acerca de este tema empezaron a ser acalorados.

El otro tópico principal abordado en los Congresos iniciales se centraba en las dificultades de tráfico que existían en las grandes ciudades debido a que la mezcla de usos de las carreteras como vías de tránsito de vehículos de tracción animal, ampliamente preponderantes en esa época, estaba luchando por derecho de vía con los tranvías, peatones y los primeros automóviles.



© RATP - nd

A84 - 28/08/1905

La misión de organizar el siguiente Congreso en Munich, en 1916, tuvo que ser abortada cuando estalló la Primera Guerra Mundial. En 1923, los asistentes al Congreso reunidos en Sevilla vieron con desagrado el nada atractivo lema de la asociación "Via Vita" (o "La carretera es vida"), tomado de un entusiasta discurso emitido por el Ministro de Obras Públicas de Bélgica, Sr. Delbecke, en 1910: *"La carretera significa prosperidad para todos. ¡Tiene que ver la civilización, fraternidad, es vida!"*. Las secuelas desastrosas de la guerra no permitían apreciar tal efusividad.



El transporte de vehículos automotrices también se volvió decisivo para la logística militar, según lo subrayó Albert Mahieu, Presidente de la AIPCR en función, en sus comentarios de apertura:

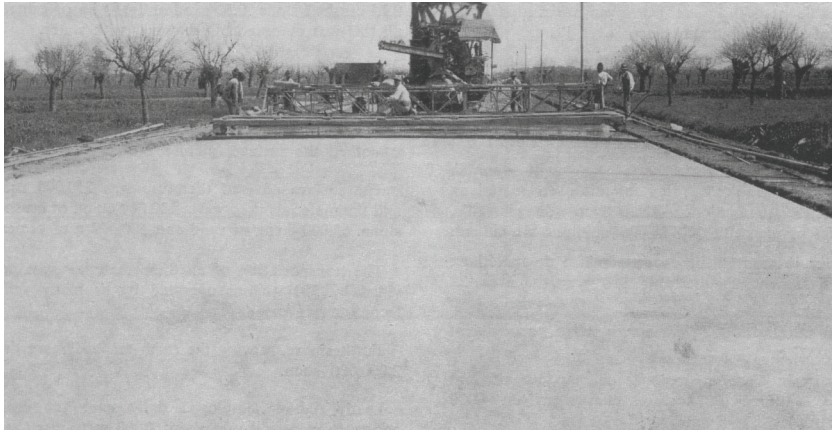
"Durante el conflicto armado en el que se vio inmerso nuestro mundo por más de cuatro años, el transporte, y particularmente las carreteras, desempeñó un papel decisivo. La construcción, mantenimiento y rehabilitación de las carreteras con el fin de adaptarlas para cubrir necesidades hasta ahora desconocidas, en esta instancia dictadas por la estrategia militar, involucraron las capacidades de todos los expertos técnicos: la presencia de la carretera, la asombrosa evolución del uso de vehículos automotrices, en especial camiones y tractores de oruga, dieron paso a un nuevo conjunto de problemas que requirieron soluciones a todo coste. La interrogante sobre cómo regular el incesante flujo de miles de vehículos de día y de noche, de todos los tipos y diseños, también tuvo que ser resuelta utilizando los medios apropiados".

EN MEDIO DE LAS DOS GUERRAS MUNDIALES

Los Congresos celebrados entre la Primera y la Segunda Guerras Mundiales fueron notorios por los debates centrados en las "carreteras dedicadas a los automóviles" (Tema 6 de la agenda de trabajo de Milán en 1926), los cuales produjeron opiniones drásticamente divididas. La "autostrada" (autovía) de Italia entre Milán y Varese, con más de 80 km de longitud e inaugurada en 1924, representó la primera vía importante de este tipo y fue justificada con declaraciones tales como:

"Habrá la necesidad de conectar grandes centros industriales, comerciales y turísticos por carreteras que permanezcan totalmente independientes de las designadas para uso ordinario, a fin de proporcionar el servicio adecuado para camiones extremadamente pesados y automóviles veloces. Por esta razón, Italia tiene que construir (a través de la iniciativa privada, pero con el fomento del gobierno italiano) una carretera de 90 km de longitud entre Milán, la capital de

producción del país, y los centros industrial y turístico de Come y Varese. Esta es la esencia de nuestro término 'autostrada'".



Este Congreso también facilitó el planteamiento de la pregunta sobre cómo financiar y explotar este nuevo tipo de infraestructura, obteniendo como respuesta:

"La autovía, que está casi exclusivamente dedicada a una sola categoría de usuario, no debe ser construida ni financiada por el sector público dada la reacción institucional, a través del poder de tarificación, de compartir los costes entre toda la población. Sin embargo, con respecto al beneficio obtenido por las carreteras ordinarias a partir de la resultante reducción de tráfico, las instituciones públicas deben ser las responsables de cubrir una proporción razonables de los gastos; además, el Estado siempre debe conservar el derecho de posesión de la autovía, así como de disfrutar de las ventajas y beneficios asociados. Por el momento, la construcción y explotación de la autovía serán otorgadas a una empresa privada... En cuanto a las políticas viarias y las normas de tráfico, éstas quedarán a cargo del Estado, como parte de su misión de servicio público".

Con este intercambio, la discusión sobre el tópico llegó a su fin.

En 1930, la AIPCR fue invitada a ampliar su afiliación a Estados Unidos, en donde, muchos años antes, el transporte viario de automóviles había hecho la transición de un modo suntuoso de viajar a uno básico de la economía norteamericana.

Para 1925, Estados Unidos tenía casi 17.5 millones de vehículos en circulación, representado el 70% de las existencias mundiales; en tan sólo ese año, casi cuatro millones de automóviles de pasajeros salieron de la línea de producción, y la Ford Motor Company produjo su automóvil número diez millones.



La importancia del transporte de vehículos motorizados en esa época fue destacada en el discurso de apertura del VI Congreso, Washington D.C. en por el Secretario de Estado de Estados Unidos, Sr. Henry L. Stimpson:

"En nuestra nación, hemos visto prominentes mejoras en sistema viario, y el automóvil ahora llega a regiones que antes carecían de todo medio de comunicación. Hemos sido testigos de hechos tales como: el granjero que diariamente acude al mercado local del pueblo, lo cual es una dinámica nueva para el comercio urbano que permite el florecimiento de las actividades minoristas en general; y un nuevo conjunto de fuerzas desempeñando una eficiente labor en el combate de enfermedades y otros obstáculos para poder contar con una sociedad organizada".

Las décadas de los años veinte y treinta también presenciaron el surgimiento, encabezado por Estados Unidos, del uso de metodologías científicas para abordar los problemas relacionados con las carreteras. Este movimiento implicó: la creación de un Alto Consejo de Investigación (*High Research Board*) en 1920, la introducción de metodologías de estudio del tráfico viario y la designación de ingenieros en puestos clave dentro de los Organismos de Carreteras. Estas tendencias ayudarían a promover un planteamiento más técnico de las problemáticas de las carreteras, garantizando al mismo tiempo el rápido desarrollo de redes.

El Congreso de Whashington se llevó a cabo tan sólo algunos meses después de la caída de la bolsa, la cada vez más grave crisis económica mundial serviría para justificar importantes proyectos de construcción de carreteras como una forma para absorber algunas masas de trabajadores desempleados.



El Sr. Roy D. Chapin presidió el Congreso en esa ocasión y declaró: *"Nuestro Congreso se está efectuando en un momento muy oportuno, dado que todos los países actualmente están buscando realizar proyectos económicamente productivos que a su vez creen fuentes de trabajo para los desempleados"*.

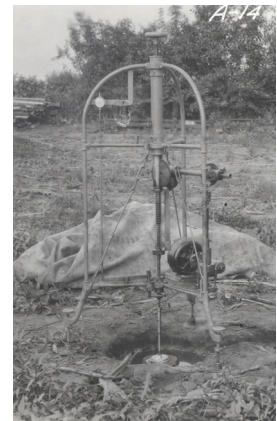
Durante 1934 en Alemania, el programa de construcción de autopistas del país empleó a aproximadamente 250,000 trabajadores. Inclusive en ese mismo año, el Congreso de Munich no se salvó de la propaganda del partido Nazi, el cual intervino para promover los proyectos dirigidos por el Sr. Fritz Todt, Presidente del Comité Ejecutivo del Congreso.

El Congreso de 1938 se celebró en medio de un vacío temporal en virtud de que Austria acababa de ser anexada - e Italia y Japón se habían retirado - de la Liga de las Naciones, aunque continuaron siendo representados en el Congreso. La Haya fue la sede y las discusiones continuaron centradas en temas altamente técnicos que incluían materiales, condiciones de la gestión del tráfico, accidentes viales, determinación de las causas de accidentes y los recursos disponibles para mitigar los riesgos de accidentes. Inspirado, el presidente de sesión puntualizó: *“Se requiere llevar a cabo una cruzada en cada una de las naciones bajo el estandarte de la seguridad vial”*.

Sin embargo, en esos momentos la atención del mundo estaba puesta en eventos dramáticos en otras partes.

RENACIMIENTO Y GLOBALIZACION

El resurgimiento de la AIPCR después de la Segunda Guerra Mundial se vio estancado, durante un periodo de profundas confrontaciones ideológicas y tensiones entre el Este y el Oeste. El Congreso no volvió a celebrarse sino hasta 1951 en Lisboa, marcando el fin de un período de interrupción de 13 años.



Por otra parte, Estados Unidos decidió abstenerse de participar en los eventos de la AIPCR durante algún tiempo argumentando motivos estatutarios. No obstante, la tecnología de Estados Unidos vinculada a la ingeniería de las carreteras estaba siendo exportada en gran medida: métodos en geotecnia vial, experiencia adquirida y aplicada a partir de la construcción de pistas de aterrizaje, distribución internacional de equipos de construcción.

Durante este período de incertidumbre financiera que contrajo los presupuestos de muchos países, aunado a la escasez de materias primas y la racionalización del petróleo, el tópico sobre la rentabilidad de las obras viarias se puso de manifiesto por primera vez en 1951; como resultado, los aspectos económicos y financieros se incluyeron en los programas de trabajo de todos los Congresos posteriores.

Una decisión inicial, que probó ser decisiva para la consolidación de la AIPCR, promovió la formación de comités técnicos con la asignación de un conjunto de actividades formales a realizar entre Congresos. Estos comités trabajaron en la creación de una red de cooperación internacional

y, con el transcurso de los años, publicaron recomendaciones y evaluaciones de vanguardia que se han convertido en referencias en sus respectivos campos.

La segunda decisión importante, después del Congreso de Estambul en 1955, fue el de realizar eventos a nivel mundial fuera de Europa; el Congreso de Rio de Janeiro se efectuó en 1959 en la víspera de la inauguración de Brasilia por el Sr. Kubitschek. Se programó que Nueva Delhi fuera la ciudad anfitriona del Congreso de 1963, pero después de la declaración de un estado de emergencia en India, Italia propuso la ciudad de Roma como sede del congreso en 1964, seguido por el Congreso de Tokio en 1967. La transición hacia la globalización había sido satisfactoriamente orquestada.



La expansión económica de la década de los años sesenta incentivó en todo el mundo occidental una tendencia a democratizar el uso del automóvil, que también se había convertido en un símbolo de movilidad y autonomía, evocando el ideal de libertad individual. El índice de propiedad de automóvil (medido como el número total de automóviles por cada 1,000 habitantes) en los países del oeste de Europa tuvo un aumento de casi diez veces entre 1950 y finales de la década de los años sesenta.



Sin embargo, este incremento en el número de automóviles en circulación y los hábitos de viaje iniciaron antes de hacer las ampliaciones y modificaciones necesarias de las redes de carreteras. La respuesta a los congestionamientos en las carreteras normales se manifestó a través de extensivos programas de construcción de autopistas. Desde el punto un vista técnico, este

período fue testigo de la introducción de estrategias de cálculos asistidos por ordenador, cuyas aplicaciones se harían generalizadas en muchos proyectos sobresalientes.

Si bien el tema de integrar las carreteras en el paisaje surgió por primera vez en 1964, ocuparía un lugar de importancia secundaria durante un tiempo considerable. Aún más, el planteamiento propuesto en 1971 con respecto a la integración de autopistas interurbanas dentro de conurbaciones importantes demostró ser muy técnico, requiriendo la construcción de autopistas y anillos viales urbanos. Por consiguiente, los ingenieros de carreteras no podían anticipar de manera correcta las reacciones de la población ante el diseño y construcción de sistemas estrictamente técnicos, y al hacerlo pusieron en juego la preeminencia de la que habían gozado hasta entonces.

No obstante, los Congresos continuaron discurriendo las problemáticas ambientales del momento, tales como molestias, ruido y contaminación del aire, producidas por el tráfico urbano, ofreciendo lo siguiente:

“La carretera contemporánea es una obra arquitectónica de gran escala que debe ser integrada - mas no impuesta - al entorno, ya sea urbano o rural... Afirmar que una carretera es moderna, está bien diseñada y puede ofrecer una contribución positiva no debe hacerse a expensas de negar la necesidad de efectuar una evaluación exhaustiva de los aspectos económicos y ambientales de vital interés para toda la comunidad. Al realizar dicha evaluación, es esencial llevar a cabo estudios multidisciplinarios con el propósito de determinar los impactos, negativos y positivos, de la carretera moderna que deben presentarse explícita y objetivamente (conclusiones del Tema VI – La carretera y su medio ambiente, 1975).



La primera crisis del petróleo despertó preocupaciones con respecto a la escasez de sus derivados, según se reflejó al final de la década de los años setenta a través de la revisión de los procesos de planificación de los proyectos viarios y el impulso del reciclaje de materiales de firmes y uso de materiales tratados con adhesivos hidráulicos.

El tema de los impactos sociales correlacionados con la creación de nueva infraestructura fue expuesto enérgicamente en la Ciudad de México, en 1975, por el Secretario de Obras Públicas, Sr. Bracamontes:

“Los criterios que las organizaciones internacionales de financiación emplean para fundamentar sus decisiones de asignación de fondos a los proyectos requieren ser modificados de manera que tomen en cuenta las políticas sociales y económicas de los países receptores, dado que estas

políticas ejercen un impacto mucho mayor en los beneficios indirectos que en los directos. Asimismo, es necesario hacer ajustes al conjunto de criterios que se aplican para establecer la participación de estas organizaciones en los costes de los proyectos”.

La solución “*ruta del trabajo*” (“*labor route*”) ideada para hacer accesibles las zonas rurales y al mismo tiempo elevar los estándares de vida y capacitación de los trabajadores fue una parte fundamental de muchas discusiones de Congreso. Este tema también fue el alimento de sesiones estratégicas que subsecuentemente llevaron a cambios sobresalientes en las políticas propuestas por los patrocinadores financieros, para quienes el concepto de proyectos de gran intensidad de mano de obra representaría un componente decisivo.



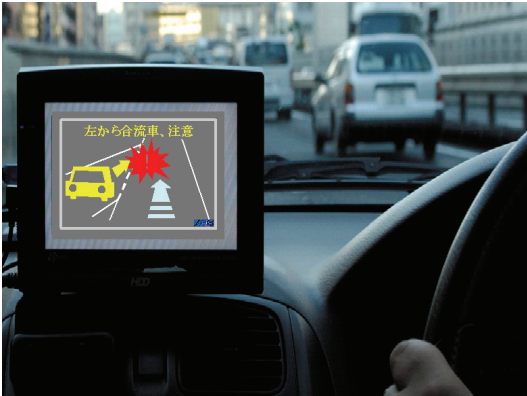
La atención puesta en los países en desarrollo continuó creciendo después del Congreso de Sidney en 1983, no solo en lo que respecta a impactos económicos, sino también a la transferencia y adaptación de avances tecnológicos en el mundo de los países en desarrollo.

En 1991, Marruecos fue el primer árabe de Africa que fungió como sede de un Congreso Mundial de la Carretera: “... *El derecho a carreteras ahora ha sido legitimado*”. El Primer Ministro de Marruecos, Sr. Laraki, solicitó la solidaridad mundial “*para ayudar a las regiones remotas a construir carreteras que satisfagan sus necesidades y apoyen su desarrollo*”.

Este Congreso también fue el foro en el que se presentó y discutió el informe del Banco Mundial titulado “*Reforma de las Políticas Viales en Africa*” (“*Road policy reform in Africa*”), el cual detonó la alarma sobre la pérdida de inversión de capital comprometido durante las dos décadas anteriores y destacó *la necesidad de un objetivo nacional de: mantener permanentemente el sistema viario en buen estado, asignar responsabilidades a los actores involucrados en las funciones de mantenimiento y establecer reformas institucionales con la finalidad realzar el nivel de eficiencia asociado a esta labor de mantenimiento...*”.

Después de cambiar su nombre, en 1995, por el de **Asociación Mundial de la Carretera**, aunque conservó la sigla “AIPCR”, la Asociación siguió rotando los Congresos en los continentes durante la década pasada, con el de Montreal en 1995, Kuala Lumpur en 1999 y Durban en 2003. Los tópicos generales cubiertos por los Comités Técnicos y las sesiones de Congreso han continuado evolucionando, con estudios de las condiciones físicas de las carreteras que han dado paso, de forma creciente, a evaluaciones de funcionalidad y del papel de las carreteras dentro de todo el

sistema de transporte desde una perspectiva de desarrollo sostenible, tema que en 2003 dio pie a una petición para que los ministros compartieran y compararan sus puntos de vista en Sudáfrica.



UN ESFUERZO DECIDIDAMENTE HUMANO

La AIPCR ha mantenido firmemente su confianza en el avance tecnológico y los beneficios de una mejor movilidad para la humanidad. Las ambiciones de la Asociación de crear una hermandad en esta actividad se vieron satisfechas a través de los sólidos lazos personales que le permitieron sobrevivir en medio de conflictos que ocasionaron estragos durante el siglo XX.

Durante el período de la Guerra Fría, la AIPCR y sus comités técnicos dieron la bienvenida del mundo occidental a todos nuestros colegas del este de Europa.

La habilidad de la AIPCR para consolidar la confianza de los gobiernos a lo largo de los años surge de la capacidad de conservar su función como foro de intercambio, sin tener que doblegarse a presiones comerciales, defender intereses particulares o ser influenciada por ninguna doctrina política, y al mismo tiempo proporcionar información relevante a los encargados de la toma de decisiones dentro de un contexto global de políticas de transporte.



Ya ha transcurrido todo un siglo y los dominios de la carretera y el automóvil siguen enfrentando el desafío de generar una estrategia común, ya que el trabajo de la Asociación ahora requiere un altísimo nivel multidisciplinario.

La capacidad de adaptación de la AIPCR también debe atribuirse al talento visionario de un conjunto de directores franceses a lo largo de un periodo que culminó con la presidencia del Sr. Roger Coquand, en 1976. Posteriormente, El Sr. Maurice Milne (Gran Bretaña) fue el primero de una serie sumamente internacional de directores de la Asociación, cuya presencia en el XXIII Congreso de París ha sido profundamente apreciada:

Enrique Balaguer (España), Víctor Mahbub (México), Hiroshi Mitani (Japón), Olivier Michaud (Suiza), Colin Jordan (Australia), a los que me gustaría agregar el nombre de de mis dos predecesores, los Secretarios Generales Bernard Fauveau y Jean-François Coste.

Presidentes de la AIPCR:

Claude-Henry Lethier (1909-1910), Albert de Préaudeau (1910-1914), Albert Mahieu (1920-1940), Daniel Boutet (1947-1953), André Rumpler (1953-1969), Roger Coquand (1969-1976), Maurice Milne (Gran Bretaña) (1977-1983), Enrique Balaguer (España) (1984-1992), Víctor Mahbub (México) (1993-1996), Hiroshi Mitani (Japón) (1997-2000), Olivier Michaud (Suiza) (2001-2004) y Colin Jordan (Australia) (2005-2008).