



ALADI/SEC/Estudio 72
10 de setiembre de 1993

Restringido

ESTUDIO PARA FACILITAR DIVERSAS FORMAS DE
ASOCIACION ENTRE EMPRESAS NAVIERAS DE LA REGION

El presente trabajo ha sido realizado por la Secretaría General de la ALADI con la colaboración del Dr. Antonio María Osorio Piedrahita en el marco de las actividades de la Asociación en el área de los servicios

PRESENTACION

El presente trabajo ha sido realizado en el marco de las actividades programadas en el área de los servicios para promover y fortalecer la cooperación y concertación regional en este importante sector de la economía, cuyo dinámico desarrollo está repercutiendo en todas las actividades productivas, comerciales, culturales y sociales y adquiriendo un papel relevante en las negociaciones internacionales.

En este contexto, el transporte constituye uno de los sectores con mayor incidencia en el comercio internacional de servicios y en el movimiento transfronterizo de personas y mercancías. Entre los distintos modos y formas de organización del transporte internacional, el modo marítimo abarca en promedio, el 85% del comercio intrarregional y el 90% del comercio internacional, de bienes.

Esta importancia relativa del modo marítimo en el transporte de mercancías y su consecuente repercusión en las políticas sectoriales, ha llevado a los Gobiernos de los distintos países a eliminar, en el marco de la apertura del sector externo de sus economías, la reserva de carga como instrumento esencial de protección a su marina mercante.

No obstante, en muchos casos la eliminación de la reserva de carga no se acompaña con la eliminación de medidas complementarias que fueron adoptadas en el marco de la reserva de carga y que, al seguirse manteniendo, constituyen elementos que ponen en desventaja competitiva a las empresas navieras de la región.

La Secretaría General presentó un Proyecto de Acuerdo sobre Transporte Marítimo (documento ALADI/SEC/dt 219.2) que recoge las principales tendencias que configuran el mercado regional de transporte marítimo y que apunta a una acción concertada de los países miembros que beneficiaría a la región en su conjunto. Esa propuesta fue analizada y recogida en la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales en Transporte Marítimo, realizada en la sede de la Asociación los días 16 a 18 de marzo de 1992 (ALADI/REG.TM/II/Informe).

El presente estudio se inscribe en los objetivos y propósitos del mencionado Proyecto y tiene por objeto presentar a la consideración de las autoridades de los países miembros, un conjunto de reflexiones y recomendaciones orientadas a crear las condiciones mínimas necesarias para fortalecer la capacidad competitiva de las empresas navieras de la región, frente a las nuevas políticas económicas y comerciales adoptadas por los países y la competencia de las empresas de terceros países que, en muchos casos, se ven favorecidas por medidas comunitarias o nacionales que apuntan a fortalecer su capacidad de competencia en el mercado mundial.

Es propósito de la Secretaría General presentar a la consideración del Comité de Representantes de la Asociación, un proyecto de acuerdo para establecer un marco jurídico comunitario que permita una mayor participación de las empresas navieras de la región en el comercio internacional. En tal sentido, la Secretaría espera recibir en los próximos 60 días los comentarios, observaciones y sugerencias que estimen pertinentes las autoridades de los países miembros, a fin de tenerlas en cuenta en la elaboración del proyecto de acuerdo antes referido.

Finalmente, la Secretaría General quiere dejar constancia de su reconocimiento al trabajo y la colaboración que con espíritu generoso y amplio le prestara el Dr. Antonio María Osorio, quien dejó de existir pocos días después de terminada la versión preliminar de este estudio. En consecuencia con los principios y voluntad integracionista del Dr. Osorio, la Secretaría ha tratado de mantener intactos los conceptos vertidos en este trabajo como un homenaje póstumo a su memoria y a sus desvelos por la marina mercante regional.

INDICE

INTRODUCCION	3
CAPITULO I - FORMAS ASOCIATIVAS NAVIERAS EXISTENTES	
1. Las conferencias marítimas	7
2. Los servicios conjuntos	11
3. Servicios conjuntos de transbordo	13
4. Servicios de fletamento de espacio	14
5. Creación de empresas binacionales o multinacionales latinoamericanas	16
6. Ventajas comparativas de las formas de asociación	18
CAPITULO II - LOS CAMBIOS EN LA POLITICA NAVIERA INTERNACIONAL Y LAS FORMAS DE ASOCIACION EMPRESARIAL	
1. Cambios en las políticas de las naciones tradicionalmente navieras	23
2. El principio de la soberanía	27
3. El principio de la racionalidad	28
4. El principio de la bilateralidad	28
5. El principio de la reciprocidad	29
6. Causas endógenas y exógenas	29
7. Cambios en los roles de la autoridad marítima	33
8. La autoridad marítima comunitaria	35
9. La regulación comunitaria de las formas asociativas navieras	40
10. El problema del interés nacional en la aplicación y regulación del flete marítimo en bloques comunitarios frente a los principios de apertura y libre competencia	42
11. La política laboral y la apertura económica	42
12. Alternativas al problema de desabanderamiento	46
13. Los convenios o tratados para evitar la doble tributación	47
14. Impuestos a los servicios complementarios al transporte y a su incidencia frente a la apertura	48

CAPITULO III - EL ROL DEL TRANSPORTE MARITIMO EN LA CADENA DE DISTRIBUCION FISICA INTERNACIONAL

1. El transporte multimodal 51
2. La geografía latinoamericana y el sentido de los tráficos 53

CAPITULO IV - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Aspectos políticos 55
- Aspectos jurídicos e institucionales 55
- Aspectos comerciales 57
- Aspectos operativos 58
- Aspectos tributarios 59
- Aspectos sociales 59

BIBLIOGRAFIA 61

INTRODUCCION

La situación actual y el desarrollo de la política naviera latinoamericana invitan a un replanteo total, a fin de superar la descoordinación y en no pocas ocasiones, la desorientación, que han caracterizado el proceso.

Efectivamente, los cambios que imponen las políticas de apertura, globalización e internacionalización de las economías, han condicionado el tratamiento del tema del transporte marítimo desde una nueva perspectiva. La marina mercante es una expresión que vino quedando únicamente en los labios de los armadores latinoamericanos, en tanto que los Gobiernos se ocuparon de manera prioritaria del comercio.

Cada país latinoamericano tiene su propia historia naviera; cada uno de ellos cuenta con un desarrollo propio en materia de marina mercante y cada uno de ellos ha encontrado diversas y particulares formas de resolver el problema de transportar su comercio exterior.

Lo que sí tienen en común es que hasta el pasado reciente, invariablemente todos los países consideraron la marina mercante como una institución. La marina mercante era una insignia y un derecho que debía ser internacionalmente reconocido. La libertad de navegación era el marco dentro del cual la legítima aspiración de los países en vías de desarrollo llevó a establecer leyes de reserva de carga y a negociar convenios de participación en el transporte que generaba el intercambio, como fue el caso del Código de conducta de la UNCTAD.

Nadie osó creer que la institución podría verse socavada. Unos y otros, armadores, autoridades y usuarios parecían coincidir en que fuera cual fuera la calidad, la oportunidad y la eficiencia del servicio, la marina mercante nacional debía mantenerse como expresión de soberanía y como elemento estratégico para desarrollar el comercio exterior. Cualquier alternativa, más allá de los límites de una reciprocidad formal con líneas o empresas navieras extranjeras, parecía extravagante y hasta suicida.

Viejos institutos comerciales como las conferencias marítimas, cuya manifestación de competencia imperfecta era bien comprendida por los actores latinoamericanos, se incorporaron al lenguaje, a la práctica y al comercio marítimo de nuestros países. Ha sido y continúa siendo clara la necesidad que tienen los armadores especializados en el transporte de carga general de nuestros países, de pertenecer a las conferencias.

Este concepto se involucró como una de las metas y estrategias para mantener la marina mercante nacional. La circunstancia de ser o no incluido en los acuerdos de conferencia, permitía, en el criterio imperante en los países latinoamericanos y en la práctica, evitar que las líneas de las empresas tradicionalmente navieras establecieran a su antojo niveles de fletes inconvenientes para los productos de exportación de los países de la región.

La repartición de cargas y fletes entre líneas de uno y otro extremo del tráfico, mediante la celebración de acuerdos de pool, en el seno o al amparo de los acuerdos de conferencia, ha sido una de las formas clásicas de asegurar la supervivencia financiera de las empresas de transporte marítimo de América Latina, muchas veces con prescindencia de aspectos tales como la eficiencia, la edad y el rendimiento de los buques utilizados en el servicio de los tráficos cubiertos por el respectivo acuerdo de conferencia. Es a veces tal el punto al que se llega que, en virtud del acuerdo de pool, se percibe un ingreso proveniente del otro miembro por el hecho de no haber transportado.

Muchas veces el temor de quedar "over", es decir, verse obligado a reintegrar la suma respectiva por el flete generado en mayor cantidad respecto del balance convenido en el respectivo acuerdo, hizo que los buques de bandera latinoamericana se abstuvieran de transportar cargamento en uno y otro rumbo.

Era éste pues el criterio consorcial dominante, enmarcado en una meta de participación porcentual fijada convencional o legalmente, bajo el supuesto de un tráfico asegurado, bien por la reserva de carga, o bien por un acuerdo bilateral intergubernamental.

Dentro de la región, los criterios políticos dominantes respondían a prácticas internacionalmente aceptadas. Huelga citar la Ley de Cromwell o la Ley de reserva de carga de los Estados Unidos, o la definición y tratamiento de cargamentos estratégicos por la legislación española.

Aún hoy siguen en plena vigencia normas proteccionistas y prácticas de subsidios, impuestas y aplicadas en países tradicionalmente navieros. Cabe ante ellos preguntar, a qué se debe el vuelco en las políticas navieras de los países de América Latina y si este proceso ofrece ventajas o no.

Hay que escudriñar en los cambios estructurales en el servicio de transporte para lograr establecer cuáles de las formas consorciales existentes pueden resultar las más convenientes para las empresas navieras latinoamericanas y cuáles son los mecanismos que ofrece el Tratado de Montevideo 1980 para facilitar nuevas formas de consorcio.

La apertura naviera traducida en la eliminación de la asignación y reserva de los derechos de tráfico, determina en forma análoga a lo que ocurre con la liberación de las barreras arancelarias, la necesidad de una nueva estructura física, tanto en el equipo utilizado por los armadores para navegar como en el Hinterland de los puertos existentes, y en la interconexión de las redes y corredores terrestres.

Globalizar y estructurar los servicios de transporte marítimo con criterio integracionista implica, más que atender el comercio intrazonal, buscar mecanismos de fortalecimiento de un sector cuya importancia como servicio adquiere ribetes antes desconocidos para aquellas reparticiones de la administración pública que se ocupan del comercio.

Es interesante, y mucho, el proceso. Porque no obstante haberse producido la eliminación de las medidas de protección y desarrollo de la marina mercante, el problema sigue sin resolverse. Los armadores latinoamericanos están en este momento en un proceso que podríamos llamar introspectivo y revisionista de su propia estructura empresarial.

Está en el aspecto físico e industrial la solución del problema. El marco jurídico parecía secundario en esta etapa del hallazgo de algo que a los ojos del observador desprevenido podría parecer evidente: el problema de la edad de la flota, la falta de adecuación de los puertos y la no preparación o, muchas veces, inexistencia del Hinterland, de los corredores y vías terrestres.

Es que el transporte es el camino de la integración, pero no concebida como una integración hacia adentro, sino como una estrategia de la apertura comercial hacia los demás bloques económicos.

A partir del análisis propuesto en los términos de referencia, este estudio irá presentando los principios que pueden servir de base a un instrumento multilateral latinoamericano que permita la creación de consorcios entre empresas navieras de la región.

CAPITULO I

FORMAS ASOCIATIVAS NAVIERAS EXISTENTES

Las formas asociativas que existen entre los navieros escapan como característica general, del control estatal, salvo en los casos en que los Gobiernos de los países de América Latina intervienen en ellos, bien por ser dueños de una línea estatal, o bien por tener establecidos mecanismos de registro o aprobación de acuerdos. Sea cual fuere el caso, los armadores han celebrado estos acuerdos con prescindencia de la política económica de un país. La incidencia de esta última ha estado presente en la forma como se enfocan esos acuerdos y el marco general de las operaciones comerciales que las circunscriben. Así, es perfectamente posible encontrar en nuestra historia reciente, acuerdos navieros celebrados con líneas soviéticas antes de 1988, encuadrados dentro de parámetros propios de la economía de mercado y con ánimo totalmente comercial. Lo importante, o lo diferente de esos acuerdos, comparado con lo que puede llegar a ocurrir el día de hoy, está en que las condiciones institucionales dentro de las que ha de moverse uno u otro armador, tienden a prescindir en mayor o menor grado de la tutela estatal o a orientarse hacia cometidos únicamente comerciales.

De ahí el valor que pretende darse en este estudio al marco institucional y la forma como afecta los acuerdos, pues la complejidad del cambio de estructuras para el sector ofrece un escenario carente de reglas de juego claras, dentro de las cuales las empresas navieras regionales deben moverse. Sin embargo, el análisis de este marco visto en términos generales es objeto de estudio en un capítulo posterior, por lo que a continuación intentaremos detallar el ámbito jurídico de los acuerdos única y exclusivamente.

1. Las conferencias marítimas

La forma asociativa clásica, es decir la conferencia marítima, llamada en algunos países del subcontinente "Conferencia de fletes", ha sido considerada en algunos países latinoamericanos como institución, con alguna ingerencia estatal, lo que ha contribuido a generar confusión en cuanto a su naturaleza de acuerdo armatorial. Es necesario precisar que la conferencia es un acuerdo entre los armadores que atienden un determinado tráfico, para fijar las condiciones en que se presta el servicio. Estos acuerdos en su forma básica le dan vida a la conferencia. En los mismos, las líneas establecen el ámbito geográfico dentro del cual se prestan los servicios de transporte; las empresas navieras que participan en el acuerdo; las tarifas de flete aplicables; las regulaciones sobre la forma en que se aplican las tarifas; la sede de la conferencia y las multas y sanciones aplicables a los miembros por el incumplimiento de los pactos que constituyen el acuerdo.

Al amparo del acuerdo básico, pueden o no celebrarse acuerdos de "pool". Estos últimos son de dos clases: de fletes o de cargas. Estos consisten, en términos generales, en pactos en virtud de los cuales los miembros de la conferencia convienen en repartir entre ellos los fletes cobrados en el tráfico servido, o el movimiento de la carga, considerando su tonelaje y no el precio que pagan.

Los acuerdos de pool suelen contener:

- El porcentaje de carga o de flete que, en virtud del acuerdo, se asigna a cada línea.
- El desempeño que debe cumplir cada línea para asegurar una equitativa distribución.
- El itinerario cubierto por el acuerdo.
- La frecuencia.
- Los fletes convenidos.

Fuera de estos acuerdos, los armadores miembros tienen la facultad de celebrar entre ellos los que deseen, siempre y cuando no afecten a los demás participantes en la conferencia y respetando el principio de igualdad, es decir, permitiendo que cualquier acuerdo adicional a los básicos o de pool que se haga dentro de la conferencia, pueda ser realizado por otro miembro de la misma, en iguales condiciones.

Es indudable que las conferencias marítimas son la máxima expresión de la imperfección del mercado naviero internacional.

De ahí que como forma de asociación estén en la mira de los Gobiernos. Es por ello que el aspecto jurídico e institucional de la conferencia marítima debe verse desde dos ángulos: primero, desde el punto de vista del derecho que regula el interés público, y segundo, desde el que regula las relaciones entre particulares, considerando entre estas últimas, por supuesto, a los usuarios.

El origen jurídico de la conferencia marítima es de carácter profundamente consuetudinario, como que evoca antiguas prácticas.

Conviene decir que la actividad marítima está definitivamente imbuida de una necesidad de compartir el riesgo, y no solamente aquel que proviene de los peligros del mar, sino del riesgo comercial que conlleva.

Esta filosofía del naviero, da origen a la celebración de acuerdos de conferencia ante el riesgo de la desaparición del mercado por los efectos de la competencia.

El marco institucional que quiere regular la conferencia desde el punto de vista del interés general, encuentra un dilema: si se desregula el acuerdo de conferencia, dejándolo en libertad de existir, se puede llegar a una situación en la que las líneas marítimas más fuertes controlen las conferencias con la eliminación de la competencia.

Por otra parte, si se prohíben o desaparecen las conferencias marítimas, se logrará exactamente el mismo efecto y a un costo quizás más alto, pues las megacompañías navieras, en forma individual, eliminarán a sus competidores mediante la aplicación

de "dumping" y otras prácticas que finalmente conducirán al establecimiento de monopolios, lo que justamente quiere evitarse en las economías de mercado abierto.

Si se mantiene su regulación, imponiéndole limitaciones, como muestran las tendencias legislativas en Estados Unidos y Europa, se mantiene el riesgo de su desaparición, pero también la posibilidad de su adaptación a los cambios estructurales en el transporte en buques de línea, cuyos trazos se enfocan en otro capítulo de este estudio. Así las cosas, la solución institucional desde el punto de vista del interés general en países que, como los de la ALADI buscan abrir sus economías, es la de permitir la convivencia de las empresas pertenecientes a conferencias marítimas, que no hacen parte de dichos acuerdos, pero teniendo en cuenta un hecho histórico de profunda trascendencia que, en el caso latinoamericano, constituye el eje del problema que se intenta presentar.

Es evidente que la anterior situación es la que actualmente se aprecia en la región. Hay líneas latinoamericanas conferenciadas y no conferenciadas sirviendo las rutas intra y extra zonales, por lo que nada nuevo se estaría diciendo. Sin embargo, hay que considerar que las líneas marítimas de América Latina lograron su participación en las conferencias marítimas merced al instrumento político que les permitía tal cosa. Ese instrumento era, como es sabido, la reserva de carga.

Su eliminación en forma abrupta o progresiva, ha colocado a las empresas navieras regionales que logran permanecer en las conferencias en una posición indudablemente más débil que la anterior, quedando sujetos a la legislación extranjera cada día más compleja sobre conferencias marítimas.

Ello plantea la necesidad de contar con un marco regulatorio de los acuerdos de conferencia que se celebran para servir los tráficos a los países latinoamericanos, toda vez que, sin entrar a discutir en este punto las bondades o perjuicios de la reserva de carga, su desaparición trae consigo un vacío institucional.

Sin que entremos aún a hacer recomendación alguna, no está de más advertir que el acuerdo de conferencia está regulado en los países tradicionalmente navieros, dentro de los enfoques de la conveniencia de su propio comercio exterior y de su propia industria naviera por lo que no puede dejar de verse la importancia que para los países de la región revierte dotar de un marco institucional a los acuerdos de conferencia.

Es innegable que las legislaciones latinoamericanas se han ocupado del punto, pero lo han hecho dentro de los enfoques de la vieja política, lo que hace que en las actuales circunstancias, el registro nacional de los acuerdos de conferencia pueda resultar inútil, si no se puede controlar coactivamente la deserción o el incumplimiento de las condiciones por parte del armador nacional de un país latinoamericano, que a su vez puede estar sujeto a penalizaciones en el exterior cuando incumple las normas impuestas por legislaciones externas.

La efectividad de las normas nacionales fuera del contexto de la reserva de carga, por lo demás, se ve afectada por una circunstancia nueva y especial, como la aplicación de políticas comunitarias o federales.

Es por lo tanto importante considerar un marco normativo de carácter regional para contrarrestar el efecto que sobre las posibilidades reales de competencia ejercen las legislaciones extranjeras vigentes.

Hasta aquí esta parte del análisis, pues los contenidos normativos deben ser objeto de la recomendación del estudio.

Como ya se indicó, el marco institucional en que se ubican las conferencias debería verse además desde el aspecto de las relaciones entre los participantes de una conferencia marítima.

Es evidente la dificultad que ofrece separar el aspecto del interés público en la regulación del acuerdo del análisis de las relaciones entre los miembros que lo suscriben, pues son justamente las condiciones pactadas las que de una u otra manera afectarán en última instancia el interés público. Sin embargo, conviene apreciarlos aparte con el propósito de contribuir a aclarar algunos aspectos que observados "prima facie" podrán carecer de lógica.

Se hace referencia a la aritmética y a la geografía de los acuerdos básicos de conferencia, o a aquellos que se hacen a su amparo.

Al decir aritmética de los acuerdos, se toca el punto más importante de ellos: el económico, visto desde dos ángulos: tarifas en los acuerdos básicos, y los porcentajes de distribución de cargas o fletes en los acuerdos de pool.

Ha sido una vieja tentación en la política naviera latinoamericana, formular cifras que fijan metas abstractas a las cuales deben llegarse, por considerar que dichas cifras pueden constituir o representar una adecuada participación de las empresas navieras en la carga que genera un determinado tráfico, por querer ver en la aparente equidad de las cifras, la equidad del esfuerzo económico realizado, sin que ello sea necesariamente así. Es verdad que la vieja tentación tiene sus orígenes en el supuesto de la paridad característica del transporte marítimo hasta la última década, aceptada por todos como que respondía a un "toma y dame" que sí reflejaba una realidad.

Poco a poco, la aritmética de los acuerdos armatoriales en general y de los de pool en particular, ha sido modificada por la geografía, por la tecnología y por la aplicación de economías de escala.

La distancia, concepto fundamental del transporte, implica la necesidad de compensar el mayor esfuerzo económico sobre todo en tráficos donde la carga de compensación de los viajes efectuados por una determinada línea marítima, se obtiene sirviendo determinados puertos como tercera bandera pero sin que dicha carga de compensación ofrezca volúmenes iguales en uno u otro rumbo.

Así, es posible para un armador tomar carga rumbo norte, sin que su recíproco extranjero pueda encontrarla rumbo sur por elementales razones de mercado.

Si concebimos la obvia circunstancia de que viajar es ir y venir llevando cosas, resulta evidente que no está en las mismas circunstancias quien va lleno y quien va vacío. Eso haría injusto que una reglamentación obligase a los armadores a pactar distribuciones que siempre reflejen un 50/50. Si lleno mi buque tocando dos puertos, no es lo mismo que si tengo que hacerlo tocando tres o más, pues el esfuerzo económico es mayor.

Con lo anterior se quiere significar que desde el punto de vista de la regulación del acuerdo de conferencia, lo más aconsejable sería dejar libres a las líneas para que determinen en los acuerdos su participación. Ya se explicará por qué los objetivos de la política naviera, tanto en América Latina como en el resto del mundo, han cambiado de la participación de las líneas en el transporte de las cargas que genera el intercambio, a la participación en la cadena de distribución física internacional. Se trae aquí a colación porque el hecho contribuye a reforzar la tesis de la libertad armatorial en los acuerdos de conferencia, dentro de los cuales, por ejemplo, pueden movilizarse cargamentos por el sistema "feeder".

2. Los servicios conjuntos

Los servicios conjuntos son formas asociativas navieras en virtud de las cuales las líneas marítimas se asocian para explotar un tráfico como si fueran una sola empresa comercial, en la que las utilidades se reparten al igual que lo hacen los socios o accionistas, es decir, en proporción a los aportes. Es claro que los resultados negativos de su ejercicio comercial son igualmente compartidos.

Desde el punto de vista de su estructura jurídica los servicios conjuntos respetan la identidad comercial y la personalidad jurídica de quienes los componen.

El "joint venture" como se le conoce en inglés, es quizás traducido textualmente al castellano más descriptivo de esta forma de asociación: "aventura conjunta". Sin embargo en nuestros países se le conoce en la forma indicada, por lo que para efectos de su identificación lo seguiremos denominando así.

El servicio conjunto, decíamos, se basa en un contrato celebrado entre dos o más empresas. Dicho contrato contiene:

- El ámbito geográfico del tráfico.
- Las cargas que computan para el servicio conjunto y aquellas que se excluyen.
- La forma de liquidar los gastos.
- Las tarifas aplicables. En caso de pertenecer a una misma conferencia marítima, la indicación del compromiso de sujetarse a las reglas y tarifas de la misma conferencia.
- El período de duración del acuerdo.
- El tipo y número de buques que cada uno de los socios aporta para la prestación del servicio.
- La legislación aplicable.
- La forma de solucionar las controversias.

El marco institucional en que se inscribe el contrato es netamente privado, aunque el entorno institucional es público. Desde este punto de vista es importante distinguir las posibles formas de integración del consorcio:

- Un servicio conjunto entre dos o más empresas navieras latinoamericanas: en este caso, el entorno institucional debe ser lo más ágil posible. Prácticamente no cabe recomendar nada distinto de lo existente en las actuales legislaciones latinoamericanas.
- Un servicio conjunto entre una o más empresas latinoamericanas y una o más empresas de fuera de la región, como se presenta en la práctica: este caso ofrece al observador una realidad inmediata. Lo convenido entre los armadores debe presumirse favorable a ellos y la reciprocidad, debe presumirse también, está regulada por su contrato.

El aspecto interesante podría ser el atinente a los mecanismos de solución de las controversias que puedan surgir sobre la interpretación o debida aplicación del contrato, que podría sugerir la constitución de tribunales arbitrales en la región latinoamericana. Sin embargo hasta ahora, la única tentativa la ha formulado la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR) sin éxito, pues el comité de arbitraje instituido desde hace varios años en el seno de dicha asociación no ha llegado a conocer el primer caso. Las controversias entre armadores miembros de servicios conjuntos de que se tiene conocimiento, sean estos latinoamericanos o no, han sido resueltas de acuerdo a las leyes arbitrales vigentes en Londres o en Nueva York.

En el último de los casos propuestos, hecho este somero análisis, tampoco parece existir necesidad de establecer, y menos ahora, una normativa distinta de la existente.

Lo anterior hace que a los efectos del estudio del marco institucional no se vea necesidad de hacer cosa distinta de registrar sus características dominantes para entrar, posteriormente, en el análisis de otros aspectos que tal vez conduzcan a crear un entorno institucional general que permita su utilización por las empresas navieras regionales.

3. Servicios conjuntos de transbordo

Esta forma asociativa consiste en el pacto entre dos o más armadores que se comprometen a coordinar sus itinerarios y frecuencias, de tal suerte que cada uno de ellos servirá un segmento de tráfico. El o los lugares donde se fracciona la ruta se conoce como punto o puerto de transbordo.

Este sistema de servicio conjunto permite al primer transportador mejorar su frecuencia utilizando una menor cantidad de buques.

En estos pactos suele indicarse lo siguiente:

- Puntos de embarque y desembarque de carga.
- Transportadores.
- Frecuencias e itinerarios.
- Tarifas aplicables.
- Forma de distribución del flete.
- Designación de los lugares de transbordo.
- Sistema para asumir los gastos del transbordo.
- Sistema para determinar el régimen de responsabilidad por daños, faltantes o averías que sufran los cargamentos.

Es común, y cada vez resulta más frecuente en la región, que este servicio se preste entre una línea nacional, la que embarca, y una línea no nacional, la que recibe y completa la ruta. Esto se llama servicio "feeder".

A diferencia de lo que ocurre con la forma de servicio conjunto, cada uno de los armadores involucrados en este tipo de consorcio asume sus propios gastos. Los compromisos se refieren más al cumplimiento de las frecuencias, a la coordinación de los embarques y a la forma en que deben asumirse los gastos de cada transbordo en particular.

Lo normal es que los costos de la última operación sean asumidos por el primer transportador hasta el momento en que pone la carga a disposición del segundo, éste al tercero, o al transportador terrestre y así sucesivamente, sin perjuicio de que puedan pactarse multas por demora en tomar cargamentos oportuna-

mente descargados, o por retrasos en el descargue que pudieran eventualmente producirse para el segundo buque por no haberlos recibido oportunamente.

Los servicios conjuntos de transbordo o de "feeder" pueden o no contratarse con una o varias líneas alimentadoras, o con una o varias líneas que tomen la carga para movilizarla en el segundo trayecto.

Es evidente que este tipo de servicios se prestan aprovechando los contenedores, por lo que conviene indicar que también se debe pactar en qué forma y a quién se entregan estos equipos.

Estos consorcios pueden hacerse en uno o varios rumbos según las características del tráfico.

Para hacer el enfoque jurídico sobre este tipo de servicios, que por las razones que más adelante se exponen, empieza a ser el de mayor utilización por las empresas navieras de América Latina, debe dejarse en libertad a las partes para definir el aspecto contractual y dar agilidad a las operaciones.

Sin embargo, desde el punto de vista del interés público, cabe hacer la siguiente apreciación: el servicio de transbordo se debe prestar en puertos ágiles y eficientes, y existen en la subregión puntos que estratégicamente servirán como centros de consolidación o desconsolidación de carga, aplicando economías de escala.

Ello permite pensar en la conveniencia de incluir una norma dentro de las recomendaciones de este estudio, en virtud de la cual los estados se comprometan a destinar zonas de transbordo en determinados puertos sin trabas aduaneras, claro está que con el cumplimiento de determinados requisitos, para que esos puertos compitan, en virtud de sus ventajas comparativas, con los puertos de transbordo que están actualmente prestando esos servicios (por ejemplo Miami o San Juan de Puerto Rico).

4. Servicios de fletamento de espacio

Con el advenimiento del contenedor, es común la celebración de los llamados "Slot Charter Agreement" o "Space Charter Agreement".

Estos pueden darse en forma aislada o dentro de consorcios más amplios, los que a su turno pueden o no ubicarse dentro del ámbito de una conferencia.

En el primer caso, o sea en caso de pactarse en forma aislada, realmente deben verse más como subcontratación de servicios por parte de una empresa naviera en el buque de otra, que como un consorcio.

Este tipo de acuerdos, frecuentes entre algunas empresas navieras regionales, son verdaderos consorcios y operan en términos generales en la siguiente forma: las líneas que sirven un tráfico determinado conocen claramente los flujos históricos de carga del mismo y pueden encontrarse con una situación irracional en la forma de competir, dada por la concurrencia simultánea de naves en los puertos que, cuando quiera que se trate de tráficos extensos, redundan en un mal servicio durante los intervalos de la frecuencia establecida por uno u otro armador de los que compiten en ese tráfico.

La forma aconsejable de servir el tráfico, por consiguiente, sería la de racionalizar en forma convencional los zarpes, como ocurre en los acuerdos de "pool".

Sin embargo, esta última alternativa ofrece el problema de los volúmenes o flujos de carga que ha de movilizar cada línea, que en caso de resultar insuficientes van a redundar en el desaprovechamiento de la capacidad de bodega y en una más difícil labor administrativa del "pool".

Ello por cuanto las características de la carga que ha de tomarse en cada zarpe son desconocidas, y habiendo cargamentos que por su naturaleza física y comercial pagan un mejor flete es común que suceda, en el momento de liquidar las utilidades del acuerdo, que una línea que eventualmente desarrolló un esfuerzo económico mayor, deba pagar la diferencia (over) a otra que hizo un esfuerzo menor (under), para no desequilibrar las cuentas y cumplir el acuerdo del "pool".

Si a lo anterior se suma la circunstancia de que el tráfico respectivo es objeto de una fuerte competencia, se hallan las líneas en la absurda situación de tener a sus buques navegando con espacios vacíos para dejar los cargamentos en manos de sus competidores.

La anterior situación se resuelve mediante una racionalización, no sólo del tiempo y la ocasión (frecuencia), sino del espacio abordo.

Esto se traduce en un acuerdo en virtud del cual las naves de las líneas que integran el consorcio aprovechan la totalidad de la capacidad de bodega con que cuentan, conviniendo los mecanismos de comercialización del servicio.

Cada una de las líneas que hace parte del acuerdo percibe utilidades en proporción a la capacidad de bodega que aporta. Asimismo, moviliza en sus bodegas los cargamentos que en un simple acuerdo de "pool" habría correspondido movilizar a su socio.

Por ello en los buques de los socios que integran este tipo de consorcios las cargas vienen amparadas por conocimientos de embarque de varios armadores.

Por lo demás, las empresas navieras que se acogen a esta clase de acuerdos tienen importantes economías en cuanto a la contratación de servicios complementarios, tales como agenciamiento, inspecciones, toques, portazgos, etc. Ello indudablemente incrementa su competitividad.

Este tipo de servicios son posibles en aquellos países de América Latina con o sin ley de reserva de carga, siempre y cuando aquellos donde subsiste apliquen una proporcionalidad en cuanto a las cargas que han de transportar las líneas nacionales, entendiendo que dicho criterio de proporcionalidad está comprendido dentro del de reciprocidad efectiva.

5. Creación de empresas binacionales o multinacionales latinoamericanas

Esta forma de consorcio consistiría en el aporte de capital público o privado para constituir una sola sociedad dedicada a explotar comercialmente la actividad de transporte marítimo internacional.

Esta forma de asociación empresarial subsiste en un caso en la región: la Flota Mercante Gran Colombiana S.A. Dada la nacionalidad del consultor y la proximidad con esta forma de asociación, a continuación se presenta una reseña histórica que tal vez pueda contribuir a ilustrar sobre las ventajas o desventajas de utilizarla.

Esta empresa constituida el 8 de junio de 1946, hija de un gran espíritu integracionista, fue denominada por el entonces Presidente de Colombia, Alberto Lleras Camargo: "La empresa más importante, decisiva que se ha intentado en esta región del hemisferio occidental, desde aquellas hazañas con las cuales Colombia, Ecuador y Venezuela contribuyeron, y en qué grado a la libertad de América".

Concurrieron a su constitución los siguientes entes:

- a) La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - 315 acciones.
- b) Banco Agrícola y Pecuario de Venezuela - 315 acciones.
- c) Organización Marítima Ecuatoriana - 70 acciones.

Constituida la empresa, estudiados los tráficos, etc., los buques de Grancolombiana entraron en operación. Desde los primeros meses transportaron con cupo completo mercancías de importación para los tres países socios y llevaron en cambio, a los mercados exteriores, café y otros productos.

Tales fueron las proporciones de la demanda que la empresa se vio obligada a ordenar la construcción de seis nuevos buques.

No obstante este venturoso inicio, la participación del capital venezolano se retiró de la sociedad en 1956.

Durante el año 1981 el Presidente de la República del Ecuador, en una visita realizada a Colombia, manifestó el deseo de retirar las acciones ecuatorianas de la empresa. Si bien hasta la fecha tal liquidación no se ha producido, la manifestación subsiste sin que por otra parte parezca conveniente, desde un punto de vista pragmático, continuar.

Pudo haber contribuido a que esto sucediera la inequívoca voluntad de los Gobiernos de Venezuela y Ecuador de fortalecer su propia marina mercante.

Hay que destacar, con todo, que ello ocurrió dentro de un contexto geopolítico completamente diferente al actual y que el ejemplo traído a colación sirve para ilustrar el poco éxito final de una empresa constituida con capitales de tres países.

Efectivamente se trataba de aquella época en que la intervención estatal en el desarrollo y explotación de actividades económicas se consideraba fundamental para lograr el crecimiento.

Para presentar hoy esta alternativa, habría que hacerlo prescindiendo de un esquema similar al de la creación de la empresa que hemos propuesto como ejemplo.

Hoy la tendencia es a reducir al máximo las actividades del Estado, dejándolas en manos de particulares, lo que no sucedió con esta empresa, que si bien se dotó de la estructura propia de las empresas privadas, su inspiración y constitución fueron de estirpe estatal y política, amén del origen de los aportes, al menos ecuatoriano y venezolano.

Esto significa que ante las nuevas tendencias de apertura y liberalización, podría pensarse en la creación de empresas navieras bi o multinacionales latinoamericanas, siempre y cuando las mismas fueran constituidas con capitales privados.

Para hacer ello posible, el marco institucional del que pudiera dotarse a los particulares, armadores o no, debería contemplar facilidades sobre bases de tratamiento recíproco para la inversión de capitales.

Por otro lado convendría, por las razones que se exponen más adelante, buscar la manera de estudiar un "régimen de bandera uniforme" para los países latinoamericanos, que permita, al menos en ellos, condiciones de competitividad similares. Si se quiere constituir una empresa binacional o multinacional, así sea ésta de origen privado, ya se verá cómo uno de los factores claves para facilitar la creación de consorcios entre empresas navieras de la región está en el régimen de abanderamiento.

6. Ventajas comparativas de las formas de asociación

Se ha indicado en el plan de trabajo que las formas de consorcio presentadas ofrecen, desde el punto de vista de la aplicación de economías de escala, ventajas comparativas. Ello depende en gran medida de los factores que se enuncian a continuación:

El factor tráfico

Generalmente se acepta como noción de tráfico el volumen de carga que se mueve en una determinada ruta.

Desde el punto de vista espacial, el tráfico se caracteriza por ser largo o corto, según la distancia existente entre los extremos del mismo.

Desde el punto de vista temporal, por dos subfactores:

- El tiempo de travesía, que guarda relación obvia con la distancia.
- El itinerario incluido en el tráfico y el turno geográfico desde el cual se le aprecia (primero, segundo o tercer puerto, etc.).

Desde un punto de vista comercial, el tráfico puede ser compensado o descompensado según exista carga para ser movida en uno o ambos rumbos.

El factor frecuencia

Se entiende por tal, la cantidad de veces por unidad de tiempo en que un buque zarpa de un puerto para atender otros de un mismo tráfico. Así se habla de tráficos servidos con frecuencia semanal, quincenal, etc.

El factor eficiencia portuaria

La velocidad y la capacidad de los buques están determinadas por la rapidez con la que son atendidos en los puertos.

El factor tecnológico

A los efectos de este estudio, se entiende por factor tecnológico el diseño y edad de los buques con los que se presta el servicio, aclarando que: diseño equivale a la descripción del tipo de nave que transporta carga general, y que actualmente puede dividirse en dos grandes clases, como buques porta-contenedores y buques multipropósito.; y edad, contemplada en grandes grupos: buques mayores de 15 años y buques menores de 15 años.

Con base en lo anterior, intentaremos de la manera más sintética posible buscar las características teóricas óptimas de un servicio marítimo, de suerte que la empresa que lo presta pueda considerarse competitiva en términos ideales.

En primer término, si una empresa quiere ser competitiva debe estar en capacidad de ofrecer precios competitivos. Ello implica una necesaria reducción de sus costos operativos y un óptimo aprovechamiento de su capacidad de bodega.

La reducción de sus costos operativos está referida a:

- Costos de mantenimiento de naves
- Costos laborales
- Costos portuarios
- Costos administrativos

El aprovechamiento de su capacidad de bodega está referido a:

- Ingresos en el tiempo: dados por la periodicidad con que son generados por cada bodega que opera.
- Ingresos en el espacio: dados por la ocupación física de cada bodega que opera y por una óptima distancia.
- Ingresos en el comercio: dados por la índole de las cargas que moviliza. El óptimo indudable en este caso es la carga de bajo peso y/o volumen y alto valor F.O.B.

Así las cosas, la situación ideal para el armador está en movilizar la mayor cantidad posible de carga de alto valor y de bajo peso o volumen, en el menor tiempo posible, a una distancia óptima y al menor costo.

Veamos en concreto la situación del sector de América Latina para lograr el ideal descrito:

- Movilizar la mayor cantidad posible de carga de alto valor y de bajo peso o volumen.

Para su logro debe considerarse:

- a) El factor tráfico:

En un tráfico compensado puede lograrlo, pues es claro que las exportaciones latinoamericanas están conformadas por cargas de alto volumen y bajo valor, en tanto que los tráficos de importación lo están por cargas de alto valor y de bajo peso o volumen.

En un tráfico no compensado puede atenuar el efecto buscando:

- Un consorcio con una línea marítima de un país vecino y con un nivel de importación alto.
- Un consorcio con una línea de un país del otro extremo del tráfico y con un nivel alto de movimiento de carga de exportación hacia los países vecinos de la naviera latinoamericana.

En un tráfico largo puede lograrlo si la cantidad de buques que opera son suficientes para dar una rotación que le permita atender la frecuencia. Si carece de la cantidad necesaria de buques puede atenuar el efecto.

- Mediante la celebración de un consorcio de "space charter" con otros armadores que sirvan el mismo tráfico.
- Mediante la celebración de un acuerdo para hacer "feeder" con transbordo en un puerto cercano, dependiendo de la eficiencia del mismo.

b) El factor tecnológico

En un tráfico compensado naturalmente, o mediante la celebración de un consorcio, la línea, para poder movilizar carga general de alto valor y alto volumen en forma competitiva, debe contar con alta tecnología en movimiento de contenedores. Si no está en esa situación puede atenuar el efecto:

- Apoyando un servicio "feeder", si la distancia lo amerita.
- Desarrollando un servicio conjunto con un armador de un país vecino con naves tecnológicamente más avanzadas y ofreciendo las suyas para movilizar los cargamentos de alto peso o volumen, participando de las de buen valor en la medida en que la capacidad de sus propios buques lo permita, y aceptando una equilibrada remuneración por su participación, siempre y cuando la distancia del tráfico no aconseje, en aras de un mejoramiento de la frecuencia, apoyar un servicio feeder.

c) El factor eficiencia portuaria

Es aparentemente común para todas las líneas que sirven un tráfico moviendo el mismo tipo de cargamentos. Sin embargo, dentro de las economías de escala de las megacompañías navieras del mundo, el impacto de la ineficiencia portuaria latinoamericana es indudablemente menor dentro del conjunto total de sus costos. Es insuperable el problema para la línea marítima "per se" y requiere de la acción directa de los Gobiernos.

Obsérvese que en lo visto hasta aquí, no se han seguido como alternativas consorciales ni el servicio conjunto, ni la conferencia marítima.

En primer término, el ejercicio sólo es ilustrativo toda vez que sólo pretende mostrar opciones que en la práctica podrán no ser las mejores.

En segundo lugar, las conferencias marítimas como forma de consorcio pueden o no aplicarse en forma general a todos y cada uno de los casos y factores presentados. Lo interesante es que en esta imperfección del mercado, para sobrevivir tienen que hacerse más liberales cada día, de suerte que sus miembros encaren rápida y oportunamente las fuerzas de la competencia.

En cuanto a los servicios conjuntos, o "joint ventures", cabe decir que son consorcios verdaderamente especiales que nacen atendiendo todos los factores descritos, hasta el punto que en el respectivo contrato se pacta la posibilidad de compartir los gastos.

Queda aún por ver el elemento "... al menor costo". La reducción de costos es sin lugar a dudas el factor de competencia más complejo y más urgente que tienen los empresarios navieros regionales. Se han enumerado en forma muy global los costos que debe enfrentar el armador latinoamericano.

El costo global más alto para el sector naviero latinoamericano es la flota. Esta realidad indica que a medida que pasa el tiempo los costos de mantenimiento de la flota propia sufren un incremento importante.

El problema se ha venido reduciendo en la medida en que los Gobiernos de algunos países latinoamericanos, en el proceso de desregulación autorizan simultáneamente con la eliminación de la ley de reserva de carga, el abanderamiento de los buques en países que ofrecen registros abiertos. Tal es el caso de Argentina, Colombia y Perú.

Esta política, reciente por cierto, que va a permitir a las líneas renovar su flota, es una solución aperturista que conlleva una situación crítica para un subsector, el de los astilleros latinoamericanos, pero produce una revolución en la concepción de la actividad. Se deja atrás la noción de marina mercante y se entra en la Industria Naviera.

Pero lo importante y difícil de medir en este estudio es cuál será el impacto de estas medidas de desregulación, y si efectivamente la reducción global de costos que implican va a ser tal que permita a las empresas navieras hacer inversiones en flota con la debida oportunidad. El siguiente problema de costo, resuelto aparentemente en la misma forma, es el laboral.

Hay que comentar sin embargo, que esta reducción de costos redunda en un problema inicial de desempleo, inconveniente para los estados e inconveniente para el sector. Para el Estado porque además del problema social que entraña, pierde una inversión de muchos años en la formación y capacitación de la gente de mar.

De todas maneras, el fenómeno puede dar lugar a que el problema se enfoque y resuelva de otra manera.

En primer término hay que considerar la tendencia, más fuerte en unos países que en otros, de eliminar las restricciones en cuanto a la nacionalidad de los tripulantes como consecuencia natural de la "permisividad de abanderar" en países con registro abierto, que es justamente el fenómeno que puede generar la situación de desempleo.

En segundo lugar, la idoneidad y cantidad de tripulantes latinoamericanos, aunque es un dato del que no se dispone, puede servir para crear una bolsa latinoamericana de empleos. En tal sentido, la ALADI podría desarrollar una acción consistente en promover la armonización de las reglas sobre licencias de tripulantes, que fuesen uniformemente aceptadas por las autoridades marítimas de los países que pertenecen a la Asociación y con ello contribuir al logro de un doble propósito:

- Reducir el impacto social negativo que se deriva del desempleo de gente de mar.
- Fortalecer la apertura de un mercado laboral que, por su propia dinámica, va a lograr establecerse en niveles competitivos con los internacionales. Además cumplirá un propósito integracionista importante.

La reducción de los gastos operativos en puerto es un hecho que comienza a tomar cierta dinámica en el subcontinente, pero que requiere de un compromiso más fuerte. Como se ha indicado, la infraestructura y los servicios portuarios requieren de una modernización urgente, si se desea crear condiciones de competitividad para las empresas navieras regionales.

En tal sentido las recomendaciones de ALAMAR y la CEPAL han sido las de privatizar, o al menos desmonopolizar los servicios portuarios, aunque el Estado permanezca con la administración de la infraestructura.

Un compromiso gubernamental para crear condiciones abiertas de competitividad en los puertos, facilitará la creación de consorcios navieros en la región además de contribuir a optimizar los costos de las empresas latinoamericanas.

En lo que hace a los gastos administrativos, conviene señalar que la creación de consorcios tales que permitan el óptimo aprovechamiento de una flota moderna, será un indudable aporte para que las empresas apliquen sus esfuerzos en forma más económica y eficaz.

CAPITULO II

LOS CAMBIOS EN LA POLITICA NAVIERA INTERNACIONAL Y LAS FORMAS DE ASOCIACION EMPRESARIAL

1. Cambios en las políticas de las naciones tradicionalmente navieras

El análisis de los cambios sufridos por la política naviera internacional en la última década, debe hacerse a partir de un hecho: las profundas transformaciones del mercado. La primera de ellas es la utilización masiva del contenedor, técnica que en la medida en que facilita la homogeneización, puede traer consigo la desaparición de las formas tradicionales de transporte de carga general en la región.

Según algunos estudios América Latina, con un incremento de la carga en contenedores del 31%, sería la segunda área mundial, después de Asia, en cuanto a incremento se refiere, en el período 1986-1990.

Estrechamente relacionado con el advenimiento del contenedor está el del transporte multimodal, cuya implantación implica una utilización cada vez mayor de puentes terrestres, lo que a su turno reduce la demanda de servicios de transporte de la línea regular.

Como se ha señalado en el capítulo anterior, se observa un profundo cambio en la infraestructura del transporte. Por una parte, frente a la baja rentabilidad de las operaciones, determinada por el exceso de tonelaje que ha prevalecido en los últimos años, se desarrollan modelos de buques cada vez más eficientes.

En el aspecto tecnológico hay que destacar el aumento del tamaño de los buques, razón por la cual se estima que las naves con capacidad superior a 2.000 TEUS que en 1987 representaban el 17% de la capacidad mundial total, pasarán a representar el 30% en el año 2000.

Este incremento de la flota mundial indudablemente incide en la sobreoferta de bodega y en el incremento de la capacidad competitiva de las líneas marítimas que operan buques con tecnología de avanzada.

Otro factor que afecta de manera importante al sector es el cambio del sentido de los tráficos, tradicionalmente en rumbos norte-sur, por el rumbo este-oeste con servicios alrededor del mundo alimentados por sistema feeder.

La tendencia hacia el aprovechamiento de economías de escala es evidente en las estrategias empresariales de las líneas de países tradicionalmente navieros, donde se observa una creciente concentración de las compañías de tráfico regular.

Es igualmente notorio el hecho de la concentración en grandes centros de distribución donde se consolidan y desconsolidan las cargas.

Estos cambios en la estructura del transporte en buques de línea han generado un cambio en las estructuras de la política naviera y las normativas en las grandes potencias.

El fondo del problema de la política naviera internacional está en los valores que informan las normas rectoras de la conducta naviera internacional.

Las consideraciones que sirvieron de base al código de conducta de las conferencias marítimas, adoptado por la UNCTAD en 1974 y que entró en vigencia en 1983, carecen hoy de validez.

Como se recuerda, dicho instrumento internacional basaba su estructura en la conveniencia de permitir una adecuada participación a las líneas navieras de los países en vías de desarrollo, en el transporte de las cargas que generaba su comercio exterior.

La Asociación Latinoamericana de Armadores, en estudio presentado a la ALADI en mayo de 1989 explicaba las razones por las que el código no tendría aplicación en la práctica indicando, entre ellas, la circunstancia de no haber previsto la transformación estructural de los servicios.

Hoy se puede apreciar además, una ausencia total de voluntad de los Gobiernos de los países tradicionalmente navieros para que las líneas de los países en vías de desarrollo participen en el transporte de las cargas que genera el intercambio.

La manifestación de la anterior realidad se traduce en el contenido del discurso de la libre competencia, en contra del proteccionismo el cual, no obstante haber sido abolido en los países latinoamericanos, subsiste en los países tradicionalmente navieros. Además, tiene que resultar obvio que el poderío tecnológico ha tenido que implicar una alta inversión en un elemento estratégico para el desarrollo del comercio exterior de esos países y que, ante el efecto negativo de la sobreoferta de bodega se hace indispensable para ellos proteger o subsidiar la inversión, tanto por lo que significa como por lo que reporta. Es por ende legítimo, que busquen mediante normas nacionales o continentales asegurar la prosperidad y permanencia de sus flotas.

Lo que sí resulta ingenuo es pensar que los instrumentos jurídicos internacionales pueden ofrecer soluciones a las líneas navieras de los países en vías de desarrollo.

Hoy los valores son otros: eficiencia, oportunidad, rapidez, buen flete, etc. Dentro de este orden de ideas, es importante recordar que simultáneamente con la expedición del acta de navegación de los Estados Unidos de Norteamérica, en el año 1984 se promulgó otra ley (trade act) cuyos principios rectores eran: "mejorar la capacidad del Presidente para identificar y eliminar las barreras y restricciones a las exportaciones estadounidenses"; "propiciar la expansión del comercio internacional de servicios mediante la concertación de acuerdos bilaterales y multinacionales"; "estimular el libre flujo de inversiones extranjeras directas". Estos principios se reiteran en la "Ley ómnibus" de 1988.

La Comunidad Económica Europea, siguiendo pautas similares a las de los Estados Unidos ha expedido una serie de normas que antiguamente promulgaban la libre empresa, en tanto que países miembros como Alemania o España mantienen normas de protección.

Es conveniente, por los aspectos positivos que como política comunitaria contienen, transcribir un interesante resumen presentado en setiembre de 1991 en Montevideo por el Doctor José Eusebio Salgado y Salgado:

"a) El reglamento 954/79 del 15 de mayo de 1979 en relación con el código de conducta de las conferencias marítimas, que hace marcadas reservas al mismo cuando los países miembros de la comunidad se adhieren:

- Concepto de la compañía marítima nacional, toda la que se encuentre en cualquier país de la comunidad.
- Excepción de aplicación de la fórmula 40/40/20 entre estados miembros y basándose en la reciprocidad entre éstos y los demás miembros de la O.C.D.E.
- Exclusión de los artículos 13 y 14 inciso 9 en relación con los procedimientos de adopción de decisiones por las conferencias, las que actuarán sólo en el área comunitaria bajo el principio de igualdad y respeto de los plazos mínimos en que deberán de entrar los aumentos generales de los fletes.

Este compromiso de Bruselas demuestra el poco gusto y las reservas que la CEE y sus miembros tienen por el código mencionado.

b) Libre prestación de servicios, reglamento 4055/86 del 22 de diciembre de 1986, que establece el principio de libertad de servicios dentro del territorio comunitario; tales libertades son:

- Libertad de prestación de los servicios en el transporte marítimo, tanto para pasajeros como para mercancías, entre Estados comunitarios y entre éstos y terceros países.
- Beneficiarias de tal libertad son todas las empresas navieras radicadas en cualquier país miembro o fuera de la comunidad, pero controladas por nacionales de un Estado miembro y cuyos buques estén registrados en dicho país.
- Supresión paulatina de las reservas de carga que tengan los Estados comunitarios, lo que deberá alcanzarse plenamente el 1o. de enero de 1993.

c) Reglas de competencia para las conferencias marítimas, reglamento 4056 del 22 de diciembre de 1986, que regula los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma, para evitar prácticas

monopólicas y los acuerdos y prácticas condicionadas del transporte marítimo y lo relativo, finalmente, a los acuerdos de fidelidad en ciertos aspectos.

d) Libre acceso al tráfico transoceánico, reglamento 4058 del 22 de diciembre de 1986, que precisamente afecta nuestra posición, ya que a través de él se pretende luchar contra:

- Medidas proteccionistas de los Estados en vías de desarrollo.
- Reserva de carga.
- Convenios bilaterales que eliminan la participación de terceros.

El reglamento permite a los países de la CEE actuar de la siguiente manera:

- Por la vía diplomática en queja a esos terceros países.
- Adopción de contramedidas como la exigencia de un permiso de carga/descarga en puertos comunitarios.
- Aplicación de recargos o derechos.

e) Prácticas desleales, reglamento 4059/86, del 22 de diciembre de 1986, basados en el incumplimiento de normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o de seguridad de la Organización Marítima Internacional (OMI). Asimismo, por conceder subvenciones tan elevadas que pueden ofrecer niveles de fletes inferiores a los mejores que establezca un armador independiente en el ámbito comercial.

Si ello ocurre, la comunidad autoriza por este reglamento que se imponga una sanción al armador desleal, que deberá cubrir la diferencia entre el flete comercial internacional y aquel que se aplicó tan bajo.

Todo lo cual nos habla de por qué la CEE favorece la liberalización de los servicios en el transporte marítimo en la Ronda Uruguay del GATT.

Estados Unidos, al apoyar la liberalización progresiva de los servicios de transporte marítimo, propone medidas similares en el ámbito del GATT. Si bien es cierto que se pronunció por "el debido respeto por las prioridades políticas de cada país", precisamente por la preocupación tan sana que manifestaron sus armadores, ya que ellos gozan en ese país de un gran número de beneficios a los que ciertamente no están dispuestos a renunciar". (1)

(1) SALGADO Salgado, José Eusebio. Revista de la Asociación Latinoamericana de Armadores. Octubre de 1991, número 605.

En síntesis, la política naviera en los escenarios mundiales está dada por las siguientes características:

- Búsqueda de protección o subsidio a la industria naviera altamente tecnificada.
- Liberalización y apertura de la competencia.
- Fortalecimiento de la multilateralidad en la forma en que se prestan los servicios.
- Desdén por la protección o subsidio a la industria naviera no tecnificada.
- Aplicación de economías de escala.
- Mejoramiento de las frecuencias.
- Sostenimiento del sistema "feeder".
- Agrupamiento de empresas navieras.
- Creación de consorcios.
- Debilitamiento del sistema de conferencias marítimas, al menos en su concepción clásica.
- Búsqueda de una competencia un poco menos imperfecta.
- Creación de una normativa sobre competencia desleal, aplicable en Europa y Estados Unidos en la medida en que dichas prácticas afectan sus flotas sin que haya aún ninguna norma equivalente en los países en vías de desarrollo.

Todos los anteriores factores permiten apreciar que las políticas navieras de los países tradicionalmente marítimos buscan el eficiente servicio al mercado antes que justas reparticiones de tráfico, así como asegurar la inversión en tecnología para el logro de dichos propósitos.

2. El principio de la soberanía

Como se dijo en la introducción de este trabajo, la marina mercante, más que la industria naviera propiamente dicha, se consideró como una manifestación del poderío naval de la Nación y como una expresión de la soberanía económica, en la medida en que se pudiera contar con una flota mercante que, al participar en el mercado internacional de fletes, contribuyera a mantener los precios internacionales en niveles estables.

La razón histórica de este principio político está en la dependencia de servicios foráneos para transportar por vía marítima las exportaciones latinoamericanas. Las consecuencias adversas de esta dependencia se hicieron sentir con el acontecer de las dos conflagraciones mundiales, especialmente la segunda de ellas, que dejó a algunos de nuestros países, productores de

bienes no necesariamente esenciales para satisfacer las necesidades de la guerra, a merced de eventuales sobrantes de bodega en los barcos mercantes que viajaban rumbo al norte.

Se caracterizó el proceso por la vinculación muy estrecha con el sector militar y fue así como casi invariablemente las armadas de nuestros países incidieron, y aún inciden, en mayor o menor grado en la formación, operación, autoridad y control de actividades tanto navales como mercantiles.

Ya se verá más adelante cómo las funciones de autoridad en aspectos mercantiles han venido saliendo de las manos del estamento militar para pasar a otras áreas de nuestros Gobiernos, en tanto que, por lógicas razones, mantienen las funciones relativas a los aspectos de seguridad y demás asuntos propios de la navegación.

Este tinte militar en una actividad tan comercial como es la marina mercante, incide en gran medida en la concepción del principio de soberanía que caracteriza la política naviera de la región.

3. El principio de la racionalidad

La marina mercante nacional de los países latinoamericanos ha estado caracterizada por contar con una línea nacional, casi en todos los casos de propiedad del Estado; y de otras líneas, casi siempre de menor tamaño, de propiedad de particulares.

La autoridad marítima procede, dentro de los parámetros de la ley de marina mercante, a asignar a la línea nacional y a las privadas una o varias rutas que deben ser compartidas con la línea nacional, bien por armadores extranjeros o bien por armadores nacionales.

En algunos casos, la forma para hacerlo consiste en que la autoridad marítima hace un seguimiento de los acuerdos de pool para controlar la participación de los armadores concurrentes en el tráfico asignado.

En otros casos la autoridad marítima asigna la ruta a un armador nacional dejándole en libertad de celebrar acuerdos privados de asociación con otros armadores, siempre para servir la misma ruta.

Este principio de racionalidad en la asignación de rutas constituyó en gran medida, un elemento clave para la supervivencia de las líneas navieras de América Latina que lograron mediante este mecanismo participar del transporte de una porción importante del mercado.

4. El principio de la bilateralidad

El sentido tradicional y natural de los tráficos desde y hacia los países latinoamericanos, es decir norte-sur, hizo que la relación entre armadores se concibiera para llevar y traer

carga entre uno y otro extremo del tráfico, actitud comercial que en el tiempo habría de cambiar.

Esto dio lugar a la aplicación generalizada de una política bilateral que se manifestó, en su momento, en una de dos formas: mediante la celebración de convenios entre Gobiernos en virtud de los cuales las partes se comprometen a permitir que las naves de sus armadores nacionales accedan al transporte de las cargas que genera el intercambio con el país respectivo.

En dichos convenios los Gobiernos establecían qué autoridad sería la encargada de aplicar el convenio en cada país. Esta autoridad, estaba en la obligación de mantener un estrecho contacto con la del otro país, para controlar la aplicación del convenio.

En ellos ha sido costumbre pactar los porcentajes de carga asignada a las empresas navieras de uno y otro extremo, en proporciones del 50/50, o en la de 40/40/20, en el caso de aquellos Gobiernos cuyo Estado es miembro del Código de Conducta de las Conferencias Marítimas de la UNCTAD; mediante la celebración de acuerdos armatoriales privados de asociación, homologados por las autoridades marítimas de los países de uno u otro extremo del tráfico.

5. El principio de la reciprocidad

Normalmente los acuerdos se celebran sobre la base de una mutua concesión de derechos de tráfico. Es decir, la posibilidad que tienen las empresas navieras de transportar los productos del país, distinto del suyo, que sirven.

Esta mutua concesión es muchas veces puramente formal y carece de una reciprocidad efectiva en términos de competitividad comercial por cuanto:

- Algunos países tradicionalmente navieros subsidian a sus flotas.
- Los mismos países han tenido políticas más liberales sobre leyes de abanderamiento de naves que los países latinoamericanos, al menos hasta la implantación de las nuevas políticas, lo que les ha permitido competir en una situación más ventajosa.

6. Causas endógenas y exógenas

Los principios descritos, aplicables en mayor o menor grado en los países de la ALADI, comienzan o sufren una transformación paulatina pero clara que permite presentar una tendencia.

La transformación que a continuación se expone tiene causas tanto endógenas como exógenas.

Causas endógenas

- i) **La deuda externa.** Es factor determinante de una creciente necesidad de exportar mayores volúmenes a precios competitivos. La creencia, muchas veces fundada y justificada, del incremento de costos derivado de la protección a la marina mercante nacional, hace que se dé mayor prioridad a la colocación de productos nacionales en los mercados externos que a contar con marina mercante propia.
- ii) **La apertura de las economías.** Consecuentemente con la anterior postura, hace que rápidamente llegue al sector naviero latinoamericano un criterio totalmente opuesto al proteccionismo, del cual están inocultablemente imbuidas las leyes de reserva de carga.
- iii) **La reducción del tamaño del Estado.** Ha venido implicando la desaparición o reestructuración de las líneas marítimas de propiedad o controladas por los Gobiernos. Igualmente se aprecia una marcada tendencia y la voluntad política de privatizar estas industrias.
- iv) **La apertura a la inversión extranjera.** Implicará la participación de capital foráneo en empresas navieras de la región, lo que conllevará la aparición de nuevos y más eficientes armadores en la región.

Causas exógenas

Fuera de la región se dan una serie de causas que implican para el sector un necesario cambio de políticas, tales como la conformación de bloques económicos con políticas comunes. Para los efectos del presente trabajo conviene destacar lo acontecido en dos de ellos:

- La Comunidad Económica Europea, con una política marítima de bloque inspirada en los siguientes principios:
 - * Libre competencia.
 - * Cabotaje reservado.
 - * Capacidad de respuesta ante el proteccionismo de terceros.
 - * Capacidad de respuesta ante prácticas de competencia desleal.
 - * Mecanismos de sanción.
 - * Autoridad marítima comunitaria.
- El bloque de Estados Unidos, México y Canadá que excluyó el transporte marítimo de su Tratado de Libre Comercio.

Si bien el comercio de Estados Unidos y los países latinoamericanos sigue revistiendo una indudable importancia, es preciso considerar los efectos del transporte marítimo en relación con el resto del mundo.

La razón la da el sentido del tráfico. Es preciso apreciar por un lado la posición geográfica de Estados Unidos como nuestro norte y la de Europa y los países asiáticos como nuestro este y oeste.

Si se tiene en cuenta que la tendencia cada vez mayor es a prestar servicios alrededor del mundo y si consideramos los volúmenes de carga que dentro del contexto mundial se movilizan por los puertos norteamericanos, nos encontramos con que:

- El movimiento de y hacia Estados Unidos es en rumbo norte-sur.
 - * Directamente.
 - * Con transbordo en la costa este o en el Caribe de Estados Unidos.
- El movimiento de y hacia Europa es oeste-este.
 - * Directamente.
 - * Con transbordo en la costa oeste de Estados Unidos.

Como puede observarse, este esquema tan sencillo ofrece las siguientes consecuencias:

- Hay que pensar por razones geográficas y económicas siempre en los Estados Unidos.
- Acortar los tráficos y utilizar servicios de transbordo con contenedores es más económico porque reduce los tiempos de travesía e incrementa la rotatividad de los buques.
- Más eficiente operativamente porque permite mejorar las frecuencias.
- Más competitivo, porque en la medida en que se mejoren las frecuencias, aplicando economías de escala, se pueden utilizar buques menos sofisticados.

La tendencia hacia este sistema destruye las políticas navieras bilaterales, características de nuestros países.

Están de otro lado los corredores terrestres y la integración de la cadena de transporte en Europa, cada vez más cercana al Asia, que parece conducir a mejorar la competitividad comercial de esos dos bloques, fortaleciendo el Atlántico en la década que comienza.

Así, el movimiento de cargas de buen flete por el Pacífico puede verse mejorado por la competitividad creciente de Europa.

Dentro de esta operación hay que señalar que el movimiento más grande de carga y flete de América Latina sigue haciéndose por el Atlántico, aunque también debe decirse que los productos del intercambio que son transportados por este mar son en gran medida de alto volumen y bajo valor, a diferencia de lo que ocurre con los cargamentos que se mueven de Asia hacia América Latina, por el Océano Pacífico.

Con la predecible integración euroasiática, dada por los profundos cambios políticos y económicos de la última década, seguirá un fortalecimiento de la cuenca del Atlántico, útil para Europa, Asia y Estados Unidos.

Como resultado de estos factores exógenos y endógenos la política naviera latinoamericana ha venido sufriendo una transformación importante.

Hoy se encuentra en la crisis que implica ese cambio y que se ha manifestado de manera importante en los últimos cuatro años.

Los primeros hitos se encuentran en los países del Pacífico. El primero de ellos, Chile, elimina su ley de reserva de carga para sustituirla por una ley de reciprocidad efectiva, en virtud de la cual el principio es la libertad de acuerdo a los tráficos de y para ese país, siempre y cuando a las naves de los armadores chilenos no se les apliquen leyes ni prácticas restrictivas en aquellos países con los cuales sostiene su intercambio, caso en el cual las autoridades chilenas aplicarán el mismo tratamiento.

Posteriormente, y también en el área del Pacífico, en noviembre de 1990 los presidentes de los países que conforman el Acuerdo de Cartagena, suscriben el Acta de La Paz, según la cual debe eliminarse la ley de reserva de carga.

Al año siguiente, en forma autónoma, lo haría la República Argentina.

Hoy día la política naviera latinoamericana tiene un gran vacío, por cuanto la eliminación abrupta de la única herramienta que tenía no vino aparejada de una política sustitutiva necesaria.

Ello hace que resulte importante comparar las tendencias para intentar una nueva propuesta que ciertamente inspire un acuerdo regional para facilitar la creación de consorcios entre las empresas navieras latinoamericanas, empezando por decir que la tendencia, vista como un todo, ya no es la de transportar sino la de distribuir.

Bajo este postulado, a continuación se intenta una sinopsis:

CAMBIOS EN LA POLITICA NAVIERA

Soberanía naviera -----	Soberanía comercial
Marina mercante -----	Industria naviera
Racionalidad en la ruta -----	Racionalidad en la distribución
Reciprocidad formal -----	Reciprocidad efectiva
Optimos itinerarios -----	Optimas frecuencias
Autoridad marítima nacional -----	Autoridad marítima comunitaria
Tráficos norte-sur -----	Tráficos este-oeste
Tráficos bilaterales-----	Tráficos con transbordo
Tarifas heterogéneas-----	Tarifas homogéneas por contenedor
Buque nacional -----	Empresa naviera nacional
Participar en el transporte de las cargas que genera el intercambio -----	Participar en la cadena de distribución física internacional

7. Cambios en los roles de la autoridad marítima

El proceso de cambio en la política naviera al interior de los países latinoamericanos comienza por una demostración del interés del Gobierno por buscar mecanismos mediante los cuales se haga más expedito el comercio. Al hacerlo tiene que ocuparse del transporte marítimo y es así como autoridades nacionales que no habían tocado este tema en el pasado, empiezan a expresar su preocupación por el posible escollo que la protección a la marina mercante pueda significar para la competitividad de los productos de exportación.

La posterior eliminación de la reserva de carga y la inicial reacción de los armadores nacionales al hecho, dan como resultado una política de apertura en dos sentidos:

- Por un lado se abren los tráficoes para que en ellos participen libremente las líneas marítimas nacionales o extranjeras que lo deseen.
- Por otro lado, se eliminan las restricciones sobre abanderamiento.

Lo anterior implica para la autoridad marítima nacional un cambio en sus roles.

Conviene aclarar que ellos, hasta el momento en que se produce este cambio, habían estado circunscritos al control de la aplicación de la reserva de carga; en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del servicio público de transporte y a las dispensas (waivers) sobre aplicación de la ley de reserva de carga.

En el nuevo escenario, la autoridad marítima deberá encarar:

- La racional aplicación del desabanderamiento de buques.
- El estudio de la real incidencia de un mercado de fletes abierto para la industria naviera nacional.
- La aparición y el control de nuevos agentes en la actividad del transporte marítimo (NVOCCS y OTM).
- El estudio de mecanismos diferentes de la reserva de carga o de mecanismos directos de protección, que sirvan para contrarrestar los efectos de la política naviera de los países o de los bloques de países tradicionalmente navieros.

La necesidad de asumir estos nuevos roles se puede resumir como una internacionalización de la autoridad marítima nacional de los países latinoamericanos.

Hay que aclarar que lo dicho hasta aquí se refiere a las funciones comerciales de la autoridad marítima por cuanto en la región hay que distinguir que ellas se hallan divididas en dos.

- La autoridad marítima en cuanto regula los aspectos relativos al tráfico, o comerciales.
- La autoridad marítima en cuanto regula los aspectos relativos a la seguridad de la navegación, el control de la contaminación marina, los aspectos relativos al litoral, faros y boyas, etc.

Si bien en algunos países como Argentina, Chile o Uruguay las anteriores funciones están separadas en entes administrativos diferentes, hay países donde las dos funciones son ejercidas por una misma autoridad.

Hecha la anterior aclaración, los roles propuestos, como emergentes ante una nueva situación, dan lugar al fenómeno que aparece en la región y que merece ser estudiado con detenimiento. Se trata de la autoridad marítima comunitaria, que se presenta a continuación.

8. La autoridad marítima comunitaria

La autoridad marítima comunitaria como manifestación y mecanismo de aplicación de las políticas de bloque (transporte marítimo e integración).

El caso europeo

Como es sabido, la mayor parte del comercio exterior de la Comunidad Económica Europea se realiza crecientemente dentro de sus fronteras, situación que tiende a fortalecerse a partir del 1o. de enero de 1993. La mayor parte de sus importaciones, según estadísticas del Fondo Monetario Internacional, provienen de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) conformada por Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza.

El Japón y los Estados Unidos son en su orden importantes abastecedores de la Comunidad.

Durante el año 1987 el 60% del comercio exterior de importaciones y exportaciones de la Comunidad se realizó dentro de los países miembros.

El 96% del intercambio comunitario con terceros países y alrededor del 32% del intra comunitario se realiza por vía marítima, lo que nos muestra claramente la importancia que para la Comunidad tiene el transporte marítimo.

Durante la década pasada el transporte marítimo se constituyó en preocupación de los Gobiernos de la Comunidad. Sobre el particular, conviene citar el documento titulado "El futuro del transporte marítimo comunitario", editado por la Comisión de las Comunidades Europeas, de fecha 3 de agosto de 1989 que dice:

"La flota mercante comunitaria inscrita en los registros de buques de los estados miembros ha sufrido, desde 1980, una espectacular recesión con respecto a la capacidad de tonelaje absoluto y a la participación en la flota mundial. Entre 1980 y 1988, el tonelaje se ha reducido prácticamente a la mitad. La participación en la flota mundial se situaba en 29.7% al final del decenio entre 1970 y 1980 (con una reducción del 3%), pero en 1988 dicha participación había descendido a un 15.4%, incluso teniendo en cuenta también los buques registrados fuera de la Comunidad pero controlados por compañías que operan en el territorio comunitario, se observa la misma tendencia mientras que la flota mundial en conjunto sólo ha experimentado una disminución marginal (en un 5% aproximadamente), en 1987 (último año del que se disponen datos) la flota comunitaria sufrió un descenso del 28.3% con respecto a 1981".

La característica dominante durante la década de los 80 fue un exceso de oferta en la prestación del servicio y la consiguiente disminución en los niveles de flete.

La otra preocupación de los países de la Comunidad, en forma similar a lo que ocurre con los latinoamericanos, se relacionaba con la edad de su flota.

A finales de 1989, la Comisión de las Comunidades Europeas sugirió un programa de acción para aliviar la crisis de su flota, bajo los siguientes criterios:

- Debe ser acorde con la política de transporte marítimo no proteccionista practicada por la Comunidad, que se basa en el principio de la competencia libre y leal en el transporte marítimo mundial.
- Debe ser eficaz para responder a la situación en que se halla este sector.
- Debe ser capaz de introducirse rápidamente.
- Debe impedir que se acentúe la divergencia entre las políticas de los distintos Estados miembros, que tienden a crear un efecto de "empobrecer al prójimo" y debe, en la medida de lo posible, reducir las divergencias ya existentes.
- Debe mantener, en la proporción más alta posible, el empleo en el sector y crear perspectivas para los empleados en él.
- No debe causar perjuicios a las normas internacionales de seguridad y medio ambiente ni a las condiciones de empleo.
- No debe aumentar las tarifas de flete en detrimento de los fletadores.
- Debe adaptarse a las posibilidades financieras de los Estados miembros. (2)

Guardando las proporciones puede decirse que hay una similitud entre el problema encarado por la Comunidad Económica Europea por su transporte marítimo y el de los países que conforman la ALADI.

Una síntesis del anterior planteamiento muestra cada vez más la clara necesidad de contar con una política de bloque, la que solamente puede ser formulada, seguida y aplicada por una autoridad marítima comunitaria.

Antes de entrar a analizar la forma en que el fenómeno comienza a surgir en el escenario latinoamericano conviene, a partir de algunas normas contenidas en los reglamentos de la Comunidad, apreciar el tipo de funciones que ejerce la autoridad marítima en la Comunidad Económica Europea.

(2) Legislación marítima de la Comunidad Económica Europea, Asociación de Armadores Marítimos Colombianos, Armacol, Iván Duque Escobar, compilador, abril 1990.

El reglamento 4055/86, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios entre estados miembros y terceros países señala a la Comisión, entre otras, las siguientes funciones:

- Compilación de información sobre el proceso de aplicación del principio de libre prestación del servicio.
- Recomendar acciones al Consejo de las Comunidades, en materia de acuerdos de reparto de cargamentos entre líneas navieras.

El reglamento 4056/86 sobre la aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma, asigna las siguientes:

- El conocimiento de los laudos arbitrales y recomendaciones de conciliación aceptadas por las partes, que regulen los litigios relativos a las prácticas de las conferencias.
- Tomar acciones, de oficio o a solicitud de parte del interesado, cuando las conferencias o las líneas "outsiders" violen los principios del testamento.
- Consultar con las autoridades competentes de los terceros países afectados por las medidas de la Comisión, con miras a conciliar en lo posible los mencionados intereses y el respeto al derecho comunitario.
- Dirigir los procedimientos establecidos en el reglamento en estrecha y constante conexión con las autoridades competentes de los estados miembros a las que se haya habilitado para formular cualquier observación sobre dichos procedimientos.
- La Comisión tiene poderes de verificación, establecidos en el Art. 18 del reglamento.
- Facultad de imponer multas.
- Facultad de oír a las partes antes de imponer multas.

El reglamento 4057, establece el procedimiento que debe seguir la Comisión con miras a enfrentar las prácticas de tarifas desleales de armadores de terceros países que cubren el servicio en líneas internacionales que perturben gravemente la estructura del tráfico de una línea que cubra puertos de la Comunidad y de esta manera cause o pueda causar un perjuicio importante a los armadores de la Comunidad que operan en determinada línea y a los intereses de ésta.

El reglamento 4058 faculta a la Comisión para seguir acciones e imponer sanciones cuando alguna medida tomada por un tercer país o por los agentes de éste limite o amenace con limitar el libre acceso de las compañías navieras de los estados miembros, o de barcos matriculados en un estado miembro con arreglo a la legislación del mismo transporte:

- De línea en tipos de tráfico sujetos a código excepto cuando la medida se tome de conformidad con el Convenio de las Naciones Unidas relativo a un código de conducta de las conferencias marítimas.
- De línea en tipos de tráfico no sujetos a código.
- A granel y de cualquier otro tipo de carga por servicios irregulares.
- De pasajeros.
- De personas o de mercancías con destino a o entre instalaciones "off shore".

En virtud del procedimiento establecido en este reglamento la Comisión recibe las peticiones o quejas, investiga y propone las medidas que debe adoptar el Consejo de las Comunidades Europeas.

En el reglamento 4069/86, relativo a la concesión de asistencia financiera a proyectos de infraestructura de transportes, la Comisión tiene la facultad de reducir o cancelar una ayuda financiera.

Como puede observarse, las facultades de la autoridad marítima comunitaria son muy amplias y contribuyen definitivamente a la formulación dinámica de una política de bloque.

En América Latina se asoma la posibilidad de contar con una autoridad marítima comunitaria. Ha sucedido en los países que integran el Acuerdo de Cartagena.

A mediados de 1988, la Junta convocó a las autoridades marítimas de los países de esa subregión, quienes inicialmente enfocaron la posibilidad de establecer un cabotaje andino en forma similar a la propuesta por la ALADI a sus países miembros; es decir, sobre la base de cargas reservadas a las empresas marítimas de la subregión.

Con la suscripción del Acta de La Paz, en el mes de noviembre de 1990, debió reunirse nuevamente el Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático (CAATA), y a lo largo de un interesante proceso se logró establecer un primer hito en la región hacia la creación de una autoridad marítima comunitaria.

Veamos los aspectos más destacados del mismo.

Los postulados del Comité ante la nueva política, están recogidos en la Resolución CAATA no. II RE-32 que propone como objetivos específicos de la política naviera:

- a) Armonizar las políticas de transporte marítimo con las políticas de apertura y los esquemas de competitividad internacional que se están estableciendo en la subregión para todos los sectores de la economía.

- b) Mejorar la competitividad de las empresas de transporte marítimo subregionales.
- c) Coordinar las políticas de transporte marítimo de los países miembros, dotándolas de mecanismos adecuados para lograr el equilibrio frente a posibles competencias desleales de terceros países.

La anterior resolución dio origen a la Resolución CAATA no. II-RE-33 en la que se solicita a la Junta del Acuerdo de Cartagena considerar un proyecto de Decisión sobre "Libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la marina mercante del Grupo Andino".

Dicha solicitud y el proyecto en ella contenidos, fueron aceptados y aprobados con algunas modificaciones por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que expidió la Decisión 314 sobre libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la marina mercante del Grupo Andino.

La Decisión contiene los siguientes elementos claves para la formulación de una nueva política naviera regional:

Principio de la libertad de acceso

Comprende las cargas transportadas por vía marítima que genere el comercio exterior de los países de la subregión en la siguiente forma:

- a) entre países miembros;
- b) entre éstos y terceros países en buques de armadores andinos; y
- c) entre países andinos y terceros países en buques de armadores de terceros países.

Salvo los hidrocarburos ecuatorianos.

Principio de la reciprocidad efectiva

Comprende el acceso, sobre la base de concesiones mutuas de libre tráfico, para las cargas que se generan entre:

- a) países; y
- b) comunidades.

Limita o condiciona a la proporción que se conceda a las empresas marítimas de la subregión o a las naves fletadas y operadas por ella.

Principio de la libertad de gestión

Comprende la eliminación de las medidas que afectan la actividad de las empresas de transporte marítimo e incidan en sus costos de operaciones y que se reflejan en modo particular en exigencias de carácter laboral, arancelario y tributario.

La flexibilización de exigencias legales en materia de porcentaje de capital nacional para la constitución de empresas de transporte marítimo que permite, de esta forma, una mayor participación de capitales extranjeros.

Principio de la concertación

Comprende:

- La racionalización de la utilización de bodegas entre los países de la subregión.
- Una acción subregional coordinada para salvaguardar el libre acceso al tráfico transoceánico.
- El control de prácticas desleales.
- El fortalecimiento del sistema de consultas con los usuarios.

Además de los anteriores postulados se establece el CAATA, encargado de formular la política naviera subregional, de acuerdo con los anteriores principios.

Si bien el CAATA no tiene el mismo poder ni jurisdicción de la Comisión de Bruselas, es indudable que constituye el primer caso de autoridad marítima comunitaria con carácter permanente en la región.

9. La regulación comunitaria de las formas asociativas navieras

Es preciso partir de supuestos de hecho:

- La tendencia hacia la conformación de bloques económicos.
- La apertura de las fronteras en virtud de la necesidad de crear corredores terrestres para el desarrollo del transporte multimodal.
- La necesidad de aplicar economías de escala entre navieros de varios países.
- La necesidad de hacerlo mediante la creación de consorcios.

Ello hace importante que se regulen en la forma más amplia posible las formas de asociación naviera existentes y aquellas que las líneas marítimas de América Latina pretendan conformar, y que dichas regulaciones sean armónicas para que las compañías puedan hacerlo en forma ágil.

La situación de las conferencias marítimas frente a los principios de apertura y libre competencia

Como se ha visto, las conferencias marítimas se convienen fundamentalmente para regular las tarifas en un determinado tráfico.

Además conviene recordar que las conferencias pueden ser de dos clases:

- Conferencias abiertas: en la medida en que las circunstancias de hacer parte de su acuerdo básico, no tienen mayores implicaciones para aquella línea naviera que desea hacerlo. Son comunes en los Estados Unidos y en países de economía liberal.
- Conferencias cerradas: en la medida en que la membrecía esté sujeta a la aprobación de los demás participantes del acuerdo básico.

Este tipo de conferencias ha existido hasta ahora fundamentalmente en Europa. Sin embargo, con la entrada en vigencia de los reglamentos citados, es de esperar que en Europa haya una progresiva descartelización o liberalización del sistema de conferencias marítimas, a partir del 1o. de enero de 1993.

Las tendencias de apertura y liberalización de las economías parecen pues indicar que las conferencias se deben considerar como acuerdos que constituyen excepción al principio de libre competencia y que las condiciones de su acuerdo básico no pueden ser limitativas en cuanto a la libre participación de las líneas que deseen acogerse a ellas.

Es igualmente claro que las conferencias marítimas no pueden verse involucradas en actos de competencia desleal, ni tendientes a sacar a alguien del mercado marítimo de cabotaje continental de las líneas navieras que integran dichos bloques de países.

No es razonable que las líneas marítimas latinoamericanas no puedan movilizar cargas europeas entre países europeos, en tanto que las líneas europeas movilizan cargamentos latinoamericanos entre puertos latinoamericanos.

Es evidente que el razonamiento anterior puede verse distorsionado por dos factores:

- La magnitud del intercambio europeo muchas veces superior al intercambio intrarregional latinoamericano.
- La magnitud geográfica de América Latina, muchas veces superior a la europea.

Aceptando el primer factor como válido, podría llegarse a la conclusión de aceptar un mutuo cierre continental del cabotaje, como no sucede ahora contemplando el segundo factor. Podría alegarse por parte de los armadores de los países de la comunidad, que constituye una discriminación en atención al tamaño del continente. Sin embargo, si se considera que los armadores latinoamericanos, especialmente aquellos que prestan sus servicios en forma de consorcio, deben operar en la misma ruta, quedarán aún con el cierre del cabotaje latinoamericano en condiciones de

desventaja con los armadores europeos habida cuenta de la magnitud del tráfico intrarregional de ese continente. La preferencia al consorcio latinoamericano constituirá un principio de elemental equilibrio.

10. **El problema del interés nacional en la aplicación y regulación del flete marítimo en bloques comunitarios frente a los principios de apertura y libre competencia**

La historia de las líneas de bandera, o líneas nacionales latinoamericanas controladas por el Estado, está estrechamente vinculada con la necesidad de asegurar la colocación en los mercados externos del o de los que se consideró o aún se considera como productos básicos (trigo, petróleo, café, minerales). Es igualmente importante tomar en cuenta el interés nacional existente detrás de ciertas líneas especializadas en el movimiento de productos de importación, fundamentales para el desarrollo económico. Clásico es el transporte de crudo o de combustibles en países como Brasil o Uruguay que no pueden quedar a merced del mercado para su abastecimiento.

En estos casos, cualquier instrumento internacional parecería que debe admitir la excepción propuesta. Sin embargo, la experiencia enseña que en el foro de discusión surgen objeciones de parte de los representantes de Gobiernos o de grupos de empresarios de diferentes países.

La situación responde, como es lógico, al deseo que dicho Gobierno o representantes empresariales tienen en la participación de las líneas marítimas de su país en el transporte de las cargas que se pretenden excluir.

La solución al problema puede estar en la fórmula intermedia de permitir a buques pertenecientes a otras empresas navieras de la región participar en el transporte de cargas estratégicas, pero prefiriendo al transportador nacional, cuando quiera que ofrezca iguales o mejores condiciones para el transporte.

11. **La política laboral y la apertura económica**

Como se ha indicado, el cambio abrupto de una política naviera regional fundada en la protección del sector mediante la aplicación de reserva de carga hacia una política abierta, implicó también una apertura del mercado laboral marítimo.

Ello, por cuanto la legislación marítima vista internamente y como un todo, se formulaba para el empresario naviero nacional no sólo como un derecho consagrado a su favor, sino también como una serie de obligaciones mediante el cumplimiento de las cuales podía acceder a los beneficios de la ley de reserva de carga.

Tales obligaciones se establecen en las respectivas leyes de abanderamiento del país las cuales consagran, como costumbre generalmente aceptada en las naciones tradicionalmente marítimas, mínimos de tripulantes nacionales por buque, exigencia en cuanto a la nacionalidad, etc.

De esta suerte, al eliminarse la ley de reserva de carga y sus beneficios se desestimula al armador nacional a mantener sus buques bajo el pabellón nacional.

En un informe de la Comisión de Transporte Marítimo de la UNCTAD sobre las consecuencias económicas de la existencia o inexistencia de una relación auténtica entre el buque y el pabellón de matrícula, se indica que la posibilidad de reducir los costos de tripulación parece ser uno de los estímulos más importantes para que los navieros inscriban sus buques en países de libre matrícula, habida cuenta del considerable aumento de sueldos. Entre los diversos conceptos comprendidos en la explotación de un buque (reparaciones y mantenimiento, tripulación, gastos generales, gastos de viaje), los costos de tripulación serían prácticamente el único concepto que puede guardar una relación directa con el pabellón del buque a causa de la libertad del naviero -bajo los pabellones de libre matrícula- de contratar oficiales y marineros casi en cualquier país del mundo. En los países marítimos tradicionales, el número mínimo de tripulantes (por categoría y graduación) se halla estrictamente reglamentado respecto de cada tipo y clase de buque y es aplicado por organismos gubernamentales, o por las actividades o presiones de los sindicatos, o por ambos, mientras que el nivel general de sueldos de los marineros de estos países refleja el nivel general de sueldos. El código de la marina mercante, los reglamentos gubernamentales o la presión de los sindicatos exigen en muchos países que la tripulación sea total o parcialmente nacional. En cambio, los buques de libre matrícula no están sujetos a esas restricciones y, por consiguiente, están en condiciones de realizar economías en costos de tripulación al contratar el mínimo de oficiales y tripulantes al más bajo costo. Debe observarse, por lo demás, que un gran número de buques de libre matrícula pertenece a compañías (por ejemplo petroleras) que poseen y explotan una flota de buques de diferentes pabellones, incluso de pabellones de libre matrícula. Esas compañías tienden a seguir una política de contratación y empleo en materia de escalas de tripulación, sueldos, licencias y demás condiciones de empleo respecto de la flota en su conjunto, sin establecer necesariamente discriminaciones entre los buques de distintos pabellones.

Sobre este particular es importante destacar también la intervención de la Organización Internacional del Trabajo, que trata de evitar la incorporación o el enrolamiento de tripulantes en buques que enarbolan pabellones de libre matrícula. Al respecto, hay que destacar las recomendaciones 107 y 108 de 1958.

La primera de ellas insta a los Estados miembros a que hagan cuanto esté a su alcance para que la gente de mar de su territorio no se incorpore a buques matriculados en el extranjero, a menos que las condiciones en que hubiere de ser enrolada, consideradas en su conjunto, sean equivalentes a las que se aplican en los países tradicionalmente marítimos.

La recomendación 108 establece que "el país de matrícula debería reconocer plenamente las obligaciones que se derivan de la misma y ejercer efectivamente su jurisdicción y control para proteger la seguridad y bienestar de la gente de mar que preste servicios abordo de los buques de su marina mercante".

Además de los anteriores, existe el Convenio de Normas Mínimas en la marina mercante (1976) referido a los buques en que prevalecen condiciones inferiores a las normas mínimas y trata de dar un carácter normativo a las recomendaciones anteriormente expuestas.

El convenio obliga al Estado del pabellón a ejercer una jurisdicción y un control efectivos sobre los buques mercantes matriculados en su territorio respecto de una serie de convenios marítimos adoptados anteriormente bajo los auspicios de la OIT y en particular a:

- a) Promulgar, si no existen todavía, y hacer cumplir, respecto de buques matriculados en su territorio, disposiciones legislativas sobre normas de seguridad (incluidas normas en materia de capacidad de la tripulación, horas de trabajo y dotación) seguridad social y condiciones de vida abordo. Tales disposiciones legislativas deben corresponder a normas enunciadas en convenios anteriores de la OIT (enumerados en anexo al convenio) o, en caso de que el Estado de que se trate no los hubiera ratificado, deberían ser en lo fundamental equivalentes a dichos convenios.
- b) Establecer, si no existen todavía, procedimientos adecuados para el enrolamiento de la gente de mar en los buques matriculados en su territorio y para el examen de las quejas que se presenten a este respecto.
- c) Asegurar que la gente de mar enrolada en buques matriculados en su territorio cumplan con los convenios internacionales de trabajo en rigor. (3)

Es importante considerar además de que la OIT se ha ocupado desde sus inicios del tema del salario mínimo internacional para la gente de mar.

(3) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - Junta de Comercio y Desarrollo - Comisión de Transporte Marítimo - octavo período de sesiones, Ginebra 12 de abril de 1977. "Consecuencias económicas de la existencia o inexistencia de una relación auténtica entre el buque y el pabellón de matrícula".

Los últimos avances sobre este particular han sido los siguientes:

La Comisión Portuaria Marítima en su 25a. reunión (1987), estableció valores de 176 libras o 286 dólares como equivalentes al salario mínimo estipulado. Por otra parte, se instó a la oficina a perfeccionar el método utilizado para actualizar la cifra salarial.

La Comisión Portuaria Marítima aprobó una resolución en la que además de declarar inalterable el salario mínimo "pide al Consejo de Administración de la OIT que solicite al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo que:

- a) Revise la aplicación de la actual fórmula de pago o salario mínimo OIT para:
 - i) Asegurarse de que la actual lista de 44 países sea representativa tanto de naciones marítimas con un tonelaje significativo (por lo menos un millón de toneladas) como de los países que suministran un número importante de gente de mar a la industria.
 - ii) Establezca un mes fijo para los datos de precio, consumo y tipo de cambio, y utilice ese mismo mes como un mes base para futuros cálculos de los índices de precios al consumo.
- b) Comprenda un estudio práctico para elaborar una fórmula alternativa para el pago o salario de OIT que sea mutuamente aceptable para las dos partes de la Comisión Paritaria Marítima.
- c) Establezca un pequeño comité bipartito de pago o salario que se convoque en años alternativos entre las reuniones de la Conferencia Paritaria Marítima, con el fin de actualizar la paga o salario mínimo de la OIT, de acuerdo con la fórmula prescrita en el entendido de que tal comité no debe convocarse en el año anterior a una reunión de la Comisión Paritaria Marítima.
- d) Tenga en cuenta que la gente de mar desea debatir la excepción que consta en el párrafo 2 de la recomendación no. 09 referente al empleo en ciertos casos de personal subalterno complementario".

En su 26a. reunión (1991) acordó ajustar la cifra del salario mínimo establecido en la resolución 109, elevando a 335 dólares americanos a partir de octubre y con miras a alcanzar la cifra de 356 dólares para un año más tarde.

La Comisión, tomando en cuenta los profundos cambios que se han producido en la operación de los buques mercantes y las características del empleo de la gente de mar, también recomienda la revisión del convenio número 109 sobre salarios, horas de trabajo y dotación de buques mercantes.

Se entendió que era necesario modernizar el documento, especialmente en lo referente a horas de trabajo y dotación. También deberían incluirse normas que tienen en cuenta aspectos como la fatiga de la dotación y la seguridad de los barcos.

Dada esta relación entre la aplicación de las normas de la OIT, y el hecho de enarbolar en los buques el pabellón nacional y el mayor costo laboral que ello implica, las empresas navieras de América Latina aumentaron de 1.162.034 toneladas de registro bruto en banderas de conveniencia en 1982 a 3.121.301 toneladas en 1992, con una gran expectativa de aumento después de la eliminación de las leyes de reserva de carga. (4)

Esto traerá como consecuencia inmediata una reubicación de las tripulaciones latinoamericanas en buques de registro abierto, o en buques de bandera no nacional.

12. Alternativas al problema de desabanderamiento

El conocido "flagging out", nombre con el cual se conoce la actitud de abandonar el registro nacional por los armadores de un determinado país, ha tenido como solución en algunos países europeos, el establecimiento de un segundo registro.

Tal como se aprecia en América Latina, los Gobiernos europeos observaron que la mayor parte de los buques que abandonaron su pabellón nacional, continuaban siendo explotados por los mismos armadores, bajo pabellones de conveniencia o registros abiertos. Ante este hecho varios Gobiernos encontraron que carecía de lógica que sus países hicieran esta transferencia cuando resultaba posible detectar la diferencia entre los costos que para los armadores implicaba permanecer en su propio pabellón o salirse de él.

Los estados europeos consideraron que era fundamental contar con su propia marina mercante y por ello encontraron dos alternativas: la creación del segundo registro nacional, o la modificación del registro único.

Al encontrar que la segunda alternativa sería muy lenta se optó por la creación del segundo registro, que crea un marco totalmente nuevo. (5)

Noruega, el primer país en hacerlo, estableció el Norwegian International Ship Register (NIS) con cuatro principios básicos:

- a) El buque debe cumplir con todos los requisitos técnicos y náuticos, para lo cual debe existir una relación y coordinación estrecha entre el registro y las sociedades clasificadoras.

(4) Datos del Instituto de Estudios de la marina mercante Iberoamericana, 1992.

(5) Revista de la Asociación de Navieros Españoles ANAVE, octubre de 1990

- b) Los procedimientos de registro son bastante estrictos tanto en su contenido como en su demostración.
- c) Los acuerdos de tarifas y/o contratos individuales de empleo de tripulaciones deben ajustarse a las normas del NIS.
- d) La gestión comercial y técnica, en porción significativa, debe ser llevada a cabo por empresas noruegas sin perjuicio de la participación de armadores de otras nacionalidades. Se trata pues, de un registro abierto.

Por otra parte está el registro internacional danés creado por ley en julio de 1988. Para poder inscribir sus buques en el DIS, la empresa propietaria del mismo debe tener al menos un 20 por ciento de capital bajo control danés. El régimen fiscal para las empresas es el mismo que para el resto de las compañías navieras. A diferencia del noruego, el registro danés es cerrado y más orientado hacia las empresas de esa nacionalidad.

Lo que tienen en común los dos "segundos registros" anteriormente expuestos, es que cuentan con normas que alivian las cargas tributarias y laborales.

El tema de un posible segundo registro ha sido discutido en América Latina, en forma particularmente acentuada en Argentina y Brasil.

Sobre el particular debe destacarse que en 1991 en Brasil, el grupo de trabajo de la Secretaría de Estado de Industria, Comercio, Ciencia y Tecnología concluyó que era esencial la creación de un segundo registro en el Brasil para dar competitividad a la marina mercante.

Dichas recomendaciones señalan, entre otras, la creación del Registro Internacional Brasileiro como órgano vinculado a la Secretaría Nacional de Transportes Navieros, con patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. Propone darle como sede la ciudad de Río de Janeiro, con la función específica de efectuar el registro de navíos, así como todos los actos o contratos relativos a ellos; fiscalizar las condiciones técnicas, etc.

En cuanto al régimen fiscal propone que el recaudo por registro sea destinado a la creación o mantenimiento de un sistema de seguridad social privado y especial para los tripulantes, así como para la administración del registro.

En la República Argentina se hicieron interesantes avances para la creación de un segundo registro. Sin embargo, se optó por la alternativa del libre abanderamiento en registro abierto.

13. Los convenios o tratados para evitar la doble tributación

En líneas generales, los tributos que producen la doble imposición de rentas a las empresas navieras de América Latina son fundamentalmente los que gravan su renta y, en menor proporción, los que lo hacen respecto de su patrimonio.

Tratando de evitar la doble imposición de tributos para apoyar un ambiente económico competitivo para las empresas navieras regionales, la política fiscal debería estar orientada a gravar su renta y patrimonio únicamente en aquel territorio donde se ubica la fuente tributaria.

En 1929, en el congreso convocado en Amsterdam por la Cámara de Comercio Internacional se aceptó que el Estado debía limitar su jurisdicción fiscal frente a las rentas extranjeras, si el beneficiario estaba domiciliado en su territorio; paralelamente también debía limitar su poder fiscal cuando el beneficiario obtuviera sus rentas en fuentes situadas en su territorio y se domiciliara en el extranjero. La aplicación de este principio no ha sido ajeno a la región latinoamericana.

La ALALC en reunión de expertos en doble tributación internacional celebrada en Montevideo en 1973 indicó que "el criterio para atribuir potestad tributaria que mejor se aviene a los países en desarrollo es el de la "fuente" por oposición al sustentado por los países desarrollados que es el del domicilio de la residencia o de la nacionalidad".

Posteriormente, durante una cuarta reunión en 1978, se aprobó la consideración "como elemento principal para determinar el domicilio, la ubicación de la dirección efectiva, el lugar indicado en el instrumento de constitución de la empresa, concepto que se hace extensible para definir el criterio aplicable para ubicar los vehículos de transporte afectados al tráfico internacional". (6)

El tema podría resolverse mediante:

- La celebración de convenios para evitar la doble tributación.
- La celebración de un acuerdo multilateral en virtud del cual ningún Estado gravará las rentas provenientes de fletes originados en su territorio, cuando se trate de buques pertenecientes u operados por empresas navieras regionales reservándose cada Estado la facultad de hacerlo en su territorio respecto de sus propios armadores.

14. Impuestos a los servicios complementarios al transporte y a su incidencia frente a la apertura

Hay una aclaración que hacer en este punto.

La tasa es la suma que paga un contribuyente que se encuentra en determinada situación que implica un beneficio para él en virtud de la utilización que hace de las instalaciones o de los servicios de un Estado.

(6) BLAS, Simone Oswaldo. Conferencia dictada durante la XXIV Asamblea General Ordinaria de la Asociación Latinoamericana de Armadores

Tal es el caso de los peajes o de los portazgos.

El impuesto, en cambio, se aplica a todo aquel que se encuentre en una situación fiscal predeterminada en la ley. Así, tratándose de los servicios complementarios al transporte, que son evidentemente los que se prestan a los buques y a la carga en los puertos, es preciso notar que se pagan contribuciones en forma de tasa y en forma de impuesto.

Las tasas normalmente están referidas al portazgo, que en términos generales comprende dos grandes rubros:

- El fondeo.
- El muellaje.

El primero de ellos es la acción de esperar en las aguas aledañas al recinto portuario público y el segundo la acción de amarrar la nave contra muelles del puerto respectivo.

Estas tasas son ineludibles toda vez que su producto se destina al mantenimiento de las respectivas instalaciones o servicios (faros, boyas, etc.).

Los impuestos gravan en forma indirecta al transportador, pues el hecho imponible es la actividad comercial desarrollada bien por la empresa estatal o por los particulares en el puerto.

Así, los servicios complementarios al transporte tales como la estiba, el conteo de las unidades de carga, el llenado o el vaciado de contenedores pueden estar, en la medida en que son actividades rentables, sujetas a gravámenes fiscales en una de dos formas:

- a) Como impuesto a la renta de quien presta el servicio, caso en el cual se transfiere el costo del usuario al armador.
- b) Como impuesto de recaudación particular como es el caso del IVA, caso en el cual también se grava al usuario y al armador.

En uno y otro caso los impuestos se van a ver reflejados en el flete.

Dentro de la región se observa, como se ha mencionado en otra parte del presente trabajo, una clara tendencia a privatizar los servicios que se prestan en los puertos, en tanto que la infraestructura, o sea, las zonas de fondeo y los muelles, tienden a permanecer en manos estatales, bien en forma directa o mediante el ejercicio soberano de la actividad portuaria en los mismos.

De esta manera, en el aspecto fiscal, si se quiere estimular la competitividad de las exportaciones y la competitividad de los puertos se debería:

- Eximir del pago de impuestos a los prestadores de servicios portuarios para estimular la inversión en equipos, mano de obra, etc.
 - Establecer tasas (portazgos) competitivas.
-

CAPITULO III

EL ROL DEL TRANSPORTE MARITIMO EN LA CADENA DE DISTRIBUCION FISICA INTERNACIONAL

Evidentemente, la mayor parte del comercio internacional se ha venido haciendo hasta ahora por vía marítima. Sin embargo, hay que admitir un cambio progresivo en esta realidad: el transporte marítimo es solamente un segmento del proceso total del comercio.

Si bien es cierto que la distribución física internacional es un hecho tan antiguo como el mismo comercio, toda vez que las mercancías, en una u otra forma deberían llegar siempre a puntos situados en el interior de los países, el cambio está dado por la extensión del vínculo entre el transportador y el consignatario, entre este último y su embarcador y entre éste y el transportador.

Antiguamente era competitivo el transportador marítimo que lograra llenar su buque en el menor tiempo posible, con la mayor cantidad de carga posible y llevarla lo más lejos posible. Hoy día, esto puede seguir siendo cierto, pero únicamente en la medida del segmento marítimo.

De ahí que los puertos hayan dejado de ser, cada vez más, lugares de recibo y entrega de carga, para convertirse también, cada vez con mayor fuerza, en lugares de consolidación o desconsolidación, o en puntos de enlace con otros medios de transporte.

De esta manera, las expresiones "puerto seco", "puerta a puerta", etc., han transformado la realidad al punto que, respecto de muchos embarques particulares como aquellos que utilizan los puentes terrestres entre las dos costas de Estados Unidos, decir que el comercio es mayoritariamente marítimo ha pasado a ser solamente una verdad a medias.

Hecho elocuente de lo afirmado es la notoria disminución que ha sufrido en la última década el paso de buques por el canal de Panamá.

1. El transporte multimodal

Dados los avances logrados en las investigaciones de la ALADI sobre la materia, es importante resaltar que el fondo del problema para las empresas navieras regionales, como para las de cualquier parte del mundo, es la pérdida del control comercial de la carga y su sujeción, progresivamente mayor, al operador de transporte multimodal.

Es irreversible el hecho, sin embargo, que en el enfoque hacia la creación de consorcios es importante el aporte del transporte multimodal porque:

- La unitización de carga contribuye a homogeneizar factores de costo, lo que facilita la operación de cualquier clase de consorcio.

- La operación masiva de contenedores es más fácil dentro de sistemas de racionalización de tráfico bajo la modalidad "Space Charter Agreement".
- Es indudable la facilidad que ofrece el sistema para aplicar economías de escala.

Desde una óptica latinoamericana es fundamental dotar a la actividad de un marco institucional que contemple:

- La facilitación aduanera.
- Un régimen de responsabilidad armónica.
- Un régimen igualmente armónico que regule la actividad del operador de transporte multimodal.

En otro aspecto, cabe destacar el rol de los Gobiernos: "a pesar de los esfuerzos desplegados en materia de planificación de la infraestructura necesaria para acoger la tecnología del contenedor, elemento básico para el desarrollo del transporte multimodal, aún restan muchas tareas que deben ser asignadas, tanto para el sector público como para el privado, en beneficio de la integración física tanto nacional como regional: desarrollo de terminales interiores de carga, puentes, caminos, puertos, etc.". (7)

Es igualmente importante señalar que, con "Cargoware International", en Sudamérica se observa un incremento del 100% en la construcción de contenedores en el período comprendido entre 1988 y 1990, lo que indica la creciente necesidad en la región de contar con estos elementos.

Desde el punto de vista de las economías abiertas a la importación y al acceso de buques de otras nacionalidades, por los efectos de la eliminación de la ley de reserva de carga, es considerable el incremento de contenedores que ingresan a los puertos de los países de la región.

Es indudable que la utilización de contenedores implica para el armador regional, además de las inversiones que debe hacer en la renovación de su flota, un costo por el alquiler de contenedores.

Una de las formas para reducir este costo, sería mediante la contratación o alquiler conjunto de unidades para ser operados en un consorcio.

(7) ALADI/SEC/dt 300, 8 de julio de 1992

2. La geografía latinoamericana y el sentido de los tráficos

Para poder aplicar adecuadamente economías de escala dentro de consorcios navieros, es importante considerar la magnitud del continente y las distancias geográficas en las que se encuentra determinada empresa naviera para poder atender adecuadamente las necesidades propias de una buena frecuencia.

Ello invitaría al diseño de una logística que parta de una clara visión de lo siguiente:

El consorcio para el feeder

La alimentación del tráfico este-oeste, es decir, hacia Europa o el Lejano Oriente, puede desarrollarse:

- Alimentando buques de compañías navieras extrarregionales en puertos de Estados Unidos, o recibiendo carga en contenedores de ellos en dichos puertos.
- Hacerlo con las navieras regionales que ofrezcan un mayor desarrollo tecnológico, las que actuarían como tercera bandera en tráficos combinados, con navieros regionales que ofrezcan un menor desarrollo tecnológico, pero con capacidad suficiente para atender el factor frecuencia.
- Hacerlo en puertos latinoamericanos, del Caribe o del Pacífico (México, por ejemplo).

El consorcio y la reposición de contenedores

Ocurre, y con frecuencia, que un tráfico marítimo servido con contenedores, está descompensado. Ello presenta la dificultad de reubicar los contenedores vacíos en los puertos o lugares interiores de exportación en los países latinoamericanos.

Sobre el particular, convendría estudiar la posibilidad de establecer en el marco de los consorcios, incentivos para la reposición de los contenedores hacia los puertos latinoamericanos.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Aspectos políticos

Dados los cambios en la estructura de los servicios en buques de línea, así como la tendencia cada vez más creciente hacia la implantación de políticas económicas abiertas, los objetivos de la política naviera deben reformularse y concertarse entre armadores y autoridades considerando los siguientes aspectos:

- De tener marina mercante nacional "per se" a contar con una industria naviera eficiente.
- De participar en el transporte de las cargas que genera el intercambio, a participar en la cadena de distribución física internacional.
- De contar con líneas que sirvan grandes tráficos, a contar con líneas que presten servicios frecuentes, eficientes y oportunos.

Aspectos jurídicos e institucionales

Es evidente la tendencia internacional hacia la formulación de las reglas de juego de la competencia naviera de acuerdo con los intereses de las marinas mercantes del respectivo bloque económico.

La experiencia fehaciente de lo anterior es la de la Comunidad Económica Europea y su política naviera comunitaria, expresada en los reglamentos de diciembre de 1986.

En este sentido, el Tratado de Montevideo 1980 ofrece el marco para aunar esfuerzos entre las autoridades marítimas de los países de la región, e incluso dar los primeros pasos hacia el establecimiento de una autoridad marítima comunitaria en América Latina, que deberá encarar entre otras:

- La racional aplicación del desabanderamiento de buques.
- El estudio de la real incidencia de un mercado de flete abierto para la industria naviera nacional.
- La aparición y el control de nuevos agentes en la actividad del transporte marítimo (NVOCCS y OTM).
- El estudio de mecanismos diferentes de la reserva de carga o de mecanismos directos de protección, que sirvan para contrarrestar los efectos de la política naviera de los países o de los bloques de países tradicionalmente navieros.

El Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático es el primer intento existente en la región en este aspecto y sus funciones deberían ampliarse al marco de la ALADI.

Este mismo ámbito debe servir de sustento para la creación y evolución de consorcios entre empresas navieras de la región, bajo un régimen integrado de normas de política naviera que aseguren los criterios expuestos en materia de reciprocidad efectiva y antimonopolio.

Por otra parte, es fundamental que, en forma complementaria a un acuerdo regional que facilite la creación de consorcios navieros, la ALADI continúe desarrollando esfuerzos para dotar a los países de la región de un instrumento multilateral que regule los aspectos relativos al transporte multimodal.

Registro de buques

La eliminación de la ley de reserva de carga, trae aparejado el desestímulo para que las empresas navieras regionales mantengan sus buques en el registro nacional y consecuentemente busquen las alternativas de un registro abierto o un segundo registro.

De acuerdo con lo anterior, los países deberían tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

- El régimen fiscal y aduanero que grava actualmente a la flota va a terminar siendo, en la práctica, totalmente inocuo, pues finalmente no habrá buques a los cuales aplicárselo.
- El régimen laboral nacional abordado también dejará de aplicarse a la gente de mar de los países de América Latina, y además, en virtud de la inscripción y registro de buques en países que ofrecen pabellones de conveniencia, se generará una situación de desempleo.

Consecuentes con lo que antecede, los Gobiernos deberían hacer los esfuerzos posibles para:

- Flexibilizar las regulaciones de registro de buques actualmente existentes,
- Crear un segundo registro nacional, o
- Establecer un registro latinoamericano.

Elegir una de las opciones anteriores, facilitaría aún más la creación de consorcios entre empresas navieras de la región latinoamericana. Uno de los factores claves para ello, está en el régimen de abanderamiento, el cual es posible armonizar y flexibilizar en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

Los consorcios navieros permiten, en la forma que se elija y de acuerdo con los factores presentados en el presente estudio, la aplicación eficiente y racional de economías de escala. Es fundamental para el desarrollo de cualquier consorcio naviero, participar en el transporte multimodal.

Aspectos comerciales

Los movimientos de apertura y liberalización de las economías, observados en los países que integran la ALADI, facilitan "prima facie" la creación de consorcios en materia naviera aún más que bajo esquemas de reserva de carga.

Los procesos de privatización de algunas empresas estatales de América Latina implican una desmonopolización en el servicio de los principales tráficos.

Para asegurar un mercado sano, las autoridades marítimas regionales deberían establecer mecanismos que prevengan actos de competencia desleal que pudieran desarrollar compañías navieras regionales o extrarregionales con el fin de reservar para sí y en forma exclusiva y excluyente el mercado de fletes en uno u otro tráfico.

Hoy día la política naviera latinoamericana tiene un gran vacío, por cuanto la eliminación de la reserva de carga no vino aparejada de una política sustitutiva necesaria. Ello hace que resulte necesario evaluar las tendencias internacionales para intentar una propuesta de acuerdo que facilite la creación de consorcios entre las empresas navieras latinoamericanas, teniendo en cuenta que la tendencia ya no es la de transportar sino la de distribuir.

Régimen de responsabilidad efectiva

Un régimen de responsabilidad efectiva debería enmarcarse dentro de los siguientes criterios:

- Criterio de apertura: dejando a la iniciativa privada el establecimiento de las condiciones de distribución de las cargas que se generan en los diferentes tráficos.
- Criterio de control y registro: las autoridades correspondientes en cada Estado deben conocer y registrar los acuerdos realizados por las empresas navieras regionales.
- Criterio de eficiencia: las autoridades marítimas regionales deberían establecer mecanismos de información sobre la participación de las empresas navieras dentro de la cadena de distribución física internacional, para establecer la eficiencia del sistema del consorcio.
- Criterio de competitividad racional: la política naviera regional debe partir reconociendo el hecho de un mercado internacional imperfecto. Por ello, en atención a las políticas de los países o bloques de países deberían establecerse las condiciones en que se puede tener un libre acceso a los tráficos servidos por empresas navieras latinoamericanas.
- Criterio de integración: la política naviera regional debería partir del hecho de la agrupación en bloques observada actualmente en el mundo. Por ello, las decisiones sobre las medidas adoptadas para asegurar la aplicación del principio de reciprocidad dentro

de los consorcios celebrados entre empresarios regionales, o entre estos y sus socios comerciales de las naciones tradicionalmente marítimas, deberían estar situadas en el seno de una comunidad de autoridades regionales.

Aspectos operativos

Los países de la región deben tener presente que para lograr un sistema eficiente de prestación de servicios en puerto a naves y cargas se hace necesario considerar, de manera especial, las siguientes medidas y normas:

- Prelaciones de atraque a buques portacontenedores.
- Un régimen aduanero sobre zonas de almacenamiento de contenedores en puntos interiores, para dar agilidad al tráfico interior.
- Un régimen de tránsito aduanero.
- Un régimen de establecimiento de tasas portuarias.
- Un régimen fiscal de los servicios complementarios al transporte marítimo en los puertos.
- Criterio de inversiones: las autoridades nacionales deberían establecer normas que permitan la inversión privada en infraestructura para la movilización de contenedores, el establecimiento de puertos secos en lugares interiores, la dinamización de los ferrocarriles, la plena utilización de las hidrovías y la modernización de las comunicaciones.

Asimismo, debería establecerse la figura del operador de transporte multimodal (OTM) dentro de los siguientes parámetros:

- El régimen de requisitos mínimos que debe reunir el operador para ser autorizado por los Estados para ofrecer los servicios puerta a puerta, utilizando diversos medios de transporte, debe atender entre otros el factor responsabilidad. En este aspecto deben armonizarse los regímenes de responsabilidad de los diversos medios de transporte dentro de los países para dar seguridad jurídica a los operadores que deseen actuar dentro de la región.
- Por otra parte, deben establecerse las garantías que habrán de exigirse a los operadores con el fin de evitar actos de competencia desleal y asegurar a los usuarios una efectiva prestación del servicio, a través de la permanencia y el respaldo comercial efectivo del operador de transporte multimodal.
- Deben establecerse los requisitos mínimos del documento de transporte multimodal.

Aspectos tributarios

Los aspectos tributarios y fiscales del proceso deben ser considerados desde dos puntos de vista:

- La flota: régimen de registros.
- El flete: maneras de evitar la doble tributación.

De esta manera, en el aspecto fiscal, si se quiere estimular la competitividad de las exportaciones y la competitividad de los puertos se podría eximir del pago de impuestos a los prestadores de servicios portuarios para estimular la inversión en equipos, mano de obra, etc., y establecer tasas (portazgos) competitivas.

El Tratado de Montevideo 1980 permite negociar una norma de carácter general que señale que los países solamente establecerán impuestos sobre la renta por concepto de fletes recaudados a las navieras establecidas en su territorio.

Respecto de países diferentes de los de la Asociación, deberán seguirse celebrando convenios para evitar la doble tributación.

Aspectos sociales

En previsión al desempleo que podría generarse como consecuencia natural de acogerse a la "permisividad de abanderar" en países con registro abierto y dada la idoneidad y cantidad de los tripulantes latinoamericanos, sería conveniente crear una "bolsa latinoamericana de empleos".

En ese sentido, la ALADI podría desarrollar una acción consistente en promover la armonización de las reglas sobre licencias de tripulantes, que fuesen uniformemente aceptadas por las autoridades marítimas de los países que pertenecen a la Asociación y con ello contribuir al logro de un doble propósito: reducir el impacto social negativo que se deriva del desempleo de gente de mar y fortalecer la apertura de un mercado laboral que, por su propia dinámica, va a lograr establecerse en niveles competitivos con los internacionales. Lo que además cumpliría con un propósito integracionista importante.

BIBLIOGRAFIA

1. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Tratado de Montevideo 1980. Ediciones ALADI. Montevideo, Uruguay, noviembre de 1988.
2. Asociación Latinoamericana de Armadores. XXV Asamblea General Ordinaria. Memoria 1988.
3. Asociación Latinoamericana de Armadores. XXVI Asamblea General Ordinaria. Memoria 1989.
4. Asociación Latinoamericana de Armadores. XXVII Asamblea General Ordinaria. Memoria 1990.
5. Asociación Latinoamericana de Armadores. Revista nos. 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611. Edición especial. Octubre 1991.
6. BURKHALTER, Larry. Cambios estructurales en el transporte marítimo de línea regular. Perspectivas e implicaciones para la formulación de una política. Conferencia dictada en la XXIV Asamblea General Ordinaria de ALAMAR. Octubre 1987, Cartagena, Colombia.
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los servicios de transporte en el comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Documento LC/R550. Diciembre de 1986.
8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La industria del transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe. Documento LC/1.488.
9. CAMAL, Rivas Jaime. Régimen de las conferencias marítimas (1er. Foro Portuario Internacional). Buenaventura, Colombia. 1986.
10. DAVIES, J.E. Contestability theory and its policy implications for liner shipping. Virginia. June 1986.
11. GONZALEZ, Villacís José. Aspectos de la función comercial dentro del transporte marítimo. Guayaquil. 1986.
12. GONZALEZ, Villacís José. La incidencia en la marina mercante latinoamericana del acta de navegación de 1984 de Estados Unidos de América. Conferencia dictada en el congreso Seatrade, Riomar - 1985. Río de Janeiro, Brasil.
13. Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo - Junta de Comercio y Desarrollo- Comisión de transporte marítimo - octavo período de sesiones. Consecuencias económicas de la existencia o inexistencia de una relación auténtica entre el buque y el pabellón de matrícula. Ginebra 1977.
14. Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, Comisión de transporte marítimo. Segunda reunión especial de expertos en puertos. Informe TD.B.C4/337-TD/B/C4/AC/7/12. Ginebra, setiembre de 1990.

15. Instituto de estudios de la Marina Mercante Iberoamericana. Anuario 1992. Buenos Aires.
 16. MONTERO, García Luis. Grandes tráficos marítimos mundiales. Primer curso latinoamericano de planificación, explotación y dirección de puertos.
 17. Asociación de Navieros Españoles (ANAVE). Revista. Mayo de 1991.
 18. NORWEGIAN, International Ship. Register Regulations of June 1987. Concerning the registration of ships in the Norwegian International Register of Ships.
 19. NORWEGIAN, International Ship. Register. Act relating to a Norwegian international ship register.
 20. NORWEGIAN, International Ship. Register. Guidance from the registration judge - Registration procedure.
 21. NORWEGIAN, International Ship. Register. Introduction to the Norwegian International Ship. Register and the ship. Control authority.
 22. NORWEGIAN, International Ship. Register. Notification to the Norwegian International Ship.
 23. NORWEGIAN, International Ship. Register. The Norwegian International Ship register rules and requirements. (Prepared by the Norwegian Shipowner's Association).
-