

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.113

17 de septiembre de 1974

ESPAÑOL

ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

FACETAS ECONOMICAS E INSTITUCIONALES DE LAS
NUEVAS TECNOLOGIAS DE TRANSPORTE EN AMERICA LATINA

74-10-2207

Este documento fue preparado para la reunión de los Gobiernos latinoamericanos sobre transporte intermodal internacional (Mar del Plata, Argentina, del 20 al 30 de octubre de 1974).

INDICE

		<u>Página</u>
Capítulo I	Introducción	1
Capítulo II	Las nuevas tecnologías en materia de transporte y América Latina...	7
Capítulo III	La repercusión de las nuevas tecnologías sobre el movimiento expedito y seguro de la carga.....	14
Capítulo IV	Innovaciones institucionales que suelen ir aparejadas con la introducción de nuevas tecnologías.....	43
	- Consecuencias de la contenerización para el tráfico entre Australia y el Reino Unido.....	50
Capítulo V	Relaciones entre la introducción de nuevas técnicas de transporte y la modificación de las disposiciones institucionales en América Latina	63
	1. El empresario de transporte combinado en América Latina.....	64
	2. Tratamiento aduanero de la carga unitarizada.....	69
	3. Empresas que se especializan en la recepción y manipulación de carga internacional.....	71
	4. Otros cambios institucionales que acompañan a la unitarización....	75
	5. Medidas para facilitar el movimiento de toda la carga general	79
	6. Sectores claves de América Latina que se encuentran particularmente mal preparados en lo que toca a la unitarización: seguros, banca, mano de obra.....	83
	7. Consecuencias económicas de los aspectos institucionales del transporte intermodal internacional.....	85

		<u>Página</u>
Capítulo VI	Propuestas de sistemas institucionales optativos de transporte intermodal internacional.....	88
Capítulo VII	Medidas de política y legales necesarias para asegurar el perfeccionamiento de instituciones latinoamericanas viables y la protección de los intereses sociales y comerciales de la región.....	93

Capítulo I

INTRODUCCION

En los últimos años los Gobiernos latinoamericanos han estado analizando las repercusiones que habrían de tener en esos países las nuevas "reglas del juego" propuestas para el comercio internacional y transporte intermodal. Se ha dicho existe una estrecha vinculación entre estas reglas y la introducción de nuevas tecnologías de transporte, en especial la unitarización de la carga, que al igual que las nuevas "reglas del juego", tiene importantes repercusiones sobre los objetivos sociales, económicos y políticos que se han fijado dichos países. Se ha observado además que la relación entre las nuevas reglas y la unitarización de la carga no está muy claramente definida pero que la introducción descontrolada de una u otra en América Latina bien podría limitar las opciones que tiene el país en lo que se refiere a la otra iniciativa.

Teniendo presente lo anterior, el Grupo Latinoamericano del Grupo Preparatorio Intergubernamental de la Convención sobre Transporte Intermodal Internacional solicitó en su primer periodo de sesiones (29 de octubre - 11 de noviembre 1973) que la Comisión Económica para América Latina preparara un estudio sobre las repercusiones económicas e institucionales de las nuevas tecnologías de transporte, como labor complementaria al trabajo iniciado por la UNCTAD sobre unitarización de la carga 1/

Al grupo latinoamericano se le previno que el estudio habría de realizarse con grandes restricciones en lo que se refiere a recursos humanos, información y tiempo. Sin embargo, han habido algunos factores favorables. Primero, la CEPAL ya se había comprometido a realizar otros estudios algunos de los cuales están muy vinculados con éste, en el cual se hacen las referencias adecuadas a aquellos estudios. Segundo, los grupos de trabajo nacionales creados para estudiar las cuestiones de transporte internacional intermodal 2/, y en algunos casos algunos miembros de esos grupos, cooperaron enviando informaciones y datos sumamente útiles. Tercero, las autoridades portuarias de muchos de los principales puertos marítimos de la subregión del Caribe colaboraron en un estudio efectuado por la

1/ Unitarización de la Carga, New York, 1970 TD/B/C.4/75.

2/ Comisión Económica para América Latina, Transporte intermodal internacional: los problemas inmediatos de América Latina y un programa de acción institucional, Santiago, 3 diciembre 1973, E/CN.12/L.103

CEPAL sobre el tráfico de carga unitarizada. Por último, cabe señalar la gentileza y la cooperación prestada por las entidades que a continuación se indican, que respondieron en forma muy completa a los largos cuestionarios de la CEPAL.

Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros, Alto La Paz, Bolivia
Companhia de Navegação Maritima Netumar, Manaus, Brasil
Compañía Sud Americana de Vapores, Valparaíso, Chile
Delta Steamship Line, Nueva Orleans, Estados Unidos de América
Wm. H. Kennedy & Co., Ltd., Puerto España, Trinidad y Tabago
Oficina de Facilitación, Departamento de Transporte, Gobierno de
los Estados Unidos, Washington, D.C.
Overseas Containers Limited, Londres, Reino Unido
Port Contractors (Barbados) Limited, Bridgetown, Barbados
Port Contractors (Trinidad y Tabago) Limited, Puerto España,
Trinidad y Tabago
Sea-Land Services, Inc. Edison, New Jersey

No fueron respondidos los cuestionarios enviados a otras entidades similares, o en algunos casos, las respuestas recibidas indicaron que no se desarrollaban actividades en materia de transporte intermodal internacional.

Se plantearon algunos problemas conceptuales importantes en la planificación de este estudio, atribuibles en gran medida a que la distinción entre unitarización y cambios institucionales (o cambios en las "reglas del juego") es algo artificial. Con todo es necesario hacerla, porque en la práctica se pueden distinguir dos iniciativas bastante diferentes, muy a menudo vinculadas entre sí, pero que necesariamente no lo están.

Es corriente hablar sobre "contenerización", "paletización", etc., que son expresiones que abarcan conceptos más amplios que el mero contenedor, paleta u otro instrumento de transporte (o "elemento físico"). La mayoría de los elementos adicionales ("servicios y programas" o "elementos físicos complementarios) vinculados con el concepto más amplio pueden ser también independientes de la "contenerización" o "paletización" o de otro concepto amplio. En efecto el contenedor o la paleta, o el buque porta-barcazas, o el vagón plataforma adaptado para transportar remolques de camión, o el barco de autotransbordo, no son meros instrumentos para un transporte más eficiente sino también el símbolo de una modernización de los servicios de transporte que puede ocurrir en muchos casos sin que sea necesaria la presencia de elementos de transporte, aunque estos últimos parecen ser fundamentales para el progreso.

En lo que se refiere a la tecnología, en este trabajo se definen

/los "instrumentos

los "instrumentos de transporte" como aquellos elementos que transportan carga pero que no son motorizados, salvo los vagones de carga de ferrocarril. Estos "instrumentos de transporte" comprenden los contenedores, las paletas, las barcazas LASH o SEABEE y los remolques de auto transbordo o que se colocan sobre vagón plataforma.

Se entiende por "tecnología de transporte" el conjunto de "elementos físicos" que están vinculados más directamente con el movimiento de los instrumentos de transporte.

Llámase "aspectos institucionales" al conjunto de procedimientos, documentación, convenciones, cargos por concepto de servicios, y en general las actividades humanas esenciales para los servicios de transporte intermodal internacional.

En este documento se usan indistintamente las expresiones "transporte intermodal" y "transporte combinado" y corrientemente se refieren a todos los movimientos de transporte de carga que suponen el uso de más de un modo de transporte, a menos que se especifique concretamente que el concepto se limita a la carga unitarizada. Se llama "carga unitarizada" a la que está contenida en un instrumento de transporte.

Con estas definiciones no se pretende indicar una preferencia en cuanto a la interpretación jurídica que debiera dársele al término, o a la amplitud del instrumento jurídico que pudiera elaborarse sobre transporte intermodal internacional. Estas definiciones se exponen sólo por razones de conveniencia.

Aparte el problema de separar los aspectos institucionales de los relacionados con la unitarización, existe el problema aún más difícil de analizar separadamente los efectos económicos directos de la introducción de instrumentos de transporte y los efectos económicos de los cambios institucionales.

Dadas las categorías en que figuran los datos económicos, la definición de los "efectos económicos directos" de las nuevas tecnologías de transporte abarcará en cierta medida solamente las entradas y los costos que están más estrechamente vinculados con la manipulación y el movimiento de la carga por los empresarios de transporte, incluidos los costos para el usuario, para el transportista y los portuarios, y los efectos sobre el balance de pagos. En cambio, los efectos económicos de los cambios institucionales se refieren a los costos y entradas vinculados con el movimiento de la carga pero que no se reflejan en la contabilidad de las empresas que se ocupan de la manipulación física de la carga misma, o en la de los usuarios.

/Es necesario

Es necesario admitir de un comienzo que las informaciones disponibles no permiten separar claramente los efectos económicos con arreglo a estas definiciones, (a este respecto quizá los sectores más difíciles de clasificar sean el seguro y los trabajadores del transporte), pero estas definiciones permiten formarse una imagen clara de las diversas opciones entre las cuales pueden elegir los Gobiernos en lo que toca a la unitarización de la carga o a los cambios institucionales que facilitan el movimiento de la carga utilizando el transporte intermodal internacional.

Transporte aéreo. Este estudio sobre el transporte intermodal internacional se ocupa casi exclusivamente del transporte marítimo y terrestre. Apenas se hace mención del transporte aéreo.

Sin embargo, el hecho de que se diga tan poco sobre el transporte aéreo no significa que esta forma de transporte no tenga importancia ahora o más adelante en el transporte intermodal. Por el contrario, en los debates sobre el transporte intermodal internacional parece haberse subestimado hasta hace muy poco la importancia que tienen para el transporte aéreo muchos de los problemas institucionales que se considerarán en este estudio. Por ejemplo, en América Latina es bien corriente que exista una "tierra de nadie" en las combinaciones de transporte aéreo/terrestre, y que no se establezca con claridad cuál es el transportista (o encargado de los almacenes) responsable cuando la carga sufre ciertos daños. Este mismo problema es mucho menos importante en los países más industrializados en los cuales los transportistas aéreos controlan todos los aspectos de las operaciones de puerta a puerta.

Organización de este estudio. En el capítulo siguiente se resume el estado actual de la introducción de las nuevas tecnologías - sistemas completos de contenedores, contenedores que desempeñan un papel secundario en los servicios de carga general, sistemas LASH, paletización y autotransbordo y uso de remolques sobre vagones plataformas - en diferentes zonas de la región. Una de las conclusiones es que el uso de estas tecnologías se encuentra distribuido en forma muy irregular en las distintas zonas. Estas zonas son la costa occidental de América Latina, la costa oriental de América Central, la costa norte y la costa oriental de Sud América, el Caribe y el transporte internacional terrestre.

En el tercer capítulo se examinan las informaciones disponibles relativas a las repercusiones que la introducción de estas tecnologías tendrá para el movimiento expedito y seguro de la carga en América Latina. Se concluye que los costos y beneficios concretos más importantes vinculados con estas tecnologías quizás difieran mucho en América Latina de otras regiones del mundo y que lo hagan apreciablemente según cual sea la tecnología especial y la mercancía concreta de que se trate.

/En el cuarto

En el cuarto capítulo se consideran los cambios institucionales que corrientemente están vinculados con la introducción de nuevas tecnologías de transporte en la esfera internacional. Se incluye el estudio de un caso relativo a las repercusiones del uso de la contenerización en gran escala en el transporte de mercancías entre Australia y Europa, y se indica que el uso de contenedores, a la vez que algunos cambios institucionales, contribuyó al movimiento más rápido y más seguro de la carga susceptible de ser unitarizada, pero tuvo efectos perjudiciales imprevistos sobre algunos importantes intereses de Australia. El capítulo concluye que la relación entre la introducción de nuevas tecnologías de transporte y los cambios institucionales es muy compleja. La vinculación de los cambios tecnológicos con los cambios institucionales presenta ciertas ventajas económicas pero bien puede ocurrir que las desventajas sean mayores que las ventajas para los países en desarrollo. Los cambios institucionales propuestos deben ser evaluados teniendo presente sus propios méritos.

En el quinto capítulo se estudia la relación entre la introducción de nuevas tecnologías de transporte y la modificación de la organización institucional para el comercio internacional en América Latina. Expresa que los empresarios de transporte combinado son ya muy activos en la región, y que este tipo de empresa se está introduciendo en distintas formas. Han ocurrido otros cambios institucionales, incluidas algunas modificaciones en los procedimientos aduaneros, algunos de ellos a la par con la introducción de nuevas tecnologías de transporte y otros independientes de ella. Se concluye que hasta ahora los países de la región en general han sido capaces de absorber las nuevas tecnologías y la nueva organización institucional sin comprometer la capacidad de los Gobiernos para mantener el camino abierto a la adopción futura de nuevas decisiones en materia de política o al perfeccionamiento de las instituciones nacionales que prestan servicios al comercio internacional. Con todo, se observa ahora más dinamismo en los cambios, y la vinculación misma entre las nuevas tecnologías y las nuevas instituciones está creando situaciones cuyos efectos quizá los Gobiernos tengan menos posibilidades de controlar.

El capítulo sexto describe tres sistemas optativos de transporte intermodal propuestos para la integración de las nuevas organizaciones institucionales del comercio internacional con arreglo a una reglamentación coherente. Estos sistemas optativos, que todavía se están definiendo con más precisión y formalizando son denominados "el sistema europeo", "el sistema estadounidense" y "el sistema latinoamericano".

/En el último

En el último capítulo se consideran las medidas de carácter político y legal que es necesario adoptar para asegurar el perfeccionamiento de instituciones latinoamericanas viables que presten servicios al mercado internacional y la protección de los intereses sociales y comerciales de la región. Se establecen restricciones o condiciones para la introducción de los documentos de transporte combinado y la unitarización o de ambos, en función de los objetivos señalados por los países latinoamericanos.

Capítulo II

LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE Y AMERICA LATINA

Durante siglos el transporte transoceánico de carga general fue realizado habitualmente mediante los llamados buques de carga fraccionada. La expedición de las mercancías se hacía empacándolas en sacos, balas, cartones, tambores o cajas, o sencillamente sin empacarlas. Paulatinamente, esta forma de manipular los embarques demostró ser demasiado lenta y costosa. La solución que se aplica actualmente puede describirse en una sola palabra: unitarización. Esta se ejecuta de diversas maneras: pre-zunchado, preeslingado, paletización, contenerización, utilización de buques de autotransbordo ("roll-on/roll-off"), o de buques portagabarras. Los diferentes tipos de buques utilizados en nuestros días para el transporte de la carga unitarizada son: corrientes, portapaletas, de usos múltiples, portacontenedores, de autotransbordo y portagabarras. Se menciona aquí el buque de tipo corriente puesto que este transporta carga unitarizada, aunque de hecho no está construido para ello. La razón de ello es que las carretillas de horquilla elevadora no pueden maniobrar adecuadamente en las bodegas; las bocas de las escotillas son generalmente demasiado pequeñas; el poco espacio que existe para acomodar los contenedores es inapropiado; se pierde mucho espacio cuando se estiba la carga paletizada debido a la forma de las bodegas; hay carencia de aparejos de carga adecuados en el buque; etc. Este tipo de buque está actualmente en vías de substitución pero continuará haciendo escala en los puertos de América Latina durante muchos años más.

El buque portapaletas ha sido diseñado (con sus portalones, cubiertas rasas, bodegas cuadradas, etc.) para atender el tráfico completamente paletizado, sobre la base de que la paleta permite una manipulación más fácil y menos costosa y hace que la carga sea menos susceptible a averías que en el caso de la carga fraccionada. Pese a la solución mucho más barata ofrecida por el buque portapaletas, el contenedor está teniendo una gran repercusión en el mundo, y así en las rutas comerciales internacionales prácticamente ningún empresario naviero puede negarse a proporcionar el espacio necesario para el transporte de mercancías cargadas en contenedores.

Unos ocho años atrás se introdujo el buque de usos múltiples a fin de poder acomodar satisfactoriamente tanto la carga paletizada como la contenerizada. Este es un buque veloz que cuenta con una o dos escotillas

/celulares para

celulares para contenedores y dos o tres escotillas cuadradas, portales y aparejos para carga pesada, en tanto que dos a cuatro carretillas de horquilla elevadora se hallan constantemente a bordo. Este tipo de buque parecería ser la solución para aquellos tráficos en que el uso de contenedores y el desarrollo infraestructural de los países interesados se hallan todavía en su etapa inicial.

El buque portagabarras también es de usos múltiples, puesto que cuenta con espacio y equipo de carga tanto para gabarras como para contenedores, además de tener espacio para carga líquida, aunque la elevadísima inversión de capital que requiere se ha transformado en un obstáculo que se opone a su construcción masiva. Debido a la extrema rapidez del viaje redondo de estos buques, uno de ellos puede reemplazar a tres o cinco buques de tipo corriente, lo que hace que la operación sea menos costosa de lo que parecería a primera vista.

Los buques de autotransbordo ("roll-on/roll-off") tienen un empleo creciente en las rutas marítimas de tramo corto; sin embargo, hay además varias líneas navieras que surcan rutas transoceánicas que utilizan buques grandes con instalaciones de autotransbordo. Los puertos de escala deben estar dotados de un muelle especialmente adaptado y de lugares de aparcamiento para acomodar camiones, remolques, vagones plataforma y otros vehículos; debe haber además amplios caminos de acceso. La ventaja de realizar operaciones de carga y descarga muy rápidas y relativamente baratas, la prescindencia de costosos aparejos de carga y la rapidez de los viajes redondos, hace que estos buques sean más versátiles desde el punto de vista económico que muchos otros tipos, dependiendo desde luego de las condiciones del tráfico.

El buque destinado exclusivamente al transporte de contenedores ofrece óptima protección para la carga y transporte rápido, y es muy adecuado para el transporte intermodal y de puerta a puerta. A semejanza de los buques portagabarras, este buque requiere una gran intensidad de capital y puede reemplazar habitualmente a varios buques de tipo corriente. Como no toda la carga es contenerizable, una de las ventajas de los buques portagabarras es que pueden acomodar cualquier tipo de carga, ya sea fraccionada, paletizada, contenerizada o de forma o tamaño desusados. El buque portacontenedor necesita contar con terminales de contenedores dotados de excelentes comunicaciones ferroviarias y viales, y es comparativamente económico cuando existe tráfico de carga en ambos sentidos (ya que es costoso transportar un gran número de contenedores vacíos a través de grandes distancias) y cuando hay carga contenerizable disponible en cantidades suficientes en un número limitado de puertos.

La unitarización ha provocado cambios importantes tanto en el transporte terrestre como marítimo. Esto ocurre sobretodo cuando el transporte terrestre por un modo es combinado con otros modos de transporte. Si uno se ve obligado a escoger el uso exclusivo de uno u otro modo de transporte, el camión ofrece la ventaja relativa de la flexibilidad— proporciona transporte puerta a puerta sin necesidad de recurrir al transbordo. La unitarización— ya sea mediante contenedores, buques de autotransbordo o remolque sobre vagón plataforma (piggy-back)— permite que otros modos de transporte participen de esta misma ventaja y permite que el expedidor aproveche las ventajas comparativas que brindan otros modos (ferroviario, marítimo, aéreo)— junto con la flexibilidad que ofrece el camión.

Se pueden trazar algunas pautas respecto a la aplicación de las nuevas tecnologías en materia de transporte en América Latina, considerando por separado: la costa occidental de América Latina, la costa oriental de América Central, la costa septentrional y oriental de América del Sur, el Caribe, y el transporte terrestre internacional. Lamentablemente, los detalles disponibles si bien numerosos son incompletos y por ese motivo es necesario tener cierta reserva al describir la situación actual.

En la costa occidental los progresos del transporte marítimo no han sido espectaculares hasta el momento. Se construyeron unos pocos puertos modernos (Acajutla, Puerto Somoza, Corinto, Guayaquil, Matarani, Arica, Puerto Montt), y otros fueron modernizados o lo están siendo (Buenaventura, Callao). Los buques de carga fraccionada de tipo corriente han sido reemplazados en algunos casos por los buques portapaletas, los que sólo alojan un número limitado de contenedores, o por buques de usos múltiples. Sólo una línea emplea en su servicio a la costa occidental buques destinados exclusivamente al transporte de contenedores, lo que en parte se debe indudablemente a la falta de instalaciones adecuadas para la manipulación de contenedores en los puertos. La unitarización en este tráfico parece consistir en un 90% de carga paletizada y preeslingada, siendo el resto contenerizada. No existen servicios de autotransbordo. Los buques de carga a granel y los buques cisterna han aumentado de tamaño, fenómeno por lo demás universal, y buques de tamaño relativamente grande, tocan regularmente los puertos de la costa occidental.

En la costa oriental de América Central no hay puertos de gran envergadura, pero Santo Tomás del Castillo (Guatemala) es un puerto moderno y Puerto Cortés (Honduras) fue modernizado hace algunos años.

/Existen servicios

Existen servicios de autotransbordo hacia y desde Puerto de Rama (Nicaragua), Puerto Cortés y Santo Tomás. Casi todo el resto del tráfico de carga general es mantenido por buques portapaletas o de usos múltiples.

Se encuentra una situación algo diferente y más adelantada en la costa septentrional y oriental de América del Sur, donde han ingresado al tráfico un número limitado de buques portacontenedores y portagabarras de tipo LASH especializados, aunque algunos impedimentos tecnológicos e institucionales están entorpeciendo su utilización óptima. No existen puertos de contenedores en el estricto sentido del término, aunque algunos de los puertos más grandes poseen eso sí grúas para contenedores. En las operaciones entre el delta del río Mississippi y la cuenca del Río de La Plata, el sistema LASH está circunscrito mayormente a los puertos de mar, ya que la navegación río arriba se halla muy limitada por restricciones gubernamentales y de conferencias. Los tres buques de tipo LASH que sirven esta ruta tienen una capacidad de carga neta de 40.850 metros cúbicos por navío. El puerto de Las Minas (Panamá) dispone de instalaciones de autotransbordo. Se han ampliado y modernizado algunos puertos, pero la congestión es un fenómeno grave en varios de los puertos principales, como La Guaira y Buenos Aires. El grueso del tráfico comercial se realiza mediante buques de tipo corriente, portapaletas o de usos múltiples, por buques graneleros o buques especializados, como buques cisternas, buques fruteros, buques frigoríficos, etc.

Al parecer se ha descubierto que el Caribe ofrece condiciones excelentes para emplear técnicas modernas de navegación, ya que especialmente los buques de autotransbordo y portacontenedores han encontrado una vasta aplicación. No cabe duda que el progreso más espectacular de los diez últimos años ha tenido lugar en el tráfico desde Estados Unidos hacia los puertos principales de Puerto Rico: San Juan, Ponce y Mayagüez. Este tráfico está reservado para las líneas de los Estados Unidos y las futuras líneas de Puerto Rico.

En los puertos de esta isla, hay enormes instalaciones de autotransbordo y contenedores en las que se manipulan semanalmente unos 2.500 contenedores. Esas operaciones incluyen numerosos transbordos desde barcos mayores a barcos más pequeños que hacen el servicio entre las islas. La sola Sea-Land Service Inc. posee cinco grúas para contenedores. Respecto al flete, la Comisión Federal Marítima de los Estados Unidos, en un estudio publicado en 1970, concluye

que la Sea-Land, que es con mucho la empresa transportadora más grande que existe en el tráfico desde Estados Unidos hacia Puerto Rico, ha logrado, gracias a la contenerización, eficiencia, competencia, etc., mantener bajos los fletes. 1/ Una comparación que se hizo con los tráficos hacia Haití, Jamaica y República Dominicana reveló que sólo una tarifa de conferencia de las 125 tarifas examinadas era más baja que las tarifas en la ruta Nueva York-San Juan. Además, dichas tarifas habían aumentado de modo significativo durante los cinco a ocho últimos años en tanto que las vigentes desde los puertos continentales de los Estados Unidos hacia Puerto Rico permanecían en su mayor parte estables o habían disminuido durante el mismo periodo.

Puerto Rico, que carece de empresa naviera propia, proyecta actualmente desarrollar una marina mercante, comenzando con tres buques con pabellón de los Estados Unidos. Jamaica y Bermuda tienen amplia capacidad para la manipulación de contenedores. Un puerto construido últimamente en Jamaica está destinado a convertirse en un centro importante de transbordo para las líneas del Lejano Oriente y Europa, y Puerto Príncipe, Haití, tiene un activo terminal de auto-transbordo. El buque portagabarras ha tenido escasa repercusión en la zona del Caribe hasta la fecha, pero Delta Line ha propuesto que sus grandes buques que hacen la travesía entre América Latina y los Estados Unidos hagan escala en Puerto Rico, y ha solicitado que se le otorguen subsidios marítimos para adquirir buques mini-LASH destinados al servicio del Caribe y de América Central. Las paletas se emplean en gran escala. Las líneas europeas consideran actualmente que no sólo el flujo de carga hacia los países industrializados como Japón, Estados Unidos, Australia y Sud Africa es susceptible de contenerización casi total, sino que han comenzado a incluir los puertos principales del Caribe. Hapag-Lloyd, Harrison Line y Compañía Real Holandesa de Vapores, iniciarán un servicio exclusivo de contenedores con buques de 22 nudos, que transportan 1.200 contenedores de 20 pies, sobre la base de una travesía cada diez días desde Hamburgo, Rotterdam, Londres y Amberes hacia varios puertos del Caribe. Hapag-Lloyd y algunas otras líneas europeas establecerán un servicio similar en estrecha colaboración con la Transportación Marítima Mexicana (TMM). Esta última se adjudicará el 50% del tráfico y será propietaria del 50% de los contenedores.

1/ Comisión Federal Marítima de los Estados Unidos. Puerto Rican-Virgin Islands Trade Study, Washington, D. C., abril, 1970.

Puerto España, que fue siempre un puerto de transbordo importante para carga fraccionada destinada a las Antillas Menores y para minerales procedentes de la región del Orinoco, se está convirtiendo en un centro de transporte sucesivo de contenedores, sobre todo hacia y desde los países de la costa septentrional de América del Sur. Por ejemplo, la Sea-Land transporta regularmente contenedores llenos de ron desde Guyana, vía Puerto España, a los Estados Unidos.

Un estudio realizado en 23 puertos del Caribe, incluidos San Juan (Puerto Rico), Santo Domingo, Kingston, Puerto España y Curazao, reveló que el porcentaje de carga contenerizada era 36,4% de la cantidad total de carga general manipulada durante 1973. Si suponemos que el 80% de toda la carga general (no a granel) es susceptible de ser transportada de modo económico en contenedores, vemos que el porcentaje de la carga potencialmente contenerizable que realmente se transportó en contenedores se aproxima a 48%. 2/

La contenerización ha repercutido asimismo en el transporte terrestre internacional, especialmente en América del Sur. Los flujos principales consisten en el transporte de partes y piezas de automóvil entre Argentina y Chile (Buenos Aires-Arica, vía Bolivia, y Buenos Aires-Rancagua), y de una variedad de productos entre Argentina y Brasil. El uso de contenedores permite ofrecer un servicio puerta a puerta sin una manipulación lenta de la carga en los puntos de transbordo, en que la flexibilidad de la ruta a seguir depende de las condiciones climáticas en la Cordillera de los Andes, del uso de ferrocarriles para recorrer grandes distancias y cuando los caminos se hallan en malas condiciones, o cuando este modo de transporte es más ventajoso que el transporte por camión en lo que respecta a los trámites aduaneros fronterizos.

Conviene mencionar aquí el sistema de transporte terrestre intermodal unitarizado de remolque sobre vagón plataforma (piggy-back), que ha encontrado cierta aplicación en América Latina y ha demostrado ser particularmente adecuado en el tráfico diario entre México y los Estados Unidos de productos perecibles como tomates, pepinos, pimientos rojos, zapallos, ajos, etc. Es una combinación de

2/ Carl H. Plumlee, CEPAL, Oficina para el Caribe "Intermodal Transport in the Caribbean Region - 1973," ECLA/POS 74/5, 27 mayo 1974.

transporte por carretera y ferrocarril en que los trenes recorren una distancia de alrededor de 1.770 kilómetros en aproximadamente 28 horas. Las mercancías se cargan en remolques refrigerados en los lugares en que se cultiva el producto y posteriormente se transportan a la estación de ferrocarril, donde son empujados hasta vagones plataforma mediante un tractor que luego se desengancha. En el lugar de destino, otros tractores conducen los remolques hasta los almacenes de los destinatarios. La totalidad del proceso es más barato y más rápido que si se hiciera por camión, gracias a la labor eficiente del ferrocarril y a la cooperación de las aduanas. Las cajas de los remolques son propiedad del ferrocarril y por lo general el viaje de regreso se hace con las cajas vacías. Una operación similar se realiza en el tráfico entre Brasil y Argentina, colocando los remolques en vagones plataforma para su transporte por ferrocarril entre la frontera y Buenos Aires. En este caso el sistema presenta las ventajas de rapidez y economía comparado con el tránsito directo de los camiones, pero las limitaciones de galibo hacen necesario el empleo de vagones plataforma especialmente contruidos o de remolques de techo bajo.

En suma, podría concluirse que las nuevas tecnologías están encontrando aplicación en América Latina, en tanto que su ritmo de aplicación varía considerablemente entre las diversas zonas de la región. La paletización se ha convertido en un procedimiento corriente, sobre todo en los puertos donde hay un menor movimiento de contenedores. Además, en el caso de las mercancías ensacadas y de las partidas de hierro, cobre, cañerías, etc. se aplican con gran frecuencia los métodos del preeslingado y prezunchado. Dado que la mayoría de los puertos de América Latina y la infraestructura de tierra adentro no están todavía en condiciones de manipular cantidades apreciables de contenedores de más de 20 pies de largo, es probable que en el futuro inmediato los movimientos de carga general hacia y desde esos puertos se realicen en gran parte mediante buques de usos múltiples, que permitan la paletización, el preeslingado y prezunchado, y el uso de un número limitado de contenedores. Es difícil saber si operarán buques portagabarras aparte de los tres buques tipo LASH operados por la Delta Line. Por último, parece haber un futuro promisorio para el amplio crecimiento de la unitarización del transporte terrestre internacional.

Capítulo III

LA REPERCUSION DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS SOBRE EL MOVIMIENTO EXPEDITO Y SEGURO DE LA CARGA

Las nuevas tecnologías descritas en el capítulo precedente han provocado grandes cambios en los sistemas de operaciones portuarias, la mano de obra empleada, la manipulación de la carga, el costo de los servicios, el enlace de los modos de transporte terrestre, etc. en diversas partes del mundo. En general puede aseverarse que, en comparación con los antiguos métodos aplicados al transporte de carga fraccionada, el transporte se ha tornado más veloz, y en lo que respecta al daño que pueda sufrir la carga, más seguro.

En cuanto a los efectos económicos directos de las nuevas tecnologías, se pueden sacar las conclusiones siguientes basándose en la información dispersa disponible. La unitarización puede significar ahorros considerables para ciertos usuarios. Los costos globales de embalaje pueden reducirse si la expedición en contenedores se realiza de puerta a puerta. En algunos casos, se pueden hacer también ciertas economías con respecto a la prima del seguro, aunque ha habido problemas para evaluar la situación de riesgo, dada la concentración relativa de riesgo que existe en los contenedores y en los buques portacontenedores. Los costos de manipulación pueden ser decididamente menores para la carga contenerizada y paletizada, sobre todo si se realiza la descarga directa desde un buque o vehículo a otro buque o vehículo. Como ya se mencionó con respecto al tráfico hacia Puerto Rico, el flete puede ser menor si el tráfico es de tal envergadura que puedan emplearse buques portacontenedores en vez de buques corrientes; en el caso de la paletización pueden obtenerse pequeños ahorros gracias a los descuentos que ofrecen las conferencias para este modo de transporte y, principalmente, a una manipulación más barata en tierra firme 1/.

Si los puertos están habilitados para recibir buques portacontenedores, puede reducirse o eliminarse la congestión en los muelles y almacenes. Las inversiones de capital en grúas y demás instalaciones de manipulación serán cuantiosas, a la vez que será necesario adaptar caminos y vías férreas cuando la contenerización implique redistribuir el tráfico a través de un número menor de puertos, o cuando la capacidad (dimensiones y peso) sea inadecuada para las cargas unitarias. En

1/ Debe tenerse presente al comparar los fletes que habitualmente hay que pagar aparte el arriendo de los contenedores cuando éstos se transportan por buques corrientes, cosa que no ocurre cuando se emplean buques dedicados exclusivamente al transporte de contenedores.

general, es menos costoso adaptar los puertos para recibir buques de autotransbordo ("roll-on/roll-off"); y asimismo, es muy moderada la inversión de capital en un servicio de tipo LASH en que la carga se descarga de las gabarras cuando éstas permanecen atracadas al muelle, puesto que normalmente no se requiere ni dragado ni instalaciones especiales, salvo cuando no existen los medios para levantar cubiertas de gabarras de 2.5 toneladas.

Estas ventajas potenciales de la unitarización han sido expresadas en forma numérica en el informe ya citado de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 1970, actualizadas en lo que respecta a los datos proporcionados por Delta Lines para el sistema LASH. Estos datos se reproducen en este documento en una serie de cuadros. El cuadro III-1 define una ruta hipotética para comparar tecnologías. Los cuadros III-2 a III-6 muestran las diferencias que existen entre los costos económicos directos. En el caso de los contenedores, estos ahorros hipotéticos tendrían cierta importancia para el usuario según lo establecido en una comparación hecha en 1965 sobre los costos reales para el usuario que utilizaba la ruta del Atlántico Norte (Cuadro III-7).

Como ya se mencionó, las inversiones en América Latina derivadas de la introducción de nuevas tecnologías marítimas han sido muy moderadas salvo unas pocas excepciones, especialmente en el Caribe. Las compañías navieras latinoamericanas han adquirido buques portapaletas y de usos múltiples, pero en general no han adquirido hasta la fecha buques portacontenedores y portagabarras. No cabe duda que las enormes inversiones que se requieren para construir este último tipo de buques (incluidos los contenedores y las gabarras), sumadas a los cuantiosos subsidios que los gobiernos deben otorgar a algunas marinas mercantes de países más desarrollados para la adquisición de estos buques, han sido la causa principal de este estado de cosas 2/.

2/ La Delta Lines, en una solicitud presentada ante la Junta de subsidio marítimo (Maritime Subsidy Board) de los Estados Unidos, de fecha 24 de julio de 1970, estimaba que el subsidio gubernamental debía sufragar el 50% del costo de construcción de este tipo de buque, sobre la base de un cálculo ultraconservador de 27.750.000 dólares por buque. Norwegian Shipping News (2 de abril de 1971) informaba que el astillero Avondale de los Estados Unidos cotizaba un precio de 29.500.000 dólares por buque para un conjunto de tres unidades, calculando que astilleros europeos o japoneses presentarían una cotización de 14 a 18 millones de dólares.

Con estos buques, el mayor número de viajes por año o el menor número de buques que se necesita para hacer el mismo número de escalas, y los menores costos de manipulación de la carga pueden proporcionarle al propietario del buque mayores ingresos netos que en el caso de los buques portapaletas o de usos múltiples. Mientras las líneas navieras latinoamericanas no logren establecer formas de colaboración (tales como, por ejemplo, entre Colombia y Venezuela) que conduzcan a la aplicación de una política común en materia de operación, construcción de barcos, itinerarios, comercialización, cuestiones entre organismos, etc., habrá menos posibilidades de aprovechar el ahorro que brinda el empleo de la tecnología moderna. Además, se requiere la existencia de políticas complementarias respecto a inversiones marítimas, mejoras portuarias y cambios en el transporte terrestre, puesto que cualquiera de estos rubros puede quedar a la zaga si no se presta atención a los demás. El proyecto de los "corredores de exportación" elaborado por el Brasil se ha centrado precisamente en este problema.

Se ofrecen las siguientes generalizaciones provisionales respecto a los efectos económicos directos de la unitarización en América Latina:

a) Hay pocas cifras comparativas sobre el ahorro real que acarrea la unitarización en América Latina. Se presenta aquí los resultados de dos estudios sobre costos para el usuario. La empresa Murchinson S.A., de Buenos Aires, efectuó hace poco una comparación (véase cuadro III-8) entre el transporte desde los Estados Unidos a la Argentina, de partes y piezas para automóviles embaladas en cajas (como carga fraccionada) y en contenedores. Las diferencias de costo entre estos envíos puerta a puerta son significativas. El ahorro más importante para el usuario se produce por concepto de derechos de importación, empaque, fletes de transporte terrestre en los Estados Unidos, impuesto sobre las ventas y almacenamiento en ambos extremos, y parte de este ahorro podría estar relacionado directamente con la clase particular de carga que se despacha. Así, la comparación de los costos reales para el usuario en el caso del tráfico de partes electrónicas que hace la Philips (véase cuadro III-9) desde Holanda a Chile, revela que los beneficios para el usuario serán más difíciles de evaluar si se consideran únicamente los costos directos, ya que los beneficios incluyen una mayor confiabilidad y seguridad, y vinculaciones más directas con la producción.

En algunos casos el uso de contenedores traslada los costos directamente del armador al exportador, cuando el primero economiza en gastos de estiba de los barcos, y el exportador asume directamente la responsabilidad del embalaje de bienes en el contenedor. Sin embargo, los costos

/totales de

totales de embalaje, que recaen en último término en el usuario, probablemente sean menores, ya que generalmente son más bajos los costos de cargar los vehículos terrestres que conectan con el barco cuando se usan contenedores.

El uso del contenedor o del sistema de autotransbordo depende en gran medida de la naturaleza y cantidad de las mercancías que se transportan en ambos sentidos, y la falta de un tráfico contenerizable equilibrado ha sido uno de los elementos principales que se han opuesto al empleo de contenedores. El transporte de contenedores vacíos no es productivo, aunque existe la posibilidad de utilizar contenedores plegables 3/.

Actualmente, hay tres países sudamericanos (Argentina, Brasil y Colombia) en que los estudios han señalado un gran potencial nacional para la exportación en contenedores, que incluso sobrepasa las importaciones contenerizables 4/. Podría buscarse la complementación con otros países que tienen un exceso de importaciones contenerizables 5/. Para ello, es necesario contar con políticas comunes en materia de contenedores respecto a su fabricación, su verificación y certificación, su identificación mediante códigos, la manera en que se define su nacionalidad, los acuerdos de arrendamiento, la programación de flujos, las tarifas aplicables al movimiento de contenedores vacíos, las garantías aduaneras y los seguros.

En general, los usuarios latinoamericanos de contenedores estarían tan preocupados de proteger su carga como de reducir los costos de fletes y seguros. La pérdida y el daño de la carga ha sido siempre inherente

3/ La filial de Citróen en Chile ha construido contenedores plegables destinados al transporte terrestre internacional, y se muestra satisfecha con su empleo después de varios años de experiencia. Sin embargo, éstos no poseen el tamaño requerido por la Organización Internacional de Normalización (OIN) ni han sido sometidos a las pruebas de tensión estándar establecidas en el Convenio Intermodal sobre la Seguridad de los Contenedores.

4/ Para obtener mayores datos sobre el tráfico contenerizable entre los países miembros de la ALALC, véase el documento de Tomás Sepúlveda W., publicado por dicha organización, Bases para el estudio sobre transporte en contenedores, ALALC/SOC/PA/44, Montevideo, junio de 1973.

5/ Se está negociando un arreglo de esta índole entre las partes interesadas en Colombia y Venezuela.

/al transporte

al transporte de carga fraccionada y ha tenido gran repercusión económica. Las mercancías tienen que ser reparadas o reordenadas; se interrumpen las ventas o la producción de las fábricas; hay que tramitar las reclamaciones de seguros; y en general, se gastan más divisas de las necesarias. Como es natural, estas consideraciones son mucho más importantes para algunas mercaderías contenerizables que para otras.

La repercusión de la unitarización sobre la manipulación de la carga no ha sido tan espectacular en América Latina como en otras partes del mundo. Sin embargo, esto se explica en parte por la relación a escala mundial entre la eficiencia de la manipulación de carga unitaria y el movimiento total de carga en los puertos por lo cual la eficiencia es más pronunciada en puertos que manejan mayores volúmenes. Esto puede deducirse en principio de los datos comparativos reunidos periódicamente por Carl Plumlee para su Port Performance Index, publicado a comienzos de 1974 5/.

Un estudio sobre contenedores efectuado en Colombia en 1970 informaba de una tasa de descarga, en Buenaventura, de 150 toneladas por hora para la carga en contenedores, frente a las 240 toneladas por hora que se estimaban posibles de no haber problemas de espacio en el puerto, y a 40 toneladas por hora para la carga general convencional en el mismo puerto. En Buenaventura se estaban manipulando 1.500 contenedores mensuales 7/.

b) La paletización, que se ha difundido rápidamente en América Latina, ofrece menos protección que el contenedor pero sus ventajas económicas son evidentes, tanto para el porteador como para el usuario. La manipulación es más rápida y más barata y, aparte del empleo de carretillas de horquilla elevadora y paletas, no se requiere equipo especial. Cabe mencionar aquí que en algunos casos la paletización

6/ Véase Carl Plumlee, Port Performance Index: Fourth Interine Report (Port Hueneme, California, 1974). En la mayoría de los casos los datos corresponden a 1972. El índice se define como el número de toneladas de carga manipuladas entre el buque y la playa por hora de tiempo de rotación del buque.

2/ Instituto Nacional del Transporte, Subdirección Técnica, El contenedor en Colombia, Estudio preliminar; Documento INTRA. S.T. 026, Bogotá, enero 1970.

aumenta los costos de transporte para el usuario, algunas conferencias marítimas otorgan el llamado descuento por transporte en paletas. Por otra parte, la prepaletización (paletización de bienes en el punto de origen o producción) permite un ahorro importante en costos de manipulación y evita robos o deterioro de las mercancías. El transporte multimodal con carga paletizada es bastante factible, siempre que las unidades se construyan con pericia y las paletas sean lo bastante firmes.

c) El buque portagabarras tendrá distintas repercusiones económicas directas en América Latina, según como se aplique el sistema. Un método consiste en que el buque nodriza atraque al muelle, a fin de que la carga de los contenedores y de las gabarras ocurra simultáneamente, y para aprovechar el espacio del estanque que puede utilizarse para cargas líquidas. Un método diferente consiste en que el buque nodriza descargue las gabarras en aguas protegidas, lo que permite servir más puertos en un tiempo dado, pero impide la manipulación directa de los contenedores desde el buque. El énfasis relativo que se ponga en los contenedores o en las gabarras, y las características de los puertos que hay que servir, son los elementos principales que determinarán cuál de estos métodos habrá que aplicar, con resultados muy diferentes en cuanto a costos de operación del buque.

En las proyecciones hechas en 1970 por el actual empresario de buques portagabarras que sirve la ruta entre la costa oriental de América del Sur y la Costa del Golfo de los Estados Unidos, se supone que las escalas portuarias se hacen con atraque a los muelles. El cuadro III-10 indica el itinerario modelo en esta ruta de un buque portacontenedores de tipo LASH que hace el viaje redondo en 42 días. Se supone que existe un mínimo de 25 salidas por año (una cada catorce días), utilizando tres buques portacontenedores tipo LASH en esta ruta (complementados por otros buques que surcan una ruta algo diferente). Para alcanzar un umbral de rentabilidad, se estimó que los buques sólo necesitaban operar con alrededor del 30 a 35% de su espacio de carga, suponiendo que el flete promedio era de 50 dólares por tonelada larga, y que la tripulación de los barcos nuevos era similar a la que tripulaba los buques corrientes operados por la misma línea. El cuadro III-11 indica las diferencias de costos de operación entre los buques portacontenedores de tipo LASH y los buques corrientes que operan sobre la base de las proyecciones citadas respecto a salidas e itinerarios, y suponiendo que al parecer no existen variaciones de costo debidas a los diferentes niveles de utilización.

/El movimiento

El movimiento de las gabarras mismas implica una serie de costos directos, que incluyen el resguardo de gabarras en lugar seguro, el remolque en puerto y el remolque entre puertos. No obstante, los datos proporcionados últimamente por el empresario de gabarras sobre éstos y otros costos relacionados con las operaciones de gabarras tipo LASH en varios puertos de los Estados Unidos, indican que el factor preponderante sigue siendo el costo de la mano de obra. En comparación con las operaciones de carga fraccionada o contenerizada, los costos relacionados directamente con los movimientos de gabarras pueden compensarse sobradamente cuando el buque nodriza no atraca al muelle. Los datos que aquí se presentan (cuadro III-12 señalan la influencia considerable que tienen las políticas portuarias de fijación de precios sobre las ventajas y desventajas relativas que reportan a los usuarios la utilización del sistema LASH. Los usuarios del sistema LASH en Mobile pagan prácticamente el mismo precio para todas las operaciones de gabarras, incluso el remolque de la gabarra hasta el buque nodriza anclado en Nueva Orleans, precio que el expedidor de carga fraccionada en Nueva Orleans paga exclusivamente por el costo de la mano de obra para carga o descarga. Estos datos avalan la premisa de que el sistema LASH permite a los usuarios disponer de más opciones en cuanto a la ruta a elegir, a diferencia de lo que ocurre habitualmente con la carga fraccionada o contenerizada.

Como es natural, la introducción de estos tipos de gabarras en la navegación de aguas interiores podría exigir la reorganización de los servicios de transporte en estas vías, lo que produciría pérdidas económicas para algunos porteadores.

d) Las empresas navieras latinoamericanas han mostrado cierta renuencia a aceptar las tecnologías modernas, aunque esto se debe en parte a las inversiones de capital que se requieren. El empleo de buques de usos múltiples es muy limitado y abundan todavía los buques de carga fraccionada, aunque estos últimos transportan gran parte de la carga en forma paletizada, zunchada y proeslingada. En general, parecería que las posibilidades que tienen estas empresas de aplicar las técnicas modernas requieren un estudio más acucioso y que es menester buscar una colaboración estrecha con otras líneas navieras. Conviene tener presente que un buque tipo LASH o un buque destinado exclusivamente al transporte de contenedores puede reemplazar a varios buques de tipo corriente debido a estadas en puerto más breves, a una velocidad mucho mayor, y a la relación que existe entre el peso muerto de la carga y la cubicación; lo mismo, aunque en menor grado, se puede decir del buque de usos múltiples. La limitación del número de puertos de

/escala contribuye

escala contribuye considerablemente a realizar economías, sobre todo en las zonas en que el flujo de entrada y salida de carga es equilibrado y en cantidad suficiente para obtener una utilización óptima del espacio que ofrecen los buques. Los buques portapaletas pueden servir a una gama más amplia de puertos pero permiten menores economías de escala. Los buques portagabarras pueden recalar en muchos puertos y depositar las gabarras sin gran pérdida de tiempo para el buque nodriza, lo que podría resultar en economías de escala interesantes.

e) El balance de pagos reviste una importancia considerable para los países de América Latina, y conviene destacar aquí las consecuencias principales que acarrearía en este caso la introducción progresiva de la unitarización.

Primero, cabe mencionar el interés que tienen los países de América Latina en el uso de sus propios recursos en las inversiones de capital en nuevos equipos, incluidos los barcos, contenedores y equipo para su manipulación. Sin embargo, donde se ha introducido la contenerización del transporte, los países que han contruido o instalado estos equipos o comienzan a utilizarlos, no siempre han aprovechado plenamente las posibilidades de maximizar el valor agregado en el país. Así ha ocurrido especialmente en el caso de los contenedores. En Argentina y Colombia se han construido contenedores estándar de conformidad con lo estipulado por la Organización Internacional de Normalización y se han manufacturado gabarras de tipo LASH en Argentina y Brasil. Los cuadros III-13 a III-15 resumen las estimaciones de las Naciones Unidas sobre los precios internacionales de contenedores, equipo para manipulación de contenedores y gabarras tipo LASH y de otros tipos. Cabe señalar que existen equipos mucho menos costosos que el que aquí se señala para el traslado de contenedores por el sistema riel-carretera.

Asimismo se ha perfeccionado el diseño de barcos de carga mini-unitarizados que quizá no sólo puedan ser adecuados para algunas rutas latinoamericanas sino que puedan ser contruidos más fácilmente en la región que los barcos más grandes. Teniendo presente los elevados subsidios otorgados para la construcción de buques portacontenedores, buques de tipo LASH o de autotransbordo en algunos de los países más industrializados, que su costo es relativamente alto, que tienen características especializadas de diseño, los constructores latinoamericanos de barcos compiten en condiciones desventajosas con los constructores de estos barcos más grandes.

/Segundo, los

Segundo, los costos de explotación de los sistemas nuevos podrían tener ciertos efectos sobre el balance de pagos. Esto ocurre especialmente cuando se crean nuevos procedimientos e instituciones a la vez que se introducen nuevas tecnologías, como en el caso en que los empresarios de transporte combinado asumen la responsabilidad por la ejecución del movimiento completo de transporte de la carga y tienen cierta libertad para subcontratar o adquirir servicios. En este caso podría tener importancia la nacionalidad del barco o a quien éste pertenezca realmente, o de los medios de conexión terrestre, del contenedor, el asegurador y de otros servicios afines. La unitarización misma no tendría estos efectos, excepto en la medida en que signifique un aumento del transporte efectuado por barcos extranjeros y para alquilar contenedores extranjeros y otros instrumentos usados en el transporte de carga unitarizada.

No todos los costos de explotación influyen naturalmente en el balance de pagos y por lo tanto la nacionalidad del barco o quien sea su propietario o el dueño de los medios de conexión terrestre sólo influyen en cierta medida.

La contratación de seguros en los países en desarrollo es favorable para el balance de pagos, pero el reaseguro reduce la importancia de este factor. Los fletes pagados a las compañías nacionales tienen repercusiones más importantes sobre el balance de pagos. Sin embargo, debe tenerse presente que si por una parte se percibe la suma respectiva, la línea naviera debe efectuar pagos en divisas por concepto de: gastos portuarios, gastos de carga, comisión a los agentes, pagos por concepto de reclamos, de aportes a las Conferencias marítimas, de combustibles y provisiones, de conservación de los buques, de afiliación a los Clubes de Protección e Indemnización, de renovación o ampliación de la flota, etc. La magnitud de las diferentes partidas que componen los costos de explotación de un buque de carga para una compañía naviera se advierte cuando se examinan los siguientes porcentajes: 8/

	Porcentajes
Gastos portuarios	13.0
Amortización	10.0
Combustible	8.0
Seguros	5.5
Reparaciones	4.0
Varios	2.5
Salarios y gastos de subsistencia	20.5
Manipulación de la carga	<u>36.5</u>
	100.0

8/ Véase Fairplay, 11 de marzo de 1971.

Cabe señalar que las compañías navieras extranjeras que atienden las rutas latinoamericanas hacen un aporte, aunque más limitado, en divisas, y que corresponde a la proporción de los fletes cobrados que se utiliza para sufragar los servicios portuarios, pagar a los agentes, los impuestos, suministros, comunicaciones, etc. Dicho de otro modo, parte del flete pagado a una empresa extranjera revierte al país en desarrollo.

Tercero, y quizá este sea el punto más importante, la evolución de la unitarización y de las instituciones podría tener repercusiones sobre la posición negociadora global del país en desarrollo en lo que toca a su comercio y a los servicios vinculados con su movimiento de carga internacional. Por ejemplo, la importancia de una línea nacional para el país puede aumentar por el hecho de que le permite al país influir en las tarifas de fletes, en la frecuencia y la seguridad de los embarques, la administración de fondos comunes, y en otros asuntos de gran interés para el comercio exterior del país. En cambio, puede ser desventajosa para el comercio mismo la dependencia de los contenedores extranjeros, cuando no hay suficientes contenedores estandarizados, como ocurre en la actualidad, fluctuando considerablemente los alquileres cobrados a América Latina para asegurar el suministro regular de contenedores. La incertidumbre puede influir en la posición del balance comercial del país. Es extremadamente difícil estimar estos efectos indirectos pero importantes sobre el balance de pagos.

Cuadro III-1

DATOS RELACIONADOS CON BUQUES Y RUTAS HIPOTÉTICAS USADOS PARA COMPARACION DE COSTOS

Item	Tipo	Buque convencional 1968	Buque paleta 1968	Buque contenedor 1968	Buque portabarcasas LASH 1970	Delta LASH d/ 1972
(A) Particularidades de los vapores:						
Peso muerto en toneladas (1 000 kilos)		11 000	11 000	15 000	43 000	41 660
Capacidad "bale" por contenedor o barcaza (m ³)		-	-	32	564	564
Número de contenedores o barcasas		-	-	700	73	74
Por buque (capacidad bale) (m ³)		15 000	14 200	22 400	41 200	41 736
Velocidad (nudos)		16	16	22	18,5	22,5
HP del buque		7 200	7 200	28 000	26 000	32 000
Consumo de combustible (1 000 kilos)						
En puerto		2.5	2.5	4.0	3.0	3.5
En navegación		25.5	25.5	80.0	72.0	76.0
Equipo del buque		5 bodegas 8 grúas	3 elevadores 2 portalamas	1 grúa para contenedor desde muelle	1 grúa	2 grúas
Número de tripulantes		36	30	30	30	33
Costo de construcción (US\$ 1 000)						
Por barco		3 000	3 500	6 500	13 000	17 000
Por contenedor/barcaza		-	-	1.5	35	40
(B) Particularidades de las rutas:						
Distancia del viaje redondo (millas náuticas)		10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Número de puertos por viaje		6	6	4	4	4
Pérdida factor estiba		1.45	1.60	1.10	1.25	1.25
Productividad manipuleo de carga		30 m ³ por cuadrilla por hora	120 m ³ (60 unidades) por elevador o portalamas por hora)	20 unidades (200 pies por hora)	4 barcasas por hora	4 barcasas por hora

Fuente: UNCTAD, "Unitarización de la carga," New York, 1970, TD/B/G.4/75 y Delta Line "Sistema LASH/container", New Orleans, La, octubre 1972.

Nota: Las características y capacidad de cada buque modelo se han calculado de acuerdo con cifras reales correspondientes a buques existentes de tipos similares en la medida de lo posible.

a/ Por capacidad en balas se entiende el número total de metros o pies cúbicos disponibles para la estiba de balas u otra carga embalada.

b/ Por factor de espacio perdido se entiende la relación entre las toneladas de arqueado de espacio ocupado del buque y el número total de toneladas de arqueado de la carga a bordo.

c/ Calculada a base de diversas estadísticas, en toneladas largas, suponiendo que el peso específico de la carga es de 0.5 toneladas largas por metro cúbico.

d/ No incluye capacidad para 288 contenedores, o tanques en las bondas.

Cuadro III-2

COSTO CAPITAL ESTIMATIVO POR TONELADA DE FLETE, DE UN METRO CUBICO

(En US\$ 1 000)

Item/Tipo	Buque convencional 1968	Buque paleta 1968	Buque contenedor 1968	Buque portabarcazas LASH 1970	Delta LASH 1972
(1) A. Costo de construcción por buque	3 000	3 500	6 500	13 000	17 000
(2) Número de buques en servicio	7	5	4	4	3
(3) Inversión en buques (1) x (2)	21 000	17 500	26 000	52 000	51 000
(4) Número de contenedores/barcazas	-	-	700 x 4 buques x 2.5 = 7 000	73 x 4 buques x 2 = 584	74 x 3 buques x 1.12 = 250
(5) Inversión en contenedores/barcazas	-	-	10 500 (1.5 por unidad)	20 440 (35.0 por unidad)	10 000 (40 por unidad)
B. Costo capital de inversión anual					
(6) Buques (3) x $\frac{1}{8.8513}$	2 370	1 980	2 940	5 880	5 762
(7) Contenedor (5) x $\frac{1}{4.8684}$	-	-	2 160	-	-
(8) Barcaza (5) x $\frac{1}{8.8513}$	-	-	-	2 310	1 130
Total costo capital por año por flota (6) + (7) + (8)	2 370	1 980	5 100	8 190	6 892
Costo capital por tonelada de flete de un metro cúbico	US\$ 2.30	US\$ 2.22	US\$ 2.50	US\$ 2.48	US\$ 2.06

Fuente: UNCTAD, "Unitarización de la carga," New York, 1970, TD/B/C.4/75 y Delta Line "Sistema LASH/containers", New Orleans, La., octubre 1972.

Notas

- A : Estimativo basado en precios del mercado en 1968 excepto los de Delta que se basan sobre los precios del mercado de 1972.
- B: Amortización igual con interés al 8% computado anualmente sobre 16 años para buques y barcazas, 10% y 7 años para contenedores.

Cuadro III-3

ESTIMATIVOS DE COSTO OPERACIONAL POR TONELADA DE FLETE DE UN METRO CUBICO
(En US\$ 1.000)

Item/Tipo	Buque Convencional	Buque Paleta	Buque Contenedor	Buque porta- barcazas (IASH)	DELTA IASH
	1968	1968	1968	1970	1972
Costo tripulación por flota (a).....	1.764	1.050	840	840	990
Mantenimiento, seguro y provisiones... (3) de Cuadro III-1 x 2%.....	420	350	520	1.040	1.020
Mantenimiento, seguro de:					
Contenedores (5) de Cuadro III-1 x 4%	-	-	420	-	-
Barcaza (5) de Cuadro III-1 x 2% ..	-	-	-	409	200
Gastos combustible (b).....	605	565	1.240	1.281	1.261
Gastos puerto (c).....	550	399	335	458	458
Administración (d).....	585	446	1.680	1.272	1.272
Costo anual por flota.....	3.924	2.810	5.035	5.300	5.201
Costo operacional por tonelada de flete de un metro cúbico.....	US\$ 3.81	US\$ 3,16	US\$ 2.47	US\$ 1.61	US\$ 1.56

Nota:

(a) Los costos de la tripulación se calculan a razón de 7.000 dólares por año y hombre.

(b) Los gastos de combustible se calculan a base de los precios en Singapur a fines de marzo de 1970, es decir, 28 dólares para el gasoil para motores marinos y 15,50 dólares para el fuel-oil para calderas.

Cuadro III-3
(continuación)

Nota:

(c) Los derechos portuarios se calculan a razón de 200 dólares diarios por cada 10.000 TPM, y 1.000 dólares por escala.

(d) Los gastos de administración se calculan a razón de un 10% de los costos anuales de capital y demás costos operacionales en el caso de los buques de tipo corriente, buques portapaletas y buques portagabarras, y del 20% de dichos costos en el caso de los buques portacontenedores.

Fuente: UNCTAD "Unitarización de la Carga" New York, 1970, TD/B/C.4/75 y Delta Lines " Sistema LASH/Containers" New Orleans, Lo., octubre de 1972.

Cuadro III-4

COMPARACION DE COSTOS DE ESPACIO (m3) 1968

(en dólares norteamericanos)

ITEM/TIPO	Buque Convencional 1968	Buque Paleta 1968	Buque Contenedor 1968	Buque porta- barcazas 1970	DELTA LASH 1972
Costo capital	2.30	2.22	2.50	2.48	2.06
Costo operacional	3.81	3.16	2.47	1.61	1.56
TOTAL	6.11	5.38	4.97	4.09	3.62

Fuente: UNCTAD "Unitarización de la Carga" New York, 1970,
TD/B/C.4/75 y Delta Lines, "Sistema LASH/Containers",
New Orleans, La., octubre de 1972.

Cuadro III-5

CALCULO DE LOS COSTOS DE MANIPULACION DE LA CARGA POR TONELADE DE FLETE
DE UN METRO CUBICO
(En dólares)

Recorrido del transporte unitarizado	Rutas / Tipo de ↓ buque y tipo de carga	Buque corriente	Buque portapaletas	Buque porta- contenedores	IASH Buque portabarcasas	
		Carga fraccionada	Carga en paletas	Carga en contenedores	Carga fraccionada	Carga en paletas
	Paises desarrollados					
	Costos máximos (a)	15,00	4,00	3,00	10,00	4,00
	Costos mínimos (b)	4,00	2,00	1,50	2,70	2,00
	Paises en desarrollo					
Puerta a puerta ^a	Costos máximos (c)	6,00	4,00	3,00	4,00	4,00
	Costos mínimos (d)	2,00	2,00	1,50	1,40	2,00
	Combinación de:					
	(a) + (c)...(A)	21,00	8,00	6,00	14,00	8,00
	(a) + (d)...(B)	17,00	6,00	4,50	11,40	6,00
	(b) + (d)...(C)	6,00	4,00	3,00	4,10	4,00
	Paises desarrollados					
	Costos máximos (a)	15,00	4,00	3,00	10,00	4,00
	Costos mínimos (b)	4,00	2,00	1,50	2,70	2,00
	Paises en desarrollo					
Puerta a muelle ^b	Costos máximos (c)	6,00	8,00	7,00	4,00	8,00
	Costos mínimos (d)	2,00	3,40	2,90	1,40	3,40
	Combinación de:					
	(a) + (c)...(A)	21,00	12,00	10,00	14,00	12,00
	(a) + (d)...(B)	17,00	7,40	5,90	11,40	7,40
	(b) + (d)...(C)	6,00	5,40	4,40	4,10	5,40

/Cuadro III-5 (cont.)

Cuadro III-5
(continuación)

Recorrido del Transporte unitarizado	Rutas / Tipo de buqué y tipo de carga →	Buque corriente	Buque portapaletas	Buque portacontenedores	Buque portabarcasas LASH	
		Carga fraccionada	Carga en paletas	Carga en contenedores	Carga Fraccionada	Carga en paletas
	Países desarrollados					
	Costos máximos (a)	15,00	14,00	13,00	10,00	14,00
	Costos mínimos (b)	4,00	4,70	4,20	2,70	4,70
	Países en desarrollo					
Muelle a muelle ^c	Costos máximos (c)	6,00	8,00	7,00	4,00	8,00
	Costos mínimos (d)	2,00	3,40	2,90	1,40	3,40
	Combinación de:					
	(a) + (c)...(A)	21,00	22,00	20,00	14,00	22,00
	(a) + (d)...(B)	17,00	17,40	15,90	11,40	17,40
	(b) + (d)...(C)	6,00	8,10	7,10	4,10	8,10

Nota:

(a) Los costos de manipulación de la carga comprenden los gastos de estiba y de terminal con excepción del muellaje.

(b) Se entiende de puerta en países desarrollados a muelle en países en desarrollo. Los costos de manipulación de la carga en los países desarrollados comprenden los gastos de estiba y de terminal con excepción del muellaje, y en los países en desarrollo hay que sumar los gastos de llenar y vaciar los contenedores, así como los de cargar y descargar las paletas.

(c) Los costos de manipulación de la carga comprenden los gastos de estiba y de terminal, con excepción del muellaje, y los gastos de llenar y vaciar los contenedores y de cargar y descargar las paletas.

Fuente: UNCTAD "Unitarización de la Carga" New York, 1970, TD/B/C.4/75.

Cuadro III-6

COMPARACION DE FUTUROS COSTOS ESTIMADOS POR TIPO DE BUQUE, 1968

(En US\$ por tonelada de flete de un metro cúbico)

Tipo de buque	Costos per metro cúbico	Actual	Dentro de 10 años	Supuestos aumentos de costos (promedio por año) %
Buque convencional	Costo capital	2.30	2.30	0.0
	Costo operacional	3.81	6.56	{ Costo tripulación 10.0 Otros costos 5.0
	Costo manipuleo carga	17.00	34.00	10.0
	<u>Total</u>	<u>23.11</u>	<u>42.86</u>	8.5
Buque paletizado	Costo capital	2.22	2.22	0.0
	Costo operacional	3.16	5.30	{ Costo tripulación 10.0 Otros costos 5.0
	Costo manipuleo carga	7.40	11.10	5.0
	<u>Total</u>	<u>12.78</u>	<u>18.62</u>	4.6
Buques contenedor	Costo capital	2.50	2.50	0.0
	Costo operacional	2.47	3.96	{ Costo tripulación 10.0 Otros costos 5.0
	Costo manipuleo carga	5.90	7.97	3.5
	<u>Total</u>	<u>10.87</u>	<u>14.43</u>	3.3
Buque LASH (1970)	Costo capital	2.48	2.48	0.0
	Costo operacional	1.61	2.54	{ Costo tripulación 10.0 Otros costos 5.0
	Costo manipuleo carga (carga paletizada)	7.40	11.10	5.0
	<u>Total</u>	<u>11.49</u>	<u>16.12</u>	4.0

Fuente: UNCTAD "Unitarización de la carga" New York, 1970, TD/B/C.4/75.

Nota: Costo del manipuleo de la carga está basado en puerta (de países desarrollados con costos máximos) a muelle (de países en desarrollo con costos mínimos).

Cuadro III-7

TRANSPORTE DE MAQUINARIA DE OFICINA DESDE CHICAGO A
BREMEN VIA NUEVA YORK (30 051 libras), 1965
(en dólares americanos)

Costo del transporte en seis contenedores de
10 metros cúbicos:

Transporte terrestre	964.64
Transporte marítimo (incluida la rebaja de 12½% que concedían en esa época las compañías afiliadas a conferencias de fletes para transporte en contenedores suministrados por el usuario)	1,792.81
Conocimiento de embarque, manipulación, franqueo, mensajeros	23.50
Seguros	223.12
Alquiler de los contenedores	105.00
Costo de manipulación y retiro de la mercancía, Chicago	78.00
Devolución de los contenedores vacíos, Bremen	36.00
	<hr/>
TOTAL	3,223.07

Costo del transporte de la misma carga, emba-
lada en forma tradicional:

Transporte terrestre	995.81
Transporte marítimo	2,463.23
Conocimiento de embarque, manipulación, franqueo, mensajeros	23.50
Seguros	266.85
Costo del embalaje para exportación, según método tradicional	272.68
	<hr/>
TOTAL	4,022.07

Fuente: Robert F. Church, Background Note on the Development of
Containerized International Shipping, Transportation Center,
Northwestern University, enero de 1968.

Cuadro III-8

EMBARQUE DE COMPONENTES AUTOMOTRICES DE USA A ARGENTINA

Concepto	Costo en cajones US\$	Costo en contenedores US\$	Diferencia US\$
1. Valor fábrica origen	10.000	10.000	-
2. Valor embalajes	2.800	1.700	1.100
3. Flete interno	1.100	200	900
4. Depósito-Puerto-etc.	650	300	350
5. Comisión Agente	101	85	16
F.A.S.	14.651	12.285	2.366
6. Consulares	219	184	35
F.O.B.	14.871	12.469	2.402
7. Flete marítimo	2.590	2.119	471
C. y F.	17.462	14.579	2.883
8. Seguro	349	145	204
C.I.F.	17.811	14.725	3.086
9. Derechos de importación	21.373	17.670	3.703
10. Impuesto ventas	2.137	1.767	370
11. Estadística	267	220	47
12. Plan siderúrgico	1.424	1.178	246
13. Marina mercante	310	254	56
14. Alquiler y seguro equipos	-	486	(486)
15. Puerto	105	90	15
16. Estibaje	18	15	3
17. Fletes terrestres	25	20	5
18. Custodias Aduana	6	-	6
19. Gastos Carta de Crédito	267	224	43
20. Impuesto sobre seguro	97	40	57
21. Valor inmovilizado en fiscal	427	71	356
22. Despachantes	267	220	47
23. Alquiler área fiscal	500	-	500
24. Gastos carga/descarga embalaje	80	20	60
Costo Total:	45.112	37.008	8.104

Fuente: Murchison S.A., Buenos Aires, 1974.

Cuadro III-9

COSTO COMPARATIVO DEL TRANSPORTE DE UN BULTO DE LA FIRMA PHILIPS
DESPACHADO DESDE EINDHOVEN (PAISES BAJOS) A SANTIAGO (CHILE)
COMO CARGA FRACCIONADA Y COMO CARGA EN CONTENEDORES

CARGA FRACCIONADA: 217 bultos - 30 271 kilogramos

Valor F.O.B.	US\$ 42.810.-
Transporte marítimo (incluido recargos)	9.661.-
Seguros (puerta a puerta)	1.051.-
Transporte después de la descarga	290.-
Gastos de almacenamiento (hasta 20 días)	48.-
Pesaje	33.-
Agente de aduanas	2.115.-
Transporte por camión	454.-
	<hr/>
	US\$ 56.462.-

CARGA EN CONTENEDORES: 217 bultos - 30 271 kilogramos

Valor F.O.B.	US\$ 42.810.-
Transporte marítimo (incluido recargos)	9.661.-
Seguros (puerta a puerta)	1.051.-
Transporte después de la descarga	290.-
Uso de carretilla elevadoras	60.-
Agente de aduanas	2.115.-
Transporte por camión (ida y regreso)	704.-
Alquiler de los contenedores (ida y regreso)	200.-
Inspección aduanera (interior)	301.-
	<hr/>
	US\$ 57.192.-

Fuente: Philips Chilena S.A., Santiago.

Nota: Las primas de seguros para el transporte en contenedores pueden ser algo inferiores. Transporte realizado por un transportista tradicional.

Cuadro III-10

DESCRIPCION DETALLADA DEL ITINERARIO TIPICO PARA UNA TRAVESIA DE 42 DIAS A UNA VELOCIDAD DE 22.5 NUDOS, EN UN BUQUE QUE COMBINA EL SISTEMA LASH CON EL USO DE CONTENEDORES, UTILIZANDO LA RUTA COMERCIAL 20: ESTADOS UNIDOS/GOLFO - COSTA ORIENTAL DE AMERICA DEL SUR

Puerto	Llegada	Salida	Tiempo de Navegación (días)	Tiempo de permanencia en puerto (días)
Nueva Orleans 435 millas		1/1 - 1700	1-03	
Houston 474 millas	1/2 - 2000	1/4 - 0800	1-06	1-12
Mobile (optativo) 1488 millas	1/5 - 1400	1/6 - 1400	2-19	1-00
San Juan 1668 millas	1/9 - 0900	1/10- 0300	3-03	0-18
Belem 2174 millas	1/13- 0600	1/13- 1800	4-01	0-12
Río de Janeiro 213 millas	1/17- 1900	1/18- 1900	0-12	1-00
Santos 893 millas	1/19- 0700	1/21- 0700	1-16	2-00
Montevideo 124 millas	1/22- 2300	1/23- 1100	0-10	0-12
Buenos Aires 897 millas	1/23- 2100	1/25- 2100	1-16	2-00
Paranáguá 167 millas	1/27- 1300	1/28- 0100	0-10	0-12
Santos 2778 millas	1/28- 1100	1/29- 1100	5-04	1-00
Belem 1623 millas	2/3 - 1500	2/4 - 0000	3-03	0-09
Curaçao 1678 millas	2/7 - 0300	2/7 - 1500	3-02	0-12
Nueva Orleans	2/10- 1700	2/12- 1700		2-00
			<u>28-09</u>	<u>13-15</u>

Nota: Este itinerario incluye dos días como tiempo de reserva de permanencia en puerto.

Cuadro III-11

DIFERENCIA ESTIMADA DE COSTO DEL TRANSPORTE EN UN BUQUE QUE COMBINA EL SISTEMA LASH CON EL USO DE CONTENEDORES, Y EN BUQUE TIPO CORRIENTE ^{a/}

Los rubros de gasto en que incurre el buque, enumerados a continuación, se han aumentado en un promedio de 17% sobre los costos corrientes a fin de proporcionar una base de cálculo para los nuevos buques que se proyecta poner en servicio en 1974. La diferencia de costos estimada para determinados rubros es:

- a) Salarios, incluidos horas ordinarias y extraordinarias trabajadas y beneficios adicionales: 62 dólares menos por día de travesía cuando se trata buques Delta/LASH y no de buques tipo corriente (que puede atribuirse al pago de menos horas extraordinarias).
- b) Viáticos: nada.
- c) Costo del combustible - 750 dólares más por día de travesía para los buques Delta/LASH que para las naves tipo corriente.
- d) Materiales, abastecimiento y equipo: 45 dólares menos por día de travesía cuando se trata de buques Delta/LASH y no de naves tipo corriente.
- e) Conservación y reparaciones: 66 dólares más por día de travesía cuando se trata de buques Delta/LASH y no de naves tipo corriente.
- f) Seguros: 225 dólares más por día de travesía para buques Delta/LASH que para naves tipo corriente.
- g) Otros gastos en que incurren las naves: 48 dólares más por día de travesía cuando se trata de buques Delta/LASH que cuando se trata de buques tipo corriente.

Otros costos en que incurren los buques que combinan el sistema LASH con los contenedores:

- a) Se estima que los derechos y comisiones que se pagan a los representantes alcanzan a $3\frac{1}{2}$ % de las entradas.
- b) El costo de la manipulación de la carga en buques de tipo corriente se estima en 3.50 dólares más por tonelada con relación a los costos actuales. A la inversa, el costo de la manipulación de la carga de la Delta/LASH se proyecta con una reducción de 5.65 dólares por tonelada.

^{a/} Solicitud presentada por la Delta Lines a la U.S. Maritime Subsidy Board for Construction - Differential Subsidy, 24 de julio de 1970.

Cuadro III-II
(continuación)

- c) El costo en que incurre la Delta por el alquiler de barcazas LASH y contenedores se calcula sobre la base de la tarifa que cobran actualmente los arrendadores.
- d) Las tarifas de corretaje en vigencia se aplican a las entradas estimadas.
- e) Los demás gastos de la travesía se han aumentado proporcionalmente con relación a los costos corrientes.
- f) La depreciación se calcula por el método lineal utilizando una vida económica de 25 años y un valor residual de 17% (17% del costo total en astilleros nacionales).
- g) Los intereses se calculan a una tasa de 9%, incluidas las primas de seguro (Título XI) y se computa una vez transcurrida la mitad de la vida útil de los buques LASH de la Delta.
- h) Los gastos generales y administrativos incluyen publicidad, impuestos varios que no sean el impuesto federal a la renta, gastos varios, depreciación de otros bienes y equipo de transporte, gastos por concepto de pago de intereses menos los ingresos por concepto de intereses, honorarios de los agentes, comisiones y corretaje de los representantes, etc. calculados con 10% de recargo sobre los niveles actuales.
- i) El impuesto federal a la renta de los Estados Unidos se calcula en 50% de la tasa impositiva, en el supuesto de que la mitad de las utilidades antes del pago de los impuestos irá al fondo de reserva.

Cuadro III-12

I. COSTO DE OPERACION DE LOS BUQUES PORTABARCAZAS (LASH)

- 1) Gastos portuarios (incluyen derechos de muelle, prioridad en el derecho a muelle, amarre, pilotaje, derechos portuarios, derechos de boyas, alquiler de remolcadores, vigilancia, gastos en el terminal y otros gastos varios que se cargan al buque LASH).
- 2) Carga y descarga (incluye pagos a estibadores y gastos de oficina).
- 3) Gastos por concepto de remolcadores (incluye el costo de los remolcadores que se utilizan para arrastrar el buque LASH).

RESUMEN:	NUEVA ORLEANS ^{a/}	HOUSTON ^{a/}
(1)	1.18 dólares por tonelada larga	0.50 dólares por tonelada larga
(2)	1.95	2.15
(3)	0.44	0.39
TOTAL	<u>3.57</u> dólares por tonelada larga	<u>3.04</u> dólares por tonelada larga

a/ El buque sólo hace escala en Houston y Nueva Orleans. Las barcazas se remolcan a otros puertos.

II. COSTO DE EXPLOTACION DE LAS BARCAZAS LASH

- 1) Fondeo de la barcaza (hecho de guardarla en lugar seguro cuando no se utiliza).
- 2) Muellaje (derechos portuarios que se cobran por la barcaza en puerto).
- 3) Remolcador de puerto (traslado de las barcazas con remolcador a distintos lugares dentro del puerto).
- 4) Derecho de prioridad (costo en que se incurre por el hecho de disponer de un muelle para el uso exclusivo de la Delta).
- 5) Carga (costo de la mano de obra utilizada para estibar la carga en las barcazas).

/6) Descarga

Cuadro III-12
(continuación)

- 6) Descarga (costo de la mano de obra utilizada para sacar la carga de la barcaza).
- 7) Remolque (costo del traslado de la barcaza entre el puerto donde hace escala el buque LASH y el puerto de destino de la carga).

RUBRO	NUEVA ORLEANS	BATON ROUGE	MOBILE	HOUSTON	FREEPORT
(1)	0.31	0.27	0.10	0.13	- 0 -
(2)	0.11	0.93	0.07	0.12	0.13
(3)	1.07	0.49	0.10	0.26	- 0 -
(4)	0.53	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
(5)	7.85	13.70	4.86	12.42	10.38
(6)	8.00	9.55	4.86	7.36	- 0 -
(7)	- 0 -	1.28	2.94	- 0 -	1.99

Costo total por
tonelada larga:

A) Carga	\$ 9.87	\$ 16.67	\$ 8.07	\$ 12.93	\$ 12.50
B) Descarga	\$10.02	\$ 12.52	\$ 8.07	\$ 7.87	- 0 - b/

Se estima que todos los costos aquí señalados se encuentran en un margen de más o menos 3 por ciento de los costos reales. Se trata de costos operativos y no incluyen depreciación, intereses, comisiones de los agentes y otros rubros menores.

b/ En Freeport no se descarga.

Cuadro III-13

COSTO DEL CONTENEDOR, SEGUN MATERIAL Y TIPO

Contenedor tipo ISO	Costos iniciales (dólares)	Período de depreciación (años)	Costos de capital (dólares por año)	Costos de explotación y conservación (dólares por año)	Costo total por año (dólares)
Totalmente de acero:					
1 A	2.500	5	625	325	950
1 B	2.000	5	500	325	825
1 C	1.100	5	275	205	480
Marco de acero, revestimiento de aluminio 1 C	1.450	6	313	183	496
Marco de acero, revestido de madera contrachapada o fibra de vidrio	1.650	6	356	133	489
Marco de acero, revestido de acero inoxidable 1 C	1.700	6	367	135	502
Contenedor refrige- rado 1 C (excluida la unidad de refri- geración)	3.750	5	938	338	1.276
Contenedor tanque 1 C	3.750	5	938	338	1.276
Totalmente de acero inoxidable:					
1 A	3.500	10	522	225	747
1 B	2.800	10	417	178	595
1 C	2.000	10	298	125	423

Fuente: Naciones Unidas, Physical Requirements of Transport Systems for Large Freight Containers, ST/ECA/170; 1973.

Cuadro III-14

EQUIPO PARA MANIPULAR Y TRANSPORTAR LA CARGA UTILIZADO EN EL SISTEMA POR ELEVACION

Clase de equipo	Costo inicial (dólares)	Depreciación (años)	Costos de capital (dólares) por año)	Costo de explotación (dólares / hora)
Grúa de gran potencia para contenedores, excluidos los costos de cimentación (30 toneladas)	800.000	15	93.600	15.0
Remolque (excluida la tracción)	8.000	5	2.000	0.3
Remolque de patio (id.)	4.000	5	1.000	0.3
Tractor, según tamaño	7.000/ 15.000	5	1.750/ 3.750	5.0/7.0
Camión de chasis de porte alto: Para apilamiento de contenedores	160.000	7	30.720	20.0
De otro tipo	80.000	7	15.360	12.0
Unidad para transbordo lateral:				
De 20 pies	14.000	8	3.500	1.5
De 20 a 40 pies (cualquier tamaño)	20.000	8	5.000	2.0

Fuente: Naciones Unidas, Physical Requirements of Transport Systems for Large Freight Containers, ST/ECA/170; 1973.

Cuadro III-15

COSTO DE LAS BARCAZAS, POR TAMAÑO

Clase de equipo	Costo inicial aproximado (miles de dólares)	Depreciación (años)	Costos de capital por año (miles de dólares)	Costo de operación por año (miles de dólares)
<hr/>				
Tipo de barcaza:				
Tipo IASH 350 toneladas de peso muerto	30	10	5	15
Barcazas 500 toneladas de peso muerto	110	10	16	6

Fuente: Naciones Unidas, Physical Requirements of Transport Systems for Large Freight Containers, ST/ECA/170; 1973.

Capítulo IV

INNOVACIONES INSTITUCIONALES QUE SUELEN IR APAREJADAS CON LA INTRODUCCION DE NUEVAS TECNOLOGIAS

La introducción de nuevas tecnologías en materia de transporte genera habitualmente presiones para efectuar una serie de cambios institucionales. Dichas presiones son la consecuencia natural de los cambios tecnológicos, puesto que las economías que se atribuyen a las nuevas tecnologías son de hecho en gran medida el resultado de cambios institucionales que permite aprovecharlas plenamente. Es decir, no es simplemente el uso de los instrumentos de transporte, sino más bien la unitarización en su sentido más amplio la que produce el grueso de los beneficios económicos relacionados con dicha tecnología. En realidad, muchos de los beneficios de la unitarización pueden materializarse sin tener que recurrir a grandes inversiones en equipo, derivando dichos beneficios de los cambios institucionales u organizativos identificados con la unitarización. Una vez que se tiene el propósito de realizar inversiones en nuevos equipos, las presiones correspondientes para efectuar cambios institucionales se suelen apoyar en el argumento de que la tecnología requiere dichos cambios. Como es natural, no se trata de que la tecnología requiera de cambios institucionales; sino más bien, de que los cambios institucionales son los requisitos previos para obtener muchos de los beneficios relacionados con la tecnología.

En el presente capítulo, se describen los principales cambios institucionales que suelen ir asociados con la introducción de nuevas tecnologías en materia de transporte. Estos incluyen la consolidación de los servicios que se prestan al comercio internacional, nuevos regímenes de responsabilidad, modificación de las necesidades y tramitación de la documentación, nuevas formas de consolidación e inspección de la carga, convenios sobre intercambio y manipulación de los instrumentos de transporte, efectos sociales de las nuevas tecnologías, cambios de procedimiento en cuanto a las tarifas y pagos, y cambios en la eficacia de las actividades reguladoras gubernamentales y de la representación de los usuarios. Se señala también en este capítulo hasta qué punto dichos cambios institucionales parecen ser las repercusiones necesarias de la adopción de nuevas tecnologías en materia de transporte. A continuación, se presentan a manera de ejemplo los cambios institucionales que acompañaron o siguieron a la introducción de la contenerización en gran escala en la ruta entre Australia y Europa.

La consolidación

La consolidación de los servicios que se prestan al comercio internacional, es una de las innovaciones institucionales más importantes que ha ido asociada con las nuevas tecnologías en materia de transporte. Se han establecido nuevas empresas, denominadas empresas de transporte combinado (ETC), para mancomunar los servicios de porteadores, corredores, expedidores, aseguradores, compañías de arrendamiento, almacenes, etc. que se ofrecen al usuario. La creación de servicios conjuntos provoca alteraciones en las condiciones tradicionales de embarque (por ejemplo, en fábrica en vez de fob) y en las disposiciones que rigen los servicios de transporte terrestre.

El empresario de transporte combinado (ETC) es la persona natural o jurídica que se compromete a garantizar lo siguiente: 1) entrega de la mercancía en el lugar de destino convenido con el expedidor o el destinatario, 2) mantenimiento de las condiciones físicas de la mercancía mientras permanezca al cuidado del ETC y 3) expedición de la mercancía hasta el lugar de destino sin demoras indebidas. El ETC puede hacerse responsable por la mercancía durante todo el traslado desde el lugar de origen hasta el lugar de destino, o por una parte de este traslado, aun cuando esta responsabilidad abarque la conducción por más de un modo de transporte.

La responsabilidad del ETC es generalmente más amplia de la que asumen los porteadores en el caso del tráfico segmentado. Las condiciones de los seguros y la tramitación de las reclamaciones se ajustan a esta nueva situación de responsabilidad.

Hay tres tipos de empresas que parecen ser las más activas en las operaciones de transporte combinado en Europa: a) consorcios de empresarios internacionales de contenedores, muchos filiales que se especializan en carga no unitarizada; b) expedidores de carga que se han reorganizado considerablemente durante los últimos años a fin de ampliar la gama de sus responsabilidades y servicios 1/ y c) productores transnacionales de algunos productos básicos que son los principales usuarios de sus propias empresas de transporte combinado. En los Estados Unidos hay actualmente muchas restricciones que dificultan las actividades de la ETC, aunque esto no ha impedido que las empresas estadounidenses amplien

1/ Jane R. C. Boyes, "Total package from Europe's Forwarders", Containerization International, Marzo de 1974, págs. 5 a 10. Nótese que muchos de estos expedidores han ingresado directamente al arriendo de contenedores, y a la operación de contenedores en grandes cantidades en rutas determinadas.

su gama de servicios en el extranjero en formas que aún no están permitidas en su propio país. Asimismo, se han desarrollado en este país algunos sistemas intermodales, incluida las conocidas operaciones de "puente terrestre" ("land-bridge") 2/, bajo la dirección de empresas de transporte que actúan así en calidad de ETC.

Ha habido una vinculación importante pero no necesaria entre la consolidación de servicios por el empresario de transporte combinado y la unitarización de la carga. La modificación de los arreglos relativos a la responsabilidad y la simplificación de la documentación, que son factores importantes para lograr economías de utilización, se pueden llevar a cabo con más facilidad cuando el empresario de transporte combinado está en condiciones de controlar los diferentes servicios que intervienen en los movimientos de la carga.

La relación entre los nuevos arreglos relativos a la responsabilidad y las nuevas tecnologías de transporte es bastante sutil. La unitarización conviene a los usuarios principalmente porque ofrece mayor seguridad para la carga, especialmente en esa "tierra de nadie" donde poca o ninguna responsabilidad se asume respecto de la carga transportada por medios tradicionales. Esta "tierra de nadie" incluye los almacenes, puertos y otros lugares de transbordo. El uso de carga unitaria generalmente ha tenido por resultado más seguridad y menos reclamaciones, pero a la vez ha hecho más difícil asignar responsabilidades por los pérdidas o daños que se producen. La aparición del empresario de transporte combinado suele justificarse principalmente por el hecho de que asume la responsabilidad de la carga cuando hay dudas respecto a cuál de los transportistas es el responsable, o cuando no se ha asumido responsabilidad efectiva 3/.

Entre los cambios institucionales pertinentes relacionados con la introducción de nuevas tecnologías en materia de transporte, están la modificación de la documentación y la inversión en dispositivos para la comunicación y elaboración de datos. Dichos cambios están relacionados con la unitarización de la carga, puesto que su manipulación se acelera y su velocidad de movimiento en los lugares de transbordo, incluidos los puertos, se torna más dependiente de las facilidades que existen para manipular la información. A diferencia de lo que ocurre con la

2/ El "puente terrestre" es el transporte terrestre transcontinental de mercancías, que hace conexión con líneas de transporte marítimo.

3/ En cuanto a las primas se ha dicho en síntesis lo siguiente:
"Aunque en la mayoría de los envíos de contenedores, ni

manipulación tradicional de la carga, hay mayores probabilidades de que esta carga no pueda moverse debido simplemente a demoras en la transmisión de la información. La falta de una coordinación eficiente entre la manipulación de la carga y la tramitación o transmisión de la documentación deriva en una mala utilización de los instrumentos de transporte así como en demoras de carga valiosa. Paralelamente a la sistematización de la manipulación intermodal de la carga se está introduciendo un documento de transporte único para cubrir el transporte puerta a puerta. Este documento de transporte se denomina documento de transporte combinado, conocimiento de embarque directo, conocimiento de embarque intermodal, conocimiento de embarque combinado, etc.

En ciertas rutas se está logrando incluso una mayor simplificación de la documentación de transporte, empleando un sistema de documentación electrónica de carga que expide un recibo no negociable en vez del conocimiento de embarque habitual. El consignatario y el agente naviero situados en el extremo receptor reciben todos los detalles sobre la carga mediante las telecomunicaciones. El recibo no se envía al consignatario. El ETC o la línea naviera asumen la responsabilidad establecida en el conocimiento de embarque de la empresa. En caso de que los expedidores exijan un documento negociable, éste se expide y se envía por vía aérea en la forma acostumbrada.

el expedidor ni el asegurador de la carga conocen de antemano el nombre del barco que transportará el contenedor, ni si el contenedor será colocado en cubierta o bajo ella, esto no ha presentado problemas de peso para los aseguradores. La mayoría de los expedidores de mercancías poseen pólizas abiertas de seguro de carga en que la tarifa se ve influenciada principalmente por los resultados, y en estos casos no siempre es necesario aplicar primas separadas para las mercancías contenerizadas. En el caso de algunos envíos, los aseguradores estiman que es esencial que se estipule si el contenedor se transporta en cubierta o bajo ella, o pueden considerar necesario fijar una prima adicional si se desconoce en qué parte del barco se transporta el contenedor. Esto se basa en el hecho de que en los buques portacontenedores modernos un tercio de los contenedores se transporta en cubierta. La fijación de primas sobre las mercancías contenerizadas depende asimismo de si éstas se transportan en el mismo contenedor desde el punto de partida hasta su lugar de destino final.

"Pese a la introducción de métodos modernos para proteger la carga y de nuevas formas de manipular el equipo, el embalaje

/Para facilitar

Para facilitar la tramitación de la documentación se están adecuando los documentos comerciales a formatos reconocidos internacionalmente. Esto supone la creación de uno o dos documentos modelos a partir de los cuales puede reproducirse la totalidad de los demás documentos; el documento modelo contiene la información que es común a todos los documentos del conjunto completo de documentos necesarios para el total de la operación comercial, más espacio para datos adicionales que requiere cada documento.

Las tentativas de simplificar la documentación o de sustituir la transmisión de la documentación por la transmisión directa de la información mediante las telecomunicaciones, deben ser compatibles con las pautas y requisitos que se han establecidos respecto a la distribución y circulación de datos concretos; las firmas, sellos y demás anotaciones de aprobación o certificación; y la validez jurídica de la documentación en cuanto al contenido, negociabilidad, aceptación de responsabilidad en relación con la carga o con la exactitud de los datos. Los grupos nacionales y subregionales de facilitación han tratado de solucionar este problema estableciendo los elementos fundamentales de la información comercial: qué información se necesita, dónde se genera, quién la necesita realmente y cuándo, qué grado de exactitud se necesita en cada etapa, qué codificación estandarizada puede emplearse para compilar una proliferación de códigos sobre datos similares o para disminuir los problemas de traducción y significado, etc. Se ha desplegado esfuerzos, con éxito considerable en el caso de algunos tráficos, para reducir la interdependencia entre la documentación de transporte y las transacciones financieras, a fin de que la primera pueda tramitarse con mayor rapidez, o por el contrario, combinar diversos documentos en uno solo, de modo que se emplee menos tiempo en copiar los datos de un documento a otro.

Otro cambio institucional se refiere a la consolidación e inspección de la carga. Se han formado centros de agrupación en puertos, y en particular, en lugares interiores de muchos países industrializados,

insuficiente o inadecuado sigue siendo una de las causas predominantes de pérdida en numerosos tipos de envío. En general, se obtienen mejores resultados cuando los aseguradores pueden estipular que la mercancía asegurada se embale o transporte de conformidad con normas aprobadas específicas."

"Growing Threat to Traditional Insurance Markets", por uncorresponsal especial. Véase, Fairplay International Shipping Journal, 5 de julio de 1973, pág. 248, N° 4689.

/tanto para

tanto para combinar las diferentes partidas de mercancías en un contenedor, como con fines de distribución general. Los organismos gubernamentales u otros organismos pueden inspeccionar la carga en dichos centros de agrupación o en el almacén del receptor definitivo, evitando la necesidad de abrir el instrumento de transporte en los lugares de entrada o salida de los países de importación y exportación, respectivamente. Si no existen oficinas aduaneras en el centro de agrupación situado en el interior del país, un inspector de aduanas tendría que acompañar la carga en su viaje desde el puerto. Además, se requiere a menudo contar con una garantía expedida por las autoridades aduaneras, aparte de otras disposiciones afines, para cada contenedor que se transporta tierra adentro después de su descarga en el puerto.

Aunque los instrumentos de transporte utilizados para las cargas unitarias han circulado generalmente con menos restricciones en cuanto a certificación, nacionalidad, propiedad, condición, etc. que en el caso de los vehículos de transporte y buques, se han elaborado reglas con respecto al intercambio, mancomunación y condición de los instrumentos de transporte en forma de convenios, entre los porteadores, que no difieren mucho de los convenios sobre vehículos de transporte. Además, hay acuerdos intergubernamentales, incluidas la Convención Aduanera sobre Contenedores de 1972, la Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores de 1972, y "Normas recomendables sobre el tratamiento aduanero aplicable a los contenedores" de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que tratan de la certificación, admisión temporal y manipulación de los contenedores. Se ha originado una iniciativa paralela para estandarizar y simplificar el tratamiento aduanero de la carga unitarizada, en la forma de convenios tales como la Convención Aduanera relativa al Transporte Internacional de Mercancías (Convención ITI) y la Decisión 56 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino).

Se han estudiado detenidamente, las consecuencias institucionales, incluidas las consecuencias sociales para la mano de obra, de utilizar nuevas rutas para la carga y nuevos métodos de manipulación de la carga en los lugares de transbordo (incluidos los puertos) 4/. Resulta muy

4/ Véase especialmente, Federación Internacional de los Obreros del Transporte, Containerization, Londres, 1968; y una serie de artículos y debates sobre la materia en Federación Latinoamericana de Trabajadores del Transporte, II Curso Seminario Latinoamericano de Trabajadores del Transporte, Caracas, Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales "Humberto Valdéz", mayo-junio 1970.

diffícil hacer generalizaciones respecto a la cuantía de la mano de obra desplazada por la unitarización. Sin embargo, es posible calcular un cierto orden de magnitud de reducción laboral dependiendo de la tecnología adoptada y del medio de transporte empleado. En los lugares de expedición y en los puertos u otros centros de transbordo el desplazamiento máximo lo provoca el sistema de auto transbordo, luego la contenerización, seguida por la paletización y el sistema LASH. En el caso del sistema LASH, el problema no estriba tanto en una reducción de la mano de obra, sino más bien en su desplazamiento de un puerto a otro. En el caso de los obreros del transporte caminero, el tiempo de espera (durante la carga o descarga del vehículo) es habitualmente menor con el sistema de autotransbordo, algo menor con los contenedores, y en el caso de la paletización o el sistema LASH la reducción del tiempo de espera puede ser insignificante. En general, el transporte riel-carretera y el de contenedores reducen las necesidades de mano de obra en el transporte terrestre.

En algunos casos, el problema de la jurisdicción ha sido tan grave como el problema del desplazamiento de la mano de obra. La diseminación de los lugares de consolidación de la carga en cargas unitarias, ha exigido formular nuevas definiciones de las funciones laborales, y establecer nuevos límites entre las actividades de diferentes grupos laborales organizados.

Otro aspecto institucional guarda relación con la naturaleza, monto y transmisión de cobros y pagos. Los fletes pueden cambiar porque en el transporte combinado internacional es una sola tarifa la que cubre todo el movimiento de puerta a puerta.

El embalaje más seguro de las mercancías ha conducido en algunos casos a una menor discriminación de las tarifas entre los productos (por ejemplo, fletes uniformes para toda clase de mercancías (FAK). Sin embargo, hay cierta preocupación de que estas innovaciones tarifarias podrían reducir la eficacia de la regulación gubernamental de las tarifas de fletes, y esto ha provocado cierta resistencia a aceptar dichas tarifas.

La eficacia de las actividades reguladoras gubernamentales con respecto al transporte y a los servicios conexos puede verse afectada por la consolidación de los servicios, así como por las nuevas estructuras tarifarias.

La eficacia de las organizaciones de expedidores, podría verse limitada de manera similar. Por otra parte, el ETC podría, en determinadas circunstancias, representar los intereses de los usuarios cuando estos difieran en cierta medida de los de los porteadores, como ocurre en el

caso de la tramitación de las reclamaciones de seguros. La presencia del ETC, en representación del cliente, afecta a las prácticas y reglamentos relativos a las reclamaciones, la jurisdicción sobre las reclamaciones y la solución de litigios y las indemnizaciones en caso de daños, pérdidas, fallas en la entrega o demoras.

A fin de ilustrar algunos de los efectos ya descritos originados por la introducción de un vasto número de buques portacontenedores en una de las rutas mundiales, se presenta una descripción concisa sobre los años iniciales de la contenerización en gran escala en la ruta entre Australia y el Reino Unido.

CONSECUENCIAS DE LA CONTENERIZACION PARA EL TRAFICO ENTRE AUSTRALIA Y EL REINO UNIDO 5/

En el presente estudio se describirá el carácter del nuevo sistema de transporte intermodal internacional que se emplea en el tráfico entre Australia y el Reino Unido y sus efectos sobre los costos totales del transporte, las modificaciones relativas a la documentación y el sistema de responsabilidad y los efectos perjudiciales de este sistema en diferentes instituciones.

5/ Las fuentes principales de información para elaborar el presente estudio son las siguientes: Unitarización de la carga, Naciones Unidas, Nueva York, 1970 (TD/B/C.4/75) y un estudio del Secretario General de las Naciones Unidas, Consecuencias económicas, especialmente para los países en desarrollo, de la propuesta convención sobre el transporte internacional combinado de mercancías, Naciones Unidas, Nueva York, 1972, (ST/ECA/160). Se envió un cuestionario al Gobierno de Australia a fin de obtener mayor información sobre este tema, sobre todo en lo que se refiere a las propuestas formuladas por dicho Gobierno, y varios otros, acerca de los conceptos que deberían regir la celebración de un convenio sobre el transporte intermodal internacional (documento TD/B/AC.15/L.3), UNCTAD, Ginebra, 1973. La información sobre los sistemas de documentación y responsabilidad fue proporcionada en su mayor parte por Overseas Containers Limited.

/El nuevo

1. El nuevo sistema

En 1966, el sistema de contenedores comenzó a utilizarse en gran escala en la ruta del Atlántico Norte (Estados Unidos/Canadá- Europa septentrional) con la amplia participación de líneas navieras europeas, y en 1969 en el tráfico entre el Reino Unido y Australia. Estas dos rutas parecían especialmente adecuadas para la contenerización ya que existía un flujo de carga de gran valor en ambos sentidos, por lo general susceptible de ser transportadas en contenedores. Al cabo de varios años de estar operando los buques portacontenedores en el tráfico entre el Reino Unido y Australia, se contenerizó más del 70% del total del movimiento de carga y se puede suponer con fundamento que en la actualidad esto ocurre con casi toda la carga que se presta a ello.

El servicio entre el Reino Unido y Australia está atendido por dos consorcios o ETC: Overseas Containers Limited (OCL) y Associated Container Transportation Limited (ACT). Ambos prestan sus servicios dentro de las conferencias marítimas ordinarias que cubren las rutas entre el Reino y Australia, e incluyen una compañía naviera australiana. La duración total del viaje redondo se ha reducido aproximadamente a la mitad como consecuencia de la drástica disminución de la estada en puerto (de 14 a 30 días antes de la contenerización, a 5 a 7 días con posterioridad a ella), el uso de buques más veloces y la reducción del número de puertos de escala. Todo esto ha llevado a una disminución considerable del número de barcos que se necesitan en el tráfico que se examina. Al mismo tiempo, cada consorcio ha establecido una filial que opera con buques para carga de tipo corriente y se ocupa sobre todo del transporte de carga no contenerizable. En el caso de OCL se ha establecido la Dolphin Line Ltd., que se encarga de coordinar el transporte de carga fraccionada. El ACT creó una organización similar, la ACTANZ Line.

En 1969, cinco compañías de Europa continental organizaron un tercer consorcio que presta servicios regulares en la ruta a Australia. Estas empresas controlan y utilizan en común instalaciones terminales y depósitos de contenedores en dicho tráfico. Más tarde constituyeron, junto con la British/Australian Lines una organización mixta de comercialización y operaciones (European Joint Organization [Administration] Ltd.) -EJO- para coordinar la utilización de la totalidad de los 14 buques portacontenedores de tipo celular y los 22.000 contenedores que estaban entonces (a fines de 1971) en servicio en la ruta entre Australia y Europa. La EJO adjudica espacio para carga en los buques de servicio regular, determina las fechas de salida de los buques portacontenedores y procura subsanar los desequilibrios que genera el transporte de contenedores vacíos.

/Los productos

Los productos típicos que Australia exporta al Reino Unido, y que se transportan en contenedores completamente cargados, son: carne, productos lácteos, fruta seca y en conserva, manzanas y peras, y lana. Habitualmente, los productores llenan los contenedores en la fábrica o en las plantas empacadoras, salvo la lana que es embalada en los almacenes de los corredores o en los depósitos de contenedores. Los productos importados son en su gran mayoría manufacturados o semimanufacturados.

Los buques portacontenedores concentraron sus escalas en un número reducido de puertos lo que significó el abandono de otros puertos que estaban situados a una distancia conveniente de los diversos compradores o abastecedores. Los consorcios utilizan Sydney, Melbourne y Fremantle como puertos principales, en el sentido de que sus buques portacontenedores limitan sus escalas a esos puertos, al paso que Brisbane, Adelaide and Newcastle son puertos tributarios.

En vista de que el costo de centralizar la carga debe ser absorbido por las empresas navieras, los que prestan servicios de contenedores han tomado medidas para igualar los fletes internos en el Reino Unido y en Australia. La lana, por ejemplo, que normalmente se transportaba directamente a los puertos de Hull o Liverpool, a poca distancia de las fábricas, se descarga actualmente en el puerto de Tilbury, distante unas 200 millas. Los importadores se negaron a pagar tarifas de transporte terrestre superiores a las de costumbre y, en consecuencia, las líneas navieras tuvieron que absorber la diferencia.

Es evidente que en las operaciones de contenedores entre el Reino Unido y Australia se utilizan modos de transporte diferentes. El transporte por ferrocarril y por carretera tiende a predominar en el Reino Unido, así como cierta actividad de cabotaje. En cuanto a Australia, el transporte ferroviario al menos durante el primer año de vigencia del sistema, tendió a predominar y está combinado en cierta medida con servicios de enlace de cabotaje. Las compañías de buques portacontenedores de ultramar han logrado adquirir la propiedad total o parcial de las compañías Australianas del transporte en camiones y han extendido la práctica de atribución de contratos exclusivos. La mayoría de los ferrocarriles han concertado acuerdos confidenciales con las empresas de contenedores de ultramar para transportar los contenedores a tarifas reducidas. Las compañías navieras de ultramar tienen además una participación mayoritaria en las actividades de muchas empresas Australianas de estiba.

El número de cambios que puede haber en el transporte de un contenedor es de tres en promedio, con un límite máximo plausible de seis cuando los contenedores se transportan de puerta a puerta y utilizan buques de cabotaje en ambos extremos. Los empresarios de contenedores, en virtud de su reglamento de servicio mínimo, controlan los movimientos de mercancías entre las bases de contenedores que suponen hasta cuatro cambios de modos de transporte. El uso del transporte más allá de los depósitos que ofrecen los empresarios es optativo: si los clientes deciden utilizarlo esto añadiría dos etapas de transporte terrestre al proceso organizado por aquéllos.

Como el comercio exterior es de gran importancia para Australia, y el tamaño del país es enorme, se han desarrollado rápidamente las carreteras, los ferrocarriles y las instalaciones para navegación de cabotaje. Las operaciones unitarizadas ya se habían creado ^{en} una red de líneas ferroviarias, aunque éstas fueron convencidas por los consorcios para que realizaran nuevas inversiones y coordinarían la recanalización del comercio exterior. La infraestructura necesaria para apoyar los servicios de contenedores con ultramar se ha desarrollado de manera impresionante, lo que ha permitido establecer sin grandes dificultades sistemas de contenedores de puerta a puerta.

El Gobierno de Australia ha puesto siempre gran interés en el transporte marítimo de sus exportaciones, sobre todo dado que hasta 1969 todas las líneas regulares se hallaban en manos extranjeras, por lo que el pago de fletes tenía una influencia muy desfavorable sobre el balance de pagos. A ello se sumaba el hecho del descenso de los precios de exportación y de las ventas en tanto que los fletes aumentaban constantemente. El Gobierno actuó de dos maneras en las cuestiones del transporte a ultramar por líneas regulares: por una parte, mediante el establecimiento de controles legislativos sobre las conferencias y la exigencia de estar representado en las negociaciones de fletes, y por otra, a través de la creación de la empresa propiedad del Gobierno, la Australian National Lines (A.N.L.). El objetivo del Gobierno es conseguir en definitiva el 50% del tráfico por líneas regulares de ultramar para los barcos de pabellón australiano.

La introducción de los buques portacontenedores en las rutas de Australia fue hecha, como ya se dijo, por empresas navieras que se habían organizado en consorcios debido a que estos buques constituyen una inversión de un costo relativamente elevado comparada con los buques de carga corrientes, a la vez que fue necesario invertir en costosas instalaciones destinadas a la manipulación de contenedores. Las costosas inversiones que exige un servicio de contenedores estarían mejor

salvaguardadas por los consorcios, ya que esto permite compartir las instalaciones especiales de los puertos y de las estaciones terminales y distribuir los gastos de capital. Las corporaciones portuarias australianas han emprendido en algunos casos la construcción de muelles especiales para la manipulación de contenedores y han arrendado a los consorcios de contenedores los nuevos atracaderos y depósitos de clasificación anexos. En otros casos, los propios consorcios han efectuado inversiones en equipo mecánico y en los almacenes y depósitos de los terminales.

Los agentes australianos de aduana y expedidores de transportes habiendo sufrido la pérdida de muchos negocios como consecuencia del transporte en contenedores de puerta a puerta, tuvieron que formar un consorcio. El sistema de vender carga a valores cif o fob tuvo que reemplazarse, como consecuencia del empleo de contenedores, por un sistema de puerta a puerta, y el comprador pagaba precios cotizados en almacén o en fábrica (los gastos del despacho de aduanas quedarían excluidos de los precios de puerta a puerta).

La UNCTAD, en su documento titulado "Unitización de la Carga" 6/ realizó algunos cálculos comparativos de los costos totales del transporte para las conservas de fruta y los envíos de carne al Reino Unido, así como para las galletas y el whisky procedentes de los puertos del Reino Unido, que figuran resumidos en el Cuadro IV-1

6/ Véase op. cit., págs. 101 a 103

· Cuadro IV-1

CALCULO COMPARATIVO DE LOS COSTOS TOTALES DEL TRANSPORTE
Ruta de Australia a Reino Unido

Costos del transporte corriente	Libras esterlinas	Costos del transporte en contenedores	Libras esterlinas
Conservas de fruta			
Flete marítimo	11,25	Tarifa básica, por tonelada	12,97
Muellaje en Australia	0,19		
En su caso, manipulación de la carga en Australia	0,60		
Derechos portuarios en el Reino Unido	2,24		
Otros gastos	-		
Costo por tonelada	14,28	Ahorro por contenedor completamente cargado	36,34
Carne (en envases de cartón)			
Transporte marítimo	32,39	Tarifa básica por tonelada	36,40
Muellaje en Australia	0,20		
En su caso, manipulación de la carga en Australia	0,95		
Derechos portuarios en el Reino Unido	3,64		
Otros gastos	0,19		
Costo por tonelada	37,37		
Costo del transporte corriente de la carga media de un contenedor			
Costo por tonelada	37,37	Costo por tonelada	36,40
Costo por tonelada multiplicado por 15 toneladas (= carga por contenedor)	560,55	Costo por tonelada multiplicado por 15 toneladas (= carga por contenedor)	546,00

/Cuadro IV-1 (cont.)

55

Cuadro IV-1
(continuación)

Costos del transporte corriente	Libras esterlinas	Costos del transporte en contenedores	Libras esterlinas
		Descuento por contenedor cargado completamente (suma fija)	<u>-33,96</u>
			<u>512,04</u>
		Ahorro por tonelada en caso de contenedor cargado parcialmente (37,37 menos 36,40)	0,97
		Ahorro por contenedor cargado completamente (560,55 menos 512,04)	48,51

Cuadro IV-1
(continuación)

Ruta del Reino Unido a Australia

Costos del transporte corriente	Dólares australianos	Costos del transporte en contenedores	Dólares australianos
Galletas			
Flete marítimo (23 toneladas)	890,10	Tarifa básica	968,53
Muellaje en Australia	25,30	Menos descuento por contenedor cargado completamente	71,53
Derechos portuarios en el Reino Unido	71,28		<u>897,00</u>
Manipulación de la carga en Australia	37,80		
	<u>1.024,48</u>	Ahorro: 127,48 dólares australianos por contenedor	
Whisky			
Flete marítimo (23 toneladas)	1.316,98	Tarifa básica	1.409,67
Muellaje en Australia	25,30	Menos descuento por contenedor cargado completamente	71,53
Manipulación de la carga en Australia	48,30		<u>1.338,14</u>
Derechos portuarios en el Reino Unido	25,74		
	<u>1.416,32</u>	Ahorro: 78,18 dólares australianos por contenedor	

Fuente: UNCTAD, "Unitarización de la Carga", New York, 1970, TD/B/C.4/75.

2. Modificaciones relativas a la documentación y el sistema de responsabilidad

Los ETC (Consortios de contenedores) ofrecen tres tipos diferentes de transporte para el tráfico de contenedores en esta ruta, expidiendo en cada caso la documentación de transporte directo.

El primer tipo, que se realiza entre el Reino Unido y Australia, emplea grandes buques portacontenedores que hacen escala en terminales construidos expresamente, los que pueden tener centros de agrupación o llenado anexos, o que pueden servir únicamente de lugar de transbordo para movilizar la mercancía por carretera y ferrocarril hacia depósitos aduaneros situados tierra adentro, y transportarla desde allí hasta el recinto del cliente o viceversa.

A veces, se inspeccionan las cargas completas de contenedores (FCL) empacadas por los expedidores, para asegurarse de que las mercancías han sido bien fijadas y no existen riesgos, pero por lo general, los empresarios como el OCL recurren a un servicio asesor experto en embalaje para asegurarse de que el expedidor realiza su tarea de manera eficiente, y el contenedor permanece sellado durante todo el viaje hasta el recinto del consignatario. Cuando la carga del contenedor es parcial (LCL), este se llena bajo la vigilancia del ETC o de su agente en un centro de agrupación, denominado a veces estación de carga de contenedores (CFS), y descargado en otra estación similar en el país de destino. En algunos casos, la recolección y entrega locales entre los recintos de los expedidores y de los consignatarios es realizada también por el ETC con carácter de servicio complementario. En la ruta entre el Reino Unido y Australia, se expiden conocimientos de embarque directos tanto para envíos pequeños como para cargas completas de contenedores, sobre la base de un sistema de puerta a puerta.

El segundo tipo de operación corresponde a cuando el viaje se prolonga en uno de los extremos mediante la utilización de un barco de enlace, que puede ser también un barco portacontenedores celular, pero que es mucho más pequeño que el buque principal. Dicho servicio permite establecer vínculos con los países o zonas más pequeños cuyo volumen de carga no justifica hacer escalas directas, o que tienen instalaciones portuarias limitadas y no pueden manipular grandes buques. Tanto en el Lejano Oriente como en Australia, y entre el Reino Unido e Irlanda, se amplía de esta forma el servicio de contenedores manteniéndose el concepto del transporte puerta a puerta.

/Habitualmente

Habitualmente, el contenedor es vaciado y vuelto a llenar con la carga de retorno en el puerto secundario servido por el buque de enlace. Estas operaciones de enlace se vigilan acuciosamente, y los consorcios estiman que la calidad y la seguridad desde un punto de vista operacional es de un nivel relativamente elevado.

El tercer tipo de operación se refiere a cuando en la primera o la última parte del transporte combinado por mar hay que llevar mercancías fraccionadas y transportarlas mediante buques corrientes, por lo general cuando los servicios son inadecuados para manipular contenedores llenos. Esto ocurre cada vez que el volumen del tráfico es tan reducido que hace difícil agrupar las mercancías en contenedores o que el tiempo empleado por el buque de enlace en hacer la travesía es tan prolongado que hace que no resulte atractivo para el empresario de transporte combinado el empleo de contenedores.

Este tipo de operación entraña una mayor delegación de responsabilidades en los subcontratistas. Una vez que las mercancías han sido vaciadas y prosiguen su transporte sucesivo hasta el destino final, o antes de que lleguen a la estación de carga de contenedores para su agrupación, no son sometidas a forma alguna de supervisión operacional por parte del ETC. En algunos casos, el transporte de las mercancías como carga fraccionada tarda más tiempo que la fase principal del mismo cuando éstas se hallan contenerizadas.

En los centros de agrupamiento o descarga, el ETC está en condiciones de inspeccionar las mercancías y podría tener la posibilidad de presentar una reclamación en el caso de pérdida o daño ocasionados por el porteador sucesivo, pero como la documentación es directa el ETC sigue siendo el responsable ante el propietario de las mercancías.

Estos ETC siguen la práctica de expedir un documento de transporte combinado sólo cuando están satisfechos de que existen niveles aceptables de manipulación de la carga durante toda la parte del trayecto que abarca el documento. Los servicios de conexión, de transporte o enlace, que no cumplen con estos niveles se prestan en condiciones convencionales de transbordo, en las que los ETC pueden desempeñarse como agentes y conseguir este transporte sucesivo, pero la relación contractual se establece directamente entre los buques de transporte sucesivo y el propietario de las mercancías.

La responsabilidad por las mercancías durante el transporte de éstas, de conformidad con lo estipulado por el documento de transporte combinado,

/incumbe al

incumbe al ETC, independientemente de si existe o no subcontratación, y es diferente de una operación de transbordo corriente en la que el porteador marítimo principal no acepta asumir la responsabilidad.

En el caso de las cargas completas de contenedores (FCL), siempre que el sello esté intacto y no haya evidencias de daño externo, es probable que el ETC no tenga responsabilidad alguna si se sospecha que la causa es un embalaje defectuoso y en estos casos la reclamación tendrá que ser formulada a los aseguradores de la carga. El OCL ofrece a sus clientes servicios de asesoramiento en materia de embalaje a fin de asegurarse de que éstos están en condiciones de llenar los contenedores en sus propios recintos.

En los casos en que la carga del contenedor es parcial (LCL), el ETC puede negarse a aceptar lotes con apariencias de estar dañados aunque éstos se carguen en contenedores. Una vez que la carga LCL es aceptada y llenada, y se expide un documento de transporte combinado neto, el ETC no puede aducir como defensa un embalaje defectuoso ante una reclamación entablada por daños.

El ETC procura establecer donde ocurrió la pérdida, y tiene el derecho en casi todos los casos de recuperarla de manos del porteador, a veces incluso en exceso del nivel de responsabilidad obligatorio o acostumbrado para ese modo de transporte en particular.

Los agentes de aduana y expedidores suelen trabajar como agentes de agrupación, expidiendo sus propios documentos de transporte combinado, entregando cargas completas de contenedores de envíos LCL individuales a los consorcios de contenedores, actuando estos últimos como "ETC principal". El agente de agrupación aprovecha la tarifa FCL del "ETC principal". Este último exige que una parte neutral, como un inspector colegiado, esté presente en el centro de agrupación para que expida una lista de carga certificada, o el "ETC principal" dispone que su propio representante esté presente, puesto que no es raro que los contenedores se carguen en el lugar de agrupación durante un período de varios días y que al "ETC principal" le preocupe la idea de aceptar contenedores que hayan podido experimentar pérdidas por hurto durante dicho período. Sin embargo, estas medidas de precaución son costosas.

3. Efectos perjudiciales

La vigencia de este nuevo sistema ha producido varios efectos que una u otra de las partes interesadas han estimado como perjudiciales. Los usuarios de carga no contenerizable se han visto afectados por una gran reducción de la frecuencia de viajes que aceptarían su carga. Han observado que sus costos totales de expedición han aumentado considerablemente, puesto que una proporción menor de la carga debe absorber los costos fijos de la manipulación tradicional de la misma en los puertos y lugares terminales.

Las tarifas de fletes de la carga contenerizada nunca disminuyeron sino más bien se elevaron. En general, los buques no han podido ceñirse, al menos durante los primeros años, a la duración prevista de los viajes redondos, principalmente debido a conflictos laborales, averías del equipo mecánico e instalaciones portuarias inadecuadas. Los exportadores australianos han venido criticando los servicios por deficiencias que parecen haber surgido de problemas laborales y de congestiones en los terminales y depósitos.

Los consorcios desean destacar el aspecto puerta a puerta del servicio de contenedores. Si bien el usuario puede utilizar las instalaciones puerto a puerto, las mayores concesiones que se otorgan a los usuarios de contenedores están disponibles solamente sobre una base de depósito a depósito. La centralización del embalaje en los depósitos y el uso de sólo unos pocos puertos con instalaciones para contenedores han conducido a la disminución de los costos de manipulación para la mayoría de la carga y a que la carga contenerizada tienda a moverse únicamente a lo largo de ciertas rutas bien definidas. Estas ventajas para ciertos usuarios irían en desmedro de los usuarios menores que no utilizan estas rutas.

En el caso de Tasmania, ahora es necesario realizar el transbordo a buques de navegación de altura en un puerto del continente, hecho que antes no era indispensable.

Se tiene entendido que los consorcios han estado presionando últimamente para reestablecer la diferenciación entre las tarifas de fletes internas según la distancia. Dicha propuesta se ha estimado lesiva sobre todo por parte de los usuarios que se hallan próximos a un puerto que fue cerrado cuando se puso en vigencia el nuevo sistema.

Los efectos laborales han sido importantes. Durante el primer año del tráfico contenerizado entre el Reino Unido y Australia, la

/resistencia de

resistencia de los trabajadores de los muelles en Tilbury obligó a los consorcios a desviar sus buques a puertos continentales y a recurrir a los servicios de buques de enlace que hacen la travesía del canal.

En cuanto a las labores portuarias en Australia, se preveía que la contenerización provocaría una reducción de la mano de obra de carga y descarga. En 1968, el presidente del organismo australiano de carga y descarga estimaba que la mano de obra portuaria se reduciría de 20.000 a 8.000 hombres aproximadamente en un periodo de diez años, si se llegara a transportar en contenedores toda la carga que se prestase a ello.

Pese a las tentativas de adaptarse a la nueva situación parece bastante claro que las compañías expedidoras australianas corren el peligro de quedar inactivas debido a la contenerización, la que hace su intervención menos necesaria. Los usuarios pueden perfectamente concertar acuerdos con las líneas de contenedores en forma directa.

Pese al aumento de los fletes, la Australian National Lines ha experimentado pérdidas financieras por primera vez, hecho que ha aquejado a otras líneas que sirven las principales rutas de este tipo de transporte.

Por último, la posición relativa de negociación de los usuarios y subcontratistas de Australia se debilitó a medida que los consorcios de contenedores, junto con sus filiales que se ocupan de la carga fraccionada, monopolizaban el transporte de carga general. Los ferrocarriles, que habían hecho nuevas inversiones en equipo para manipulación de la carga, tuvieron que encarar súbitamente la competencia de las líneas de transporte por carretera, cuyos dueños eran los propios consorcios. El Gobierno se enfrentó a una nueva estructura de poder respecto de la negociación de las tarifas de fletes, y como problema práctico, vio debilitada su capacidad para controlar la fijación de tarifas, ya que las tarifas de los diferentes servicios, tanto en Australia como en el extranjero, estaban ahora consolidadas. Sin embargo, el Gobierno australiano ha promovido con cierto éxito la formación de comités de usuarios para contrarrestar "la tendencia de las empresas de contenedores a monopolizar la oferta de servicios de transporte marítimo" 2/. Asimismo, los productores de los principales productos de exportación están relativamente bien organizados.

2/ Véase Unitarización de la carga, (TD/B/C.4/75), pág. 86, párr. 95.

Capítulo V

RELACIONES ENTRE LA INTRODUCCION DE NUEVAS TECNICAS DE TRANSPORTE Y LA MODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES INSTITUCIONALES EN AMERICA LATINA

En otros capítulos se ha señalado que la región latinoamericana ha acumulado experiencias importantes pero desigualmente distribuidas en materia de unitarización. En el presente capítulo se indica que en América Latina las reformas institucionales que generalmente acompañan a la unitarización de la carga han ocurrido de la siguiente manera.

- 1) Avance o introducción recientes de los empresarios de transporte combinado en la región.
- 2) Cambios en gran escala realizados y propuestos en lo que toca al tratamiento aduanero de la carga unitarizada.
- 3) Organización de nuevas empresas para recibir y manipular la carga en los puntos de trasbordo y destino, con ventajas tanto para la carga no unitarizada como para la unitarizada.
- 4) Otros cambios institucionales que acompañan a la introducción de nuevas técnicas, pero que no son en absoluto comparables con los cambios profundos ocurridos en las grandes rutas comerciales del mundo.
- 5) Adopción de medidas para facilitar el movimiento de toda la carga general, tanto no unitarizada como unitarizada, en el comercio internacional.
- 6) Sectores claves de la región en que la planificación ha sido particularmente inadecuada para tener en cuenta los efectos de la unitarización.

En general, se mostrará que la introducción de nuevas técnicas de transporte no ha ido acompañada de cambios igualmente espectaculares en las disposiciones institucionales, como ha ocurrido en regiones más industrializadas. Sin embargo, en la región ha habido últimamente una efervescencia de actividades - de las cuales sólo algunas se relacionan en forma directa con la unitarización de la carga - encaminadas a elaborar nuevas estructuras de servicios al expedidor. Hasta ahora, los países de la región han podido absorber las nuevas técnicas sin comprometer la capacidad de los gobiernos para optar en el futuro por diversas decisiones de política en materia de técnicas de transporte o

/de creación de

de creación de instituciones nacionales que presten servicios al comercio internacional. Al poner menos acento en los cambios institucionales, América Latina ha obtenido menos beneficios económicos directos por la introducción de las nuevas técnicas de transporte. Sin embargo, la modificación de las disposiciones institucionales mismas, aparte de otras innovaciones técnicas, puede traducirse en una importante reducción del costo en que deben incurrir los usuarios, especialmente en los casos en que los usuarios pagan hoy precios exorbitantes por tales servicios.

Se aceleran en la región las innovaciones institucionales en los servicios prestados al comercio y al transporte internacionales, y se combinan cada vez más con las nuevas técnicas de transporte. Por tanto, es menos probable que los gobiernos estén en situación de controlar la introducción de estas nuevas técnicas de transporte y de disposiciones institucionales, así como los efectos de tales disposiciones con relación a los objetivos comerciales, económicos y sociales del país. En todo caso, así sucederá si se permiten que tales tendencias se mantengan sin fiscalizarlas ni dirigirlas; se requiere planificación y cooperación inmediata entre los gobiernos latinoamericanos en esta materia.

1. El empresario de transporte combinado en América Latina

El empresario de transporte combinado ha llegado a América Latina en diversas formas. Actualmente, hay tendencias diversas con respecto a la aplicación de este sistema en la región, el que está controlado generalmente por los gobiernos sólo en forma parcial, mediante mecanismos que fueron creados para ocuparse de cada modo de transporte y de cada servicio como si fueran actividades totalmente separadas. La integración de todos los servicios de transporte y afines ha producido una concentración de poder y un cambio de procedimientos para manejar el comercio internacional y ha puesto de manifiesto que las estructuras de control gubernativo son inadecuadas para proteger los intereses de la región en el futuro.

En muchos casos ha habido una relación expresa entre la introducción de la unitarización y la aparición de empresarios de transporte combinado (ETC) en América Latina. Sin embargo, no siempre es así. En algunos casos, particularmente en el plano del comercio intrarregional, el mayor estímulo al surgimiento de los ETC ha sido la necesidad de colocar agentes suyos en localidades fronterizas y de trasbordo para supervigilar la expedición del tráfico y asegurarse de que se cumple con las exigencias de

/ los distintos

los distintos países por los que pasa la carga, todo ello con la coordinación de una entidad que emite un documento único de transporte y asume la responsabilidad por todo el movimiento. En estos casos, la mayor parte de la carga no es unitarizada.

En la mayoría de los casos, pese a que los ETC no limitan sus actividades a la carga unitarizada, han manifestado interés en que ésta se unitarice lo más posible. En el caso de los empresarios que utilizan contenedores LASH, paletas y otros instrumentos de transporte, la emisión de un documento de transporte combinado aumenta las economías que se obtienen por el uso de instrumentos de transporte y, al menos en algunos casos, introduce un documento de transporte que no está sujeto a las limitaciones o condiciones impuestas por los gobiernos, las conferencias marítimas y otras entidades al uso de los documentos de transporte modal (por ejemplo, el conocimiento de embarque marítimo). De esta manera, el empresario de transporte combinado podría eludir algunos de los controles destinados a determinar los efectos sociales de la introducción de nuevas técnicas de transporte.

Con respecto a la manera en que se están organizando empresas de transporte combinado en América Latina, hay tres tendencias que podrían sintetizarse como sigue:

a) Contratación por las empresas transnacionales de los diversos elementos que necesitan para poder operar en definitiva como ETC en la región

Si bien los países de América Latina pueden estimar que sus intereses están bien defendidos porque algunos de los elementos claves de la empresa de transporte combinado parecen estar reglamentados de modo categórico (sobre todo el transporte marítimo y los seguros), las empresas transnacionales están hoy formalizando vínculos con muchos de los elementos que necesitan para poder ingresar a esta actividad. En muchos casos, la estrategia de las empresas transnacionales parece similar a la que se aplicó al transporte general de mercancías entre Australia y Europa, que sufrió la conversión total al sistema de transporte combinado, con las repercusiones resumidas en el capítulo anterior.

Los vínculos con los elementos latinoamericanos que se integrarían a la empresa de transporte combinado se establecen mediante adquisiciones a través de "empresas fantasmas", arriendos o mediante contratos a largo plazo. Lo que es muy importante son las condiciones

/estipuladas en

estipuladas en esos contratos, los que exigen en algunos casos la exclusividad, o desalientan el establecimiento de vínculos entre las entidades nacionales que podrían unirse para suministrar la misma interconexión de servicios, promueven en algunos casos el uso anti-económico de la unitarización, permiten en otros casos que las empresas transnacionales tomen decisiones sobre la ruta y modo de transporte de la mercancía que deberían ser adoptadas por las entidades nacionales, etc. En algunos casos, estas empresas han sido pioneras importantes que han abierto nuevas posibilidades en materia de servicios comerciales y de transporte, pero los contratos celebrados entre las empresas transnacionales y los servicios individuales no parecen tener el carácter de medidas transitorias que lleven al desarrollo definitivo de sistemas de transporte combinado basados íntegramente en las necesidades y recursos nacionales 1/.

b) Contratación por las empresas latinoamericanas de los diversos elementos que necesitan para operar como ETC en la región

A semejanza de las empresas transnacionales ya descritas, algunos empresarios latinoamericanos han sido pioneros en este campo, organizando nuevas combinaciones de servicios para el comercio internacional ofreciéndolos en conjunto a exportadores e importadores. Algunas empresas, tales como CBRAL de Brasil y Vidal-Murchison de Argentina, se concentran en el comercio dentro de América Latina. En su calidad

1/ Sobre la base de información dispersa, los siguientes son ejemplos de las empresas transnacionales que están emprendiendo actividades de transporte combinado en América Latina:

a) United Fruit Company. La adquisición de la empresa centroamericana Transporte Gash Limitada, sumada a otras inversiones en consonancia con la integración vertical, están descritas en la Nacla Newsletter de octubre de 1971.

b) Pepsi Cola y Thomas National Transport of Australia. Las inversiones de estas empresas en el transporte del Brasil se describen en el Jornal do Brasil del 9 de abril de 1974.

c) Uni-flex Container Leasing. Las actividades de esta empresa no se limitan al arriendo de contenedores, sino que se orientan más bien a la promoción y administración de conjuntos de servicios, los que incluyen contratos exclusivos de arriendo de contenedores.

d) Volkswagen. Esta empresa organizó el transporte directo de sus propios productos entre Alemania y México, transbordándose gran parte de la carga en Houston, Texas, Estados Unidos.

/de transportistas

de transportistas o expedidores, estas empresas, y algunos agentes de aduana, tales como Trans-oriental de Bolivia y Brasil, están ofreciéndole al usuario un contrato de transporte único. Ellos asumen la difícil tarea de tratar con los funcionarios de las aduanas, bancos, seguros, transportes y demás entidades a fin de establecer servicios regulares.

Otras empresas, como la Lloydbrati de Brasil y Almacén de Colombia, se concentran en los servicios intercontinentales, celebrando contratos con servicios tanto dentro como fuera de América Latina. Almacén anuncia una amplísima gama de servicios, pero aún no se permite emitir un documento de transporte combinado:

"Almacén y sus dos bancos accionistas tienen la oportunidad de prestar, tanto a los importadores y especialmente a los exportadores, un servicio completo que incluiría desde los financiamientos por Cartas de Crédito, consecución de mercados en el exterior, almacenamiento, agencia de aduana, financiación de fletes, seguros, transporte, etc., y por último todo lo que implica el movimiento, manejo y distribución de su carga en contenedor, y, si esto no es posible, movimiento general de sus mercancías en forma convencional, a través del tantas veces mencionado servicio puerta-a-puerta".

Lloydbrati anuncia una gama similar de servicios:

"La Lloydbrati estará estructurada para prestar, progresivamente, una amplia gama de servicios combinados a sus usuarios. Dichos servicios serán ejecutados por la propia empresa o mediante contratación y coordinación de terceros, incluyendo desde el trámite de llenar las guías de importación o exportación, cierre de transacciones cambiarias en nombre del usuario, pedido de reservas de plaza al agente del armador o de la compañía aérea, hasta la supervisión de la integración del transporte caminero, ferroviario, fluvial o aéreo desde la fábrica o depósito hasta el muelle o el aeropuerto. En dicho proceso estarán comprendidas las fases intermedias de contenerización o unitarización, verificación de embarques, y de seguimiento de la emisión del conocimiento de embarque aéreo o marítimo, así como la emisión de la póliza de seguros, el pago de impuestos y otros servicios conexos".

/Por último

Por último, algunos agentes expedidores han ampliado la gama de sus servicios y responsabilidades, incluyendo el almacenamiento, la sub-contratación de transporte terrestre sobre una base regular, e incluso la adquisición y reventa de bienes. Ultramar de Chile ha incrementado sus actividades en esta forma, sobre todo con respecto a las importaciones bolivianas.

c) Invitación a las líneas navieras nacionales de América Latina para unirse a nuevos tipos de consorcios

Esta es una variante de la primera tendencia ya citada, pero merece mención aparte. Los grandes empresarios de contenedores, como Sea-Land, o un grupo de empresarios marítimos como Hapag-Lloyd y Holland American, propone a una línea naviera nacional de América Latina entrar en sociedad. Se le garantiza a la línea nacional un 50% de la carga general que transita por la ruta en cuestión. Además, y a diferencia de los acuerdos tradicionales de servicios conjuntos y de los convenios de mancomunación de recursos, se le ofrece asistencia técnica y financiera importante a fin de garantizarle que tenga la capacidad para satisfacer su parte del tráfico, y para racionalizar los procedimientos y mejoras de puertos y demás instalaciones, que son los elementos del transporte intermodal que organizará el consorcio. Habitualmente, se supone que habrá una unitarización importante de la carga, aunque la sociedad puede ampliar sus actividades a toda la carga general.

Parece que ya sea debido a un requisito o como algo que se da por sentado, las líneas extranjeras determinan las "reglas generales del juego" que inspiran la creación de nuevos tipos de consorcios. Es decir, las consecuencias del sistema para otras instituciones nacionales, tales como los usuarios (sobre todo de la carga no contenerizable), seguros y transporte terrestre, no son estudiadas acuciosamente a fin de velar por que se tomen en cuenta todos los grandes intereses nacionales.

No resulta claro cómo el código de conducta de las conferencias marítimas completado recientemente podrá ser ampliado para incluir a estas organizaciones más nuevas ^{2/}, sobre todo cuando sus operaciones

2/ "Conferencia marítima o conferencia: Un grupo constituido por dos o más empresas porteadoras navieras que prestan servicios regulares de transporte internacional de carga en una ruta particular o rutas particulares dentro de determinados límites geográficos y que han concertado un acuerdo o arreglo, cualquiera que sea su naturaleza, dentro de cuyo marco actúan ateniéndose a unos fletes uniformes o comunes y a cualesquiera otras condiciones convenidas en lo que respecta a la prestación de servicios regulares". UNCTAD, Convención sobre un código de conducta de las Conferencias Marítimas, TD/CODE/11/Rev.1, anexo I, pag. 2. / sobrepasan el

sobrepasan el vínculo marítimo del traslado puerta a puerta.

Un aspecto importante de esta tendencia para América Latina es el interés explícito demostrado por los empresarios marítimos extranjeros y las autoridades portuarias del Caribe en la creación de grandes instalaciones para contenedores y transbordo de carga en la región del Caribe, con el objeto de movilizar carga entre Sudamérica y América Central por una parte y otras regiones del mundo, por la otra. Esto podría repercutir sobre la eficacia de los acuerdos actuales de las conferencias marítimas respecto de las rutas directas entre América del Sur y regiones más industrializadas.

Cabe mencionar especialmente la contribución positiva que han tenido en el pasado los acuerdos de servicio conjunto para el desarrollo de las marinas mercantes nacionales en América Latina. El poderío de algunas líneas de la región, tales como Gran Colombiana, se debería en gran medida a esos acuerdos. Tales acuerdos siguen promoviéndose en países que tienen sólo un desarrollo incipiente de su marina mercante, y deben evaluarse según sus propios méritos, incluyendo la verdadera necesidad y viabilidad de dichos acuerdos para el desarrollo definitivo de líneas nacionales poderosas y eficientes. Lo que resulta novedoso en el caso de los ETC o consorcios extranjeros o transnacionales es la cuantía de servicios que desean abarcar mediante estos acuerdos. En este caso, sería de suma importancia que todos los intereses nacionales que pudieran verse afectados fueran debidamente informados y consultados antes de aceptar estas propuestas.

2. Tratamiento aduanero de la carga unitarizada

El tratamiento aduanero de los contenedores y de la carga contenerizada ha preocupado de manera especial a los funcionarios de aduanas de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Entre estos países,

"Argentina, Brasil y México han incorporado la cláusula de admisión temporal, esto es, sin pago de los derechos e impuestos a la importación para los contenedores. Colombia ha establecido normas un tanto más restringidas al aplicar a los recipientes de carga el régimen de tránsito, mientras Chile y Perú han dictado algunas disposiciones destinadas a facilitar la utilización de los contenedores en el tráfico externo de mercaderías...

/"En el seno de

"En el seno de la ALALC, la preocupación de los directores nacionales de aduana... se ha traducido en la elaboración de un conjunto de normas recomendables sobre tratamiento aduanero aplicable a los contenedores... El Comité Ejecutivo Permanente, en sesión 600 de 29 de diciembre de 1970 acordó remitir dichas normas a los gobiernos de los países miembros con el carácter de recomendación para la formulación o perfeccionamiento, según fuese el caso, de las disposiciones aduaneras pertinentes" 3/.

Muchos de los países centroamericanos y del Caribe también han reformado sus leyes y reglamentos con el fin de permitir el ingreso transitorio de contenedores y remolques para traslado por desplazamiento en virtud de lo cual éstos están exentos del pago de derechos e impuestos de importación.

Un creciente número de países latinoamericanos permite el traslado de contenedores y de remolques precintados entre el punto o puerto fronterizo y los depósitos situados al interior del país autorizados por las aduanas para realizar inspecciones, sin necesidad de que sean controlados en los puntos de ingreso o salida ni durante el viaje. De un país a otro varían mucho las exigencias relativas a las condiciones materiales del instrumento de transporte para el precintado, las garantías aduaneras, los documentos y derechos especiales y el acompañamiento por funcionarios aduaneros, pero al menos en el Grupo Andino se prevé cierta uniformidad a través de la aplicación de las cláusulas pertinentes de la Decisión 56 de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Por lo general, los requisitos son menos severos para el transporte por ferrocarril que para el carretero. En la mayoría de los casos se conserva el derecho de la aduana a abrir los contenedores o remolques precintados si hay sospecha de que el instrumento de transporte o su contenido han sido alterados.

3/ Tomás Sepúlveda Whittle, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Bases para el estudio sobre transporte en contenedores, Montevideo, junio de 1973, (ALALC/SEC/PA/44), pág. 48. Véase además Hugo Opazo Ramos, Implicancias de tipo aduanero en la utilización de containers y pallets (doc. 24), Primer Seminario Interamericano de Puertos (carga unitarizada), Bogotá, 25 al 30 de marzo de 1968, y Comisión Económica para América Latina, El desarrollo latinoamericano y la Conferencia Naciones Unidas/DCMI sobre transporte internacional en contenedores, Santiago, 20 de diciembre de 1971 (E/CN.12/912/Rev.1), capítulo III.

3. Empresas que se especializan en la recepción y manipulación de carga internacional

En vista de que últimamente la atención se ha centrado en las actividades de los empresarios de transporte combinado y particularmente debido a la posibilidad de que las compañías de transporte latinoamericanas amplíen sus actividades y asuman las responsabilidades que corresponden al ETC, es importante analizar las empresas públicas, mixtas y privadas que han estado experimentando con nuevos procedimientos de manipulación de la carga y que constituyen una experiencia interesante en lo que toca a sistemas intermodales. Conviene no pasar por alto esta experiencia porque las innovaciones introducidas en algunos casos pueden ser de utilidad para actividades de transporte combinado que se organicen en el futuro, cualquiera que sea la índole de la empresa que tome la iniciativa y porque en ciertos casos estas mismas empresas podrían brindar una base ideal para formar empresarios de transporte combinado.

Entre las empresas que se examinarán se cuenta una que suministra servicios mucho más amplios que los que ofrece tradicionalmente el agente de aduana, una constituida en parte por los estibadores con el objeto de hacer frente al desafío de la unitarización, una que se hace responsable de la carga en los puntos de transbordo y varias que se especializan en programar y manipular determinados productos.

En el Brasil, la versión moderna del agente de aduanas es la Comisaría de Despachos, de las cuales ya hay 200 tan sólo en la zona de Sao Paulo. Estos organismos se han descrito de la siguiente manera:

"En la actualidad, una Comisaría de Despachos eficiente puede ocuparse, tanto por cuenta de otras empresas como para entidades gubernamentales, de las siguientes funciones: embarque de las mercancías importadas en el exterior, por vía marítima o aérea; financiamiento externo; despacho aduanero dentro del país tanto marítimo como aéreo, de las mercancías que se exportan o importan; servicio de exportación e importación por encomiendas postales; aforo de las mercancías (exportación e importación); preparación y tramitación, en la CACEX u otros órganos, de las guías de exportación e importación; solicitud de certificado de inexistencia de un producto nacional similar; estudios de mercado; contratación del transporte interno de mercancías (importación y exportación); reserva de espacio en naves y aviones para productos exportables;

/operaciones de

operaciones de financiamiento de las exportaciones; apertura de créditos y liquidación de divisas (exportación e importación); actuaciones judiciales, particularmente comisiones de confianza en caso de conflictos fiscales originados por importaciones o exportaciones; proyectos industriales para el Consejo de Desarrollo Industrial; proyectos para el Programa de Beneficios Especiales para la Exportación (BEFIEEX); proyectos para el Consejo de Política Aduanera (CPA); proyectos de seguros aduaneros especiales; seguros en general, de exportación e importación; transporte en contenedores y coordinación y administración de carga en general^{4/}.

Estos organismos y las empresas comerciales brasileñas que organizan la comercialización de los productos del Brasil en el extranjero utilizan los servicios de la Companhia Brasileira de Entrepostos e Comercio (COBEC), que ha instalado almacenes y recintos de exposición para las exportaciones brasileñas en varios puntos claves en el extranjero, entre ellos San Francisco y Panamá.

Con la creación de la Port Contractors Limited, sobre todo gracias a los esfuerzos y bajo el control de las autoridades portuarias y de los estibadores mismos, Trinidad y Tabago y en Barbados cuentan con una interesante adaptación de la unitarización en gran escala de la carga, más que nada mediante el uso de contenedores y del autotransbordo ("roll-on/roll-off"). En efecto, los estibadores han enfrentado el desafío de la unitarización reorganizando la manipulación de la carga en el puerto y ampliando la gama de sus propias actividades. Estas empresas no sólo se ocupan de descargar, cargar y almacenar la carga general en los puertos, incluido el embalaje y vaciado de contenedores, sino que además tienen el monopolio del transporte de contenedores precintados hacia puntos interiores y desde ellos. Se hacen responsables de la carga desde que ésta ha sido desembarcada y desde la entrega en los almacenes portuarios, siempre que no se trate de carga en contenedores precintados. En Trinidad, el transporte terrestre de contenedores precintados que realiza la Port Contractors Limited se cobra al agente del expedidor o al expedidor/consignatario.

Hay una empresa pública boliviana que se especializa en recibir y despachar carga internacional. Se trata de la Administración Autónoma

^{4/} Carlos Tavares, "Importancia das empresas de serviços de comércio exterior", Comercio e Mercados, noviembre de 1973, págs. 2 y 3.

de Almacenes Aduaneros (AADAA), organizada con la asistencia financiera de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, para recibir, almacenar, custodiar y entregar las mercancías en el comercio internacional de Bolivia. La AADAA tiene un programa para establecer centros de actividad en ciudades claves de Bolivia y otros puntos del continente, incluidos puertos de Chile y Perú en que se transborda la carga boliviana. En cierta medida, la AADAA se ha hecho cargo de las funciones que corresponden a los agentes de aduanas, y está estudiando la mejor manera de resguardar los intereses del usuario durante la manipulación de la carga.

Como ilustración de las responsabilidades de la AADAA cabe mencionar las siguientes tareas que ejecuta en relación con las importaciones bolivianas que pasan a través de puertos chilenos: recepción y almacenamiento de la carga en el puerto; organización del transporte interior y preparación de la documentación necesaria para el tránsito; pago de los gastos de transporte interior y portuarios; revisión del trabajo de los otros agentes de aduanas que organizan el tránsito y el transporte terrestre; entrega de la carga al transportista terrestre; recepción de la carga en Bolivia; almacenamiento de la carga en la zona aduanera boliviana, y entrega de la carga al cliente una vez salida de la Aduana.

En América Latina hay otras empresas estatales cuyas funciones incluyen la recepción y manipulación de la carga internacional, particularmente cereales y otros productos agropecuarios. Las actividades que realizan los organismos estatales de comercialización agrícola incluyen entre otras, las siguientes actividades, según el país, el organismo y el producto: 5/

- a) Programación de las importaciones o exportaciones de productos agrícolas;
- b) Control del documento comercial pertinente antes del envío;
- c) Autorización de importaciones o exportaciones;
- d) Negociación de la cantidad, precio, origen, calidad, etc. de los productos agrícolas de importación o exportación con el comprador o

5/ Véase Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Los Organismos Estatales y Paraestatales de Comercialización Agropecuaria en los Países de la ALALC, ALALC/SEC/PA/26, junio 1973.

vendedor extranjero, incluidos financiamiento, condiciones de transporte, flete y seguro y condiciones de venta;

- e) Disposición o contratación del transporte marítimo;
- f) Monopolio del poder de compra de ciertos productos en el extranjero;
- g) Coordinación del uso de los puertos para importaciones y exportaciones, particularmente de cereales;
- h) Supervisión de la recepción y transbordo de productos en el puerto;
- i) Coordinación, contratación o explotación del transporte interno del producto;
- j) Control de calidad del producto;
- k) Almacenamiento de existencias de productos agropecuarios exportables e importados;
- l) Control de los precios que se pagan a los productores de bienes exportables.

Las funciones anteriores se distribuyen en distintos organismos, en algunos casos el Banco Central en vez de la entidad encargada de la comercialización en los distintos países.

Salvo el caso de la Port Contractor Limited, del Caribe, sólo una proporción muy pequeña de la carga que reciben y despachan las empresas mencionadas es unitarizada. Sin embargo, como las ventajas de estos servicios no se limitan a la carga unitarizada, el mejoramiento de la recepción y despacho de la carga suministra una base para el uso o no uso de la unitarización, según sean las ventajas o desventajas económicas que entraña cada forma de tratar la carga. Los ejemplos de la Port Contractors Limited (Trinidad) y de la AADAA (Bolivia) son particularmente interesantes, por cuanto en uno de ellos el estímulo para modificar el sistema de manipulación de la carga procede de los empresarios de carga unitaria y en el otro del atractivo que ofrecen las actividades de transporte combinado, pero las soluciones se aplican a la manipulación de toda la carga general.

/Pese a que

Pese a que las empresas aquí descritas no son empresas de transporte combinado propiamente dichas, no hay duda de que sus actividades se verían directamente afectadas por cualquier cuerpo legal, internacional o nacional, que regule los aspectos institucionales del transporte intermodal internacional. En realidad, es posible que los países latinoamericanos deseen propiciar la transformación de estas empresas o de sus filiales en empresas de transporte combinado, al menos para ciertos intercambios y productos.

4. Otros cambios institucionales que acompañan a la unitarización

Salvo el caso en que han participado empresarios de transporte combinado, la introducción de nuevas técnicas de transporte en América Latina se ha producido en su mayor parte sin provocar efectos directos inmediatos en las instituciones que intervienen en la manipulación de la carga. En algunos casos, se han hecho importantes inversiones en nuevos equipos para transportar y transbordar cargas unitarias, pero tales inversiones no han traído consigo modificaciones espectaculares de las instituciones. Más bien han ido acompañadas de presiones y han dado lugar gradualmente a movimientos que propician la modificación de los procedimientos y reglamentos aduaneros, la reforma de los procedimientos de recepción y manipulación de la carga en los puntos de transbordo y destino y otros cambios institucionales que se mencionarán más adelante.

En comparación con otras regiones del mundo no se ha impuesto la modificación institucional como requisito previo para realizar inversiones en las nuevas técnicas de transporte. Puede citarse al menos un caso en que una empresa de transporte ha renunciado a sus planes de introducir una técnica nueva debido a la resistencia de grupos importantes en los países afectados. Sin embargo, sorprende comprobar que las empresas de transporte marítimo y otras que desean establecer actividades de transporte unitarizado en América Latina todavía están realizando grandes inversiones en nuevas técnicas de transporte sin tener certeza de que se aceptarán las modificaciones institucionales que generalmente se relacionan con estas técnicas.

En la actualidad, las actividades mediante el sistema LASH que se realizan en América del Sur se llevan a cabo sin haberse modificado gran cosa los procedimientos aplicables a los movimientos de carga tradicional en barcos afiliados a alguna conferencia. La conferencia no permite que el empresario que utiliza el sistema LASH emita el conocimiento de embarque total desde el punto de origen al punto de destino cobrando los

/flates correspondientes

fletes correspondientes al transporte fluvial, ni que se incluyan los movimientos por camión o ferrocarril en los conocimientos de embarque directo. Sin embargo, el empresario negocia las disposiciones y tarifas con los contratistas que efectúan remolques (costeros) en los Estados Unidos con arreglo a las condiciones que establecen los reglamentos nacionales, cuando se utilizan esta clase de transportistas en vez de otros ordinarios para el transporte por gabarras en vías acuáticas costeras 6/.

Los bancos han comenzado a aceptar conocimientos de embarque "recibidos para transporte por buque o gabarra LASH" sobre la base de acuerdos previos en la redacción de las cartas de crédito. Para ventas fob, se estima que la faena de carga de la gabarra LASH equivale a la entrega a bordo. Las tarifas de la conferencia se aplican al tramo marítimo del transporte. Por último, el Gobierno argentino ha intervenido para limitar el movimiento de gabarras LASH que compiten con las actividades de las gabarras existentes 7/.

6/ La Delta Line explica que, "Los empresarios de remolques se comprometen a remolcar gabarras LASH y asumen escasa o ninguna responsabilidad respecto de la gabarra y de la carga. El remolcador no necesita ni emite un conocimiento de embarque para el propietario de la gabarra LASH. El "empresario" es el propietario de la gabarra LASH y es él quien debe emitir un conocimiento de embarque al expedidor, pero no tan sólo para este transporte. Las definiciones y términos exigen gran cuidado, puesto que la semántica puede ocasionar grandes equívocos en esta actividad. La concepción corriente de lo que es un "empresario de gabarras" no puede aplicarse al sistema LASH. En la actualidad, todo el transporte común de puerto a puerto mediante remolque se realiza por transportistas autorizados que operan con arreglo a las disposiciones de la Comisión de Comercio Interestatal (ICC). Sin embargo, este punto es controvertido y actualmente en los tribunales de los Estados Unidos se estudia si el movimiento entre puertos de las gabarras LASH debería regularse por normas de la Federal Maritime Commission (FMC) o de la ICC".

7/ El Convenio suscrito entre la Federación Marítima Argentina y la Delta Line, firmado el 9 de octubre de 1973 y auspiciado por la Subsecretaría de la Marina Mercante, aparece en Marino Dolce, "Problemas económicos y jurídicos que plantean los buques-lanchas", Revista de Estudios Marítimos, enero de 1974, págs. 51 a 58. Dolce sugiere que podría reconsiderarse este Convenio de manera que incorpore fórmulas que permitan a los usuarios argentinos de río arriba acceso directo al sistema LASH, a la par de que se protegen las inversiones de los empresarios de gabarras tradicionales.

/informaciones

informaciones iniciales indican que el sistema LASH ha tenido un fuerte efecto en el mercado de carga de las rutas afectadas.

En lo que toca al transporte en contenedores, sus efectos en la documentación y otras disposiciones institucionales generalmente han sido insignificantes ^{8/}. Por lo general en América Latina se requiere algunos trámites adicionales cuando se trata de contenedores extranjeros, incluidos convenios de intercambio de equipo entre las líneas de vapores y los transportistas terrestres que manipulan los contenedores y chasis de las líneas marítimas, la autorización aduanera del ingreso transitorio del contenedor y una garantía (que en México consiste en una factura proforma) por el valor del contenedor. Como varios despachos pueden incluirse en un solo contenedor, suelen usarse manifiestos para el contenedor y rótulos adheridos a él que indican el número de piezas y otras informaciones.

Las líneas marítimas que operan en América del Sur y que dieron respuesta al cuestionario de la CEPAL no explotan centros de consolidación de la carga en el interior del país ni explotan o disponen el transporte terrestre. El expedidor designa al transportista terrestre y todos los gastos de la parte terrestre y los riesgos correspondientes corren por cuenta de la carga. Por lo general, las líneas sudamericanas, pero no todas las líneas extranjeras que operan en la región, transportan contenedores de propiedad de los expedidores o alquilados a ellos, aparte de los pertenecientes al transportista. Los conocimientos de embarque se limitan al tramo marítimo, pese a que los contenedores pueden estar precintados durante la totalidad del transporte puerta a puerta. La responsabilidad que asumen las líneas que aceptan contenedores precintados - y no todas lo hacen - es más limitada que aquélla asumida cuando pueden inspeccionar la carga. En la región se han dado muy pocos casos de reclamos por "daños ocultos".

Existen excepciones a estas generalizaciones. Una línea marítima asume la responsabilidad por carga internacional transportada en sus contenedores por los ferrocarriles colombianos. Para un servicio de transporte combinado entre los Estados Unidos y algunos puertos de

^{8/} Comisión Económica para América Latina, División de Transporte y Comunicaciones, "Transporte intermodal: Resumen de un caso concreto: El transporte de la carga de Philips de los Países Bajos a Chile", Borrador, Santiago, 9 julio 1974.

Costa Rica y Nicaragua, que incluye transporte por camión desde Balboa, Panamá a esos puertos, Sea-Land publica una tarifa conjunta, paga una proporción de ésta al transportista terrestre, y emite su conocimiento de embarque para el trayecto completo.

En la zona del Caribe el uso en gran escala de contenedores también ha acarreado menos cambios institucionales que en otros lugares. En algunas localidades del Caribe, la empresa marítima suministra el transporte local de los contenedores o se encarga de disponerlos y se hace responsable de todo el movimiento. Esto sucede con mayor frecuencia en el caso del autotransbordo ("roll-on/roll-off"). Lo moderado de los cambios institucionales generales explica en parte que en el Caribe haya aumentado relativamente poco la eficiencia en la manipulación de carga en contenedores, como se indica en el capítulo III.

El uso de contenedores en el transporte terrestre intermodal internacional en América del Sur no ha variado gran cosa la documentación necesaria, salvo los documentos adicionales que se requieren para los contenedores mismos.

En esta materia, donde ha habido innovaciones importantes al introducir la unitarización, es en México. Cuando el Ferrocarril del Pacífico inauguró sus servicios ordinarios por el sistema de remolque sobre vagón plataforma ("piggyback") entre México y los Estados Unidos, adoptó como procedimiento el envío de los datos pertinentes por telex, utilizando un modelo de conocimiento de embarque, para que los documentos y autorizaciones necesarios estuviesen preparados para una rápida inspección y despacho de la carga en la frontera. Asimismo, se han uniformado los principales documentos de transporte (recibo de flete, memorandum de pago en efectivo, modificación del almacén, carta de porte y notificación al agente de aduanas) de acuerdo con un modelo igual al que se utiliza para la transmisión telegráfica del conocimiento de embarque.

Por último, en la Argentina se ha introducido una innovación institucional muy eficaz. Se trata de la Cámara Argentina de Contenedores, grupo intersectorial que se reúne periódicamente para ocuparse de los problemas que obstaculizan el movimiento de contenedores. La Cámara ha reunido a transportistas y otros intermediarios con expedidores y funcionarios públicos, con el fin de estudiar nuevas disposiciones legales y procedimientos que podrían adoptarse, y resolver de inmediato los casos excepcionales que se plantean.

5. Medidas para facilitar el movimiento de toda la carga general

Aparte de introducir nuevas técnicas de transporte, los gobiernos latinoamericanos han adoptado medidas institucionales para promover el transporte más expedito y eficiente de la carga. Estas medidas, algunas de las cuales se han relacionado con la unitarización en otros lugares, han favorecido el transporte de toda la carga general en los países latinoamericanos que las han adoptado. De esta manera, los usuarios no otorgan preferencia indebida a la carga unitarizada, porque la modernización de las prácticas institucionales no se limita artificialmente a esta clase de carga. Por otra parte, en algunas oportunidades la aplicación de procedimientos y documentos nuevos no ha tomado plenamente en cuenta las consecuencias de las nuevas técnicas de transporte, y más adelante ha sido preciso improvisar medidas complementarias especiales para la carga unitarizada.

En América Latina rigen hoy o regirán pronto numerosas convenciones regionales y subregionales casi íntegramente relacionadas con el transporte modal internacional. En 1966, Argentina, Brasil y Uruguay subscribieron un Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre que en realidad se refiere al tráfico por carretera, destinado a armonizar las normas relacionadas con el otorgamiento de licencias para el transporte internacional a camiones y autobuses con las actividades de vehículos de un país en otro, con la nacionalización de la carga en la frontera (incluida la posibilidad de nacionalizarla en el lugar de destino), y con los seguros. Han ratificado este convenio Chile y Paraguay ^{9/}. La Decisión 56, adoptada en el noveno período de sesiones (julio-agosto de 1972) de la Junta del Acuerdo de Cartagena, estableció un Reglamento de Transporte Internacional por Carretera en el Grupo Andino que no ha sido aún ratificado por el número de países requerido para que entre en vigor; sin embargo, los Países del Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) se han remitido a sus normas para modificar procedimientos y reglamentos. La Decisión es bastante explícita en lo que toca al contrato de transporte internacional, al contenido y forma de la documentación de transporte y a la nacionalización de la carga en el lugar de destino. Asimismo, desde 1966 se estudia un proyecto de convención sobre tráfico internacional por carretera bajo el patrocinio de la Asociación Latinoamericana de

^{9/} El Brasil no ha ratificado este Convenio aunque lo aplica.

Libre Comercio. En América del Sur el tráfico ferroviario internacional se rige por convenios bilaterales, salvo el que se cifiere a un acuerdo especial para el transporte de repuestos de automóviles en contenedores entre Buenos Aires (Argentina) y Arica (Chile), a través de Bolivia. Estos acuerdos no son uniformes ni compatibles entre sí; la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles estudia una Convención Multilateral de Tráfico Internacional por Ferrocarril, en la cual revisten especial importancia las disposiciones sobre uniformidad propuesta respecto a los cobros y condiciones relativos al movimiento de vagones de carga, y los capítulos dedicados al transporte intermodal y en contenedores. Actualmente, se hace evidente la necesidad de converger hacia un conjunto de normas comunes, pero aunque no necesariamente un convenio único, para todo transporte terrestre internacional en América del Sur, ya que normalmente el gran aumento del tráfico transcontinental entraña una combinación carretera-ferrocarril-carretera. Las potencialidades de este tráfico y los problemas que han quedado de manifiesto en el transporte experimental de carga y estudios en el terreno, se exponen detalladamente en los informes de un proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) ^{10/}. Estos informes indican que ya se cuenta con la infraestructura adecuada, que hay considerable demanda de servicios de transporte intermodal transcontinental y que por el momento los elementos críticos son: la falta de medidas que los hagan más expeditos (simplificación y coordinación de los documentos y procedimientos requeridos para la transferencia intermodal de la carga, para el tránsito y para que la demora en la frontera sea mínima); la necesidad de armonizar las normas relativas a seguros y procedimientos aduaneros a fin de que una sola entidad pueda asumir la responsabilidad por carga unitaria precintada (remolques o contenedores) de puerta a puerta; el hecho de que en algunos países se hagan cobros innecesarios que obstaculizan el tránsito y que en realidad impiden que sus compañías de transporte y otros servicios participen en este tráfico; y la necesidad de promover y orientar empresas de transporte combinado nacionales subregionales que se hagan responsables de la entrega, documentación,

^{10/} Servicios de transporte terrestre internacional en los corredores Lima-Buenos Aires y Lima-Sao Paulo; E/CN.12/L.107, Tomo I: La Infraestructura, marzo 1974; Tomo II: Los servicios y aspectos institucionales, octubre 1974.

estado y demora de la carga. De especial interés es observar que en el proyecto CEPAL/INTAL citado algunos países han encontrado soluciones para algunos de los problemas que más dificultan el tráfico internacional en otros países, que incluso han introducido innovaciones, y que los organismos oficiales han respondido en forma muy positiva a la conclusión extraída del proyecto conjunto CEPAL/INTAL, antes mencionado, de que ciertas barreras al tráfico son innecesarias para proteger las instituciones nacionales, que de hecho contradicen la finalidad de estas barreras y que incluso pueden ser perjudiciales para los intereses nacionales y regionales.

Además de las convenciones mencionadas, en América Central y entre la República Dominicana y Haití hay convenios que permiten el movimiento regular de carga en camiones a través de las fronteras internacionales. Sin embargo, tanto allí como en América del Sur todavía hay importantes problemas que resolver antes de que puedan aprovecharse plenamente las ventajas naturales del transporte terrestre para el movimiento de determinados productos sobre la base de la infraestructura existente. Cuando haya voluntad de facilitar el tráfico, quedará de manifiesto la necesidad de mejorar la infraestructura y resultará más claro, en cada caso, cuál de las rutas y modos de transporte debería tener prelación, de acuerdo con la naturaleza y volumen del tráfico que responda a los nuevos estímulos para utilizar el transporte terrestre.

En el campo del transporte marítimo, el Convenio de Transporte por Agua de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que acaba de entrar en vigencia en 1974 respecto de los cinco países que la han ratificado 11/, establece entre otras cosas que las Partes Contratantes deberán adoptar medidas adecuadas para simplificar y normalizar la documentación y los procedimientos para la llegada y salida de los buques y sus cargas: para establecer un mecanismo de consulta que permita mantener contacto permanente entre las conferencias y los usuarios de transporte y procurar dar a los países sin litoral las instalaciones necesarias para mejorar su transporte por agua.

La ALALC también ha demostrado gran interés por simplificar los documentos marítimos y ha trabajado en estrecha cooperación con la Organización de los Estados Americanos en la formulación y adopción de un programa para facilitar el transporte internacional por agua en el hemisferio occidental.

11/ Colombia, Chile, Ecuador, México y Paraguay.

El Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Acuático Internacional (Convenio de Mar del Plata) apunta a la adopción de todas las medidas que sean viables "para la reducción al mínimo de las formalidades, requisitos y trámites de documentos para la recepción y despacho de naves y para el tratamiento de sus pasajeros, tripulación, carga y equipaje". El Convenio aún no entra en vigor, pero sus disposiciones y las que contiene su anexo han sido muy útiles para la adopción de los documentos básicos que se exigen a los barcos en los países de la ALALC. De esta manera, un Grupo de Trabajo para la simplificación de los documentos marítimos, establecido por la ALALC en 1968, preparó el diseño y formato de los seis modelos de formularios necesarios para la recepción y despacho de una nave de acuerdo con el anexo a la Convención de Mar del Plata 12/.

Por recomendación del Consejo de Transporte y Comunicaciones de la ALALC, la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, en su noveno período de sesiones (Caracas, diciembre de 1969), aprobó la resolución 254 (IX) sobre documentación estándar para la recepción y despacho de naves, que incluye como anexo los seis modelos de formularios.

Siempre en el campo del transporte marítimo, hay una serie de otros proyectos para facilitar los trámites que se han completado últimamente o se encuentran en preparación, incluido el estudio de los problemas relativos a la responsabilidad por la carga en los puertos del Caribe, que efectúa la Caribbean Shipping Association (Asociación Naviera del Caribe) 13/.

En América Latina hay una serie de actividades de carácter más permanente para facilitar el comercio internacional y el transporte intermodal. La mayoría de los países de la región han organizado grupos de trabajo nacionales para estudiar los problemas institucionales que plantea el transporte intermodal internacional, particularmente en relación con la propuesta de que se redacte una convención sobre este tipo de transporte. La labor de estos grupos y los proyectos

12/ Estos fueron aprobados por la Tercera Conferencia Interamericana de Bahías y Puertos (Viña del Mar, noviembre de 1968).

13/ Caribbean Shipping Association, Report by the Committee Convened to Examine the Present Practices with Reference to the Custody and Liability of Cargo, and to Develop a Blue-Print for the Future, Kingston, Jamaica, mayo 1973.

conexos aparecen en el documento de la Comisión Económica para América Latina, "Memorandum sobre la facilitación del comercio y de su documentación en América Latina" (E/CN.12/L.105, Santiago, 18 junio 1974). El programa conjunto de la UNCTAD y de la Comisión Económica para Europa ha asesorado a varios países en materia de simplificación y uniformación de la documentación comercial. Aparte de las actividades antes mencionadas, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ha trabajado en la normalización de los conocimientos de embarque marítimo, declaraciones de exportación y documentos de tránsito. La Organización de los Estados Americanos ha asesorado a los países centroamericanos sobre maneras de facilitar el transporte por carretera, y mantiene su interés por facilitar el transporte marítimo.

6. Sectores claves de América Latina que se encuentran particularmente mal preparados en lo que toca a la unitarización: seguros, banca, mano de obra

Los diversos proyectos de investigación para facilitar el transporte internacional en América Latina, realizados por la CEPAL en colaboración con otras organizaciones regionales, han puesto de manifiesto que hay varios sectores en que al parecer la planificación o preparación relativas a los efectos de introducir nuevas técnicas de transporte, y en general, para enfrentar el desafío de facilitar el transporte, son particularmente inadecuadas. Estos sectores comprenden los seguros, la banca y la mano de obra.

La disparidad en América Latina de las legislaciones nacionales orientadas a proteger el desarrollo de la actividad nacional de seguros ha hecho que los aseguradores de la región no estén en situación de ofrecer la cobertura más adecuada para el transporte internacional intermodal de carga. Por irónico que parezca, esto conduce a que los aseguradores de la región sean menos capaces de combinar sus recursos y ofrecer pólizas competitivas que cubran el riesgo del transporte de puerta a puerta, en especial porque la concentración del riesgo aumenta paralelamente con la introducción de nuevas técnicas de transporte. También significa que las empresas de transporte combinado formadas por empresas multinacionales dotadas de grandes capitales pueden respaldar las responsabilidades que asumen por la carga, en mejor forma que los empresarios locales, que deben confiar en aseguradores locales 14/.

14/ Para un análisis más detallado de este punto, véase Comisión Económica para América Latina, Aspectos Institucionales del Transporte Intermodal Internacional: Responsabilidad y Seguros, E/CEPAL/L.112, Santiago, 17 septiembre de 1974.

Pese a que la banca europea se ha mantenido a la vanguardia del movimiento para simplificar la documentación comercial y de transporte, de acuerdo con nuevas normas que ha propiciado, América Latina ha participado relativamente poco en actividades de esta naturaleza, lo que es muy lamentable por muchas razones. Ante todo, es en gran medida la banca, conjuntamente con los aseguradores, la que determina si un documento comercial o de transporte es aceptable en transacciones comerciales. De esta manera, la colaboración de esos sectores es particularmente importante para aplicar restricciones al uso de documentos cuyos plazos o condiciones no contribuyen a facilitar la manipulación de la carga en la región, ni a proteger o desarrollar los servicios nacionales o regionales (incluido el transporte, los seguros y la banca misma), prestados al comercio internacional.

Segundo, es posible que el sentido o importancia de que un documento sea negociable sea muy distinto en América Latina del que se le da comúnmente en regiones más industrializadas. Por ejemplo, en muchos países latinoamericanos la posibilidad de transferir el título de la mercancía que se importa es muy limitada. Sin embargo, al banco le interesa que los documentos de importación en que al banco le corresponde el título sobre la mercancía, sean negociables.

Tercero, en varios países latinoamericanos la tramitación y envío de los documentos comerciales por los bancos, particularmente en el caso de las importaciones, es una de las principales causas de la demora en el transporte de las mercancías, particularmente cuando éstas llegan a un punto o puerto fronterizo situado a cierta distancia del centro comercial del país.

En los países en desarrollo se han cometido en general varios errores al introducir nuevas técnicas de transporte, en lo que toca a sus efectos en la mano de obra, y estos errores se han repetido en algunos casos al introducirse la unitarización de la carga. Uno de ellos es pretender que, al aplicarse la nueva técnica, los trabajadores del transporte de estos países deban alcanzar niveles de productividad comparables a los de países más industrializados. Se pasa por alto que en los sistemas de transporte hay una compleja interrelación de los distintos componentes sociales y técnicos, y que el éxito relativo de las nuevas técnicas en algunos lugares del mundo a menudo depende de la etapa de desarrollo en que se encuentran todos los elementos relacionados con esas nuevas técnicas. Con demasiada frecuencia se culpa a los trabajadores cuando no se alcanzan las metas fijadas al introducir la nueva técnica, pero lo que suele suceder es que se espera demasiado de

/ellos, porque

ellos, porque faltan las condiciones para que un grupo de trabajadores haga uso de la técnica con la misma eficiencia que en los lugares en que existen tales condiciones. Al introducir la unitarización en los países en desarrollo, es preciso fijar con cautela las metas de eficiencia en la manipulación de la carga.

Otro error es no prever los problemas de jurisdicción que se producen entre grupos laborales cuando se introduce la unitarización. Para evitar problemas de esta naturaleza normalmente se necesita una cuidadosa planificación, y también amplias consultas.

Un tercer error es calcular el costo y las utilidades de los nuevos puertos especializados para contenedores, o de la organización especializada para el transporte de carga unitarizada, sin considerar los efectos sociales sobre los puertos y medios de transporte existentes. Entre las razones que justifican la construcción de estos puertos o instalaciones especializadas, incluso donde normalmente el volumen de carga no abona tales inversiones, está la de evitar la oposición laboral a la unitarización de la carga o evitar las condiciones que exige la mano de obra organizada para manipular carga unitarizada. Pese a que esto podría beneficiar directamente al expedidor de carga unitarizada, quizá sea un ejercicio oneroso para los demás expedidores y el Estado. Con esto no se pretende hacer una crítica general a las instalaciones especializadas, sino que en este terreno se requiere cautela cuando se estudian propuestas de establecer tales instalaciones.

7. Consecuencias económicas de los aspectos institucionales del transporte intermodal internacional

Cabe preguntarse ahora qué importancia económica tienen estos aspectos institucionales. La respuesta es que son decisivos para determinar si los beneficios de las nuevas técnicas de transporte - o de la modificación de técnicas más tradicionales - recaerán en el usuario. Un estudio realizado en los Estados Unidos indica que, en lo que toca tan sólo a la documentación comercial, los costos directos e indirectos en que debe incurrir el usuario son considerables. Los embarques internacionales corrientes requieren 46 documentos diferentes con un promedio de más de 360 copias por embarque, ocupan 64 horas-hombre en su preparación y elaboración y cuestan 351.04 dólares ^{15/}. En América Latina, los datos

^{15/} National Committee on International Trade Documentation, and Office of Facilitation, Department of Transportation, United States Government, Paperwork or Profits? in International Trade, New York, 1971.

señalados en los cuadros III-7 y III-8 demuestran que hubo disminución de los costos de los intermediarios no relacionados con el transporte que en ellos se indica en uno de los casos de unitarización, pero no en el otro.

Como es natural, a menudo los costos del usuario no reflejan el costo real de las operaciones y gestiones. Por desgracia ha habido casos en que tales costos se han elevado innecesariamente por la intervención de intermediarios que aprovechan la posición clave que ocupan en el transporte intermodal. Un ejemplo ilustrativo es lo que ocurre en Arica (Chile), donde la información sobre los derechos que cobran los doce agentes de aduana por los servicios que subcontratan y como comisión (que puede alcanzar hasta 42% del de los servicios subcontratados), indican grandes diferencias de un agente a otro y de un mes a otro; a veces lo que cobra un agente por un servicio es muy superior a lo que realmente se paga por ese servicio. Es significativo que estos derechos disminuyeran apreciablemente cuando la Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros (AADAA) comenzó a controlar las planillas de costos de estos agentes respecto de la carga boliviana. Fuera de los que esto entraña para el usuario, se ha demostrado que, en general, la participación de estos intermediarios en algunos casos en que no se controla, contribuye a disminuir en vez de aumentar la eficiencia de la manipulación de la carga y de la tramitación 16/.

Los beneficios que ofrecen al usuario estos servicios intermediarios son muchos: mayor supervisión de la carga, más coordinación entre la documentación necesaria y la manipulación o movimientos de la carga y, como resultado, reducción de las pérdidas o daños y de las primas de seguros. Tales reducciones de costo suelen deberse más directamente a avances institucionales que a la introducción de nuevas tecnologías de transporte.

Antes de concluir que la reducción del costo del transporte beneficiará al productor o al consumidor, o a ambos a la vez, hay que analizar la estructura general de la diferencia del precio de la mercancía entre

16/ Programa de Inversiones en el puerto de Arica y en el ferrocarril Arica-La Paz, Programa de Cooperación Técnica Chile-California, Proyectos de Transporte, Santiago de Chile, agosto de 1966; Estudio de la operación de la vía Arica a Bolivia, Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles, Grupo Zonal Chile-Bolivia, febrero de 1968.

uno y otro. Como ejemplo de este principio se cita el caso del efecto del transporte de más de 10.000 contenedores al mes hasta Puerto Rico. Un estudio realizado en Puerto Rico y que se menciona en Via Port of New York llegó a la conclusión de que el costo general del transporte de bienes de consumo de Nueva York a Puerto Rico ha bajado en un 13.4% desde 1958, mientras el índice de precios al consumidor de la isla subió en 33.7% durante el decenio siguiente; además, dice que la Comisión Marítima Federal descubrió que, en relación a una gran variedad de bienes de consumo que van de los fríjolillos hasta los neumáticos para automóviles, el flete marítimo agrega sólo un 8.5% al precio al por mayor del continente. Pese a esto, muchos minoristas recargaban ese precio hasta en 60.9% 17/.

17/ Via Port of New York, septiembre de 1970, página 5.

Capítulo VI

PROPUESTAS DE SISTEMAS INSTITUCIONALES OPTATIVOS DE TRANSPORTE INTERMODAL INTERNACIONAL

En los capítulos anteriores se reseñaron las últimas modificaciones de las disposiciones institucionales relativas al transporte y al comercio internacionales, en especial en su relación con la introducción de nuevas técnicas de transporte. Tanto en el plano internacional como en América Latina, la introducción de nuevas disposiciones institucionales para regular el transporte internacional de casi todos los tipos de carga general ha adquirido impulso propio, a menudo relacionado tan sólo en forma indirecta, o sin relación alguna, con la unitarización de la carga.

Hay una fuerte tendencia a formalizar y difundir la integración sistemática de las nuevas disposiciones institucionales en sólo un conjunto coherente de normas. En la actualidad, las propuestas relacionadas con esta materia pueden considerarse en función de tres sistemas institucionales optativos de transporte intermodal internacional. Cada uno de estos sistemas comprende un conjunto de normas, procedimientos, prácticas o reglamentación y legislación aplicables a los movimientos del comercio internacional de puerta a puerta y especialmente a la combinación de los diversos servicios que se usan en este comercio, entre los que se incluye la banca, los seguros, la documentación del comercio, la expedición, los servicios de transporte, los trasbordos y el tránsito, el almacenamiento, las inspecciones aduaneras y de otra índole, el alquiler de vehículos e instrumentos (por ejemplo, contenedores) de transporte, el intercambio de equipo, las tarifas de servicio directo y la responsabilidad en lo que se refiere a la entrega, a las demoras, a las condiciones de la carga o a la pérdida de la misma.

Todos estos sistemas se están "perfeccionando", en el sentido de que muchas de sus características ya se han institucionalizado, algunas se han formalizado en acuerdos internacionales, en tanto que otras se están definiendo con mayor precisión. No es necesario esperar hasta que se formalicen por completo los principales aspectos de estos sistemas a través de su incorporación en acuerdos o en la legislación internacional o nacional antes de comenzar a estudiar sus repercusiones económicas, teniendo presente que al menos el primero de los sistemas está siendo perfeccionado desde hace tiempo.

/El sistema

El sistema europeo

Este sistema comprende los siguientes elementos principales:

- 1) Organización de operaciones de transporte intermodal por empresas de transporte combinado que tienden a ser establecidas por los usuarios, las compañías de transporte marítimo o los expedidores de carga, observándose una preferencia por los consorcios o la formación de pools.
- 2) Uso de documento único de transporte combinado, cuyas condiciones son muy similares a las del conocimiento de embarque combinado de la FIATA o a las que figuran en las Reglas Uniformes para un Documento de Transporte Combinado de la Cámara de Comercio Internacional.
- 3) Sistemas de garantías aduaneras aplicables a la carga, los contenedores y los vehículos con arreglo al Convenio Aduanero sobre el Tránsito Internacional de Mercancías (Convención ITI), la Convención Aduanera sobre Contenedores y la Convención TIR, respectivamente. Bastante libertad para el empresario de transporte combinado en lo que se refiere a establecer centros interiores de agrupación de la carga objeto de comercio internacional.
- 4) Ninguna restricción o aplicación de restricciones muy limitadas a la contratación de servicios por el empresario de transporte combinado.
- 5) Uniformación de la documentación comercial con arreglo a la clave de la CEPE (ECE Layout Key) y de la documentación marítima según los formatos utilizados por la International Chamber of Shipping (ICS) y la Organización Consultativa Marítima Intergubernamental (OGMI).
- 6) Uso muy intensivo de la unitarización de la carga.

Se puede estudiar las repercusiones internacionales y económicas que tiene este sistema estudiando los resultados obtenidos hasta ahora en los intercambios efectuados tales como el del comercio entre Europa y Australia, que se describe en el capítulo IV.

/El sistema

El sistema estadounidense

Este sistema tiene las siguientes características:

- 1) Se deja principalmente la iniciativa en manos de la empresa de transporte o de un expedidor ("non-operating carrier") en lo que se refiere a la organización de las actividades de transporte combinado.
- 2) Uso de un documento único de transporte directo, haciéndose hincapié en la coordinación de los servicios intermodales directos, incluidos los aspectos que se refieren a la responsabilidad civil, a la responsabilidad única, al conocimiento de embarque directo, tarifas comunes directas, manipulación de la carga, unitarización y embalaje de la carga, inspecciones aduaneras expeditas, y documentación simplificada 1/.
- 3) Sistemas de garantía aduanera en lo que se refiere a la carga, los contenedores y los vehículos con arreglo a la Convención ITI, la Convención Aduanera sobre Contenedores y la Convención TIR, respectivamente. Esfuerzos realizados por el Gobierno en materia de investigación pura y aplicada para establecer terminales regionales TFC (de agrupación de carga) para la carga nacional e internacional.
- 4) Restricciones en cuanto a la contratación de servicios y la fijación de tarifas directas por los expedidores que organizan las actividades de transporte combinado. Esfuerzos para resolver los problemas prácticos y legales que restringen las actividades de los transportistas directos a este respecto.
- 5) Simplificación y estandarización de la documentación comercial, incluido principalmente a) uniformación con arreglo al United States Standard Master (matriz estándar de los Estados Unidos), b) la transferencia de las informaciones de los documentos al procesamiento automático de datos y c) insistencia en que sea el vendedor, más bien

1/ La responsabilidad principal recaería sobre el transportista o expedidor ("carrier") que se encarga de organizar la combinación de servicios con arreglo a las pautas establecidas en el documento TD/B/AC.15/L.3 presentado por los Estados Unidos conjuntamente con Australia, Canadá y Nueva Zelandia al primer período de sesiones del Grupo Preparatorio Intergubernamental, realizado en Ginebra el 30 de octubre de 1973. Con todo, la proposición formulada en este documento sólo es preliminar.

que el comprador, quien asuma las principales responsabilidades en materia de transporte y documentación comercial.

6) Uso muy intensivo de la unitarización de la carga.

Las proyecciones de las repercusiones económicas e institucionales que tiene este sistema pueden examinarse estudiando los resultados obtenidos hasta ahora en las rutas que existen entre los Estados Unidos y el Caribe en que se utilizan los sistemas de contenedores y de autotrasbordo (roll-on/roll-off), algunos de cuyos aspectos se describen en el capítulo V.

El sistema latinoamericano

Este sistema está definido con mucho menos precisión, pero existen los siguientes elementos que parecen configurar los elementos que actualmente se están desarrollando en la región:

1) Iniciativas adoptadas por empresas multinacionales, empresas extranjeras de transporte marítimo, y transportistas nacionales o agentes encargados de agrupar la carga o agentes de aduana en lo que se refiere a la organización de actividades de transporte combinado.

2) Las funciones y el contenido de los documentos de transporte combinado están siendo examinados por grupos de estudio interministeriales e intersectoriales 2/; en la actualidad las prácticas varían en cuanto a la documentación y combinación de servicios de transporte y comerciales, y eso depende en gran medida de la legislación nacional y de la nacionalidad del empresario de transporte combinado.

3) La legislación argentina constituye un modelo para "Normas recomendables sobre el tratamiento aduanero aplicable a los contenedores" establecidas por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) La participación del Gobierno en la organización de centros interiores

2/ Alfonso Ansieta Núñez, "El Documento de Transporte Combinado", en Comisión Económica para América Latina, Aspectos Institucionales del Transporte Intermodal Internacional: Contribución de expertos latinoamericanos, E/CEPAL/L.111, Santiago, Chile, 17 septiembre 1974. También, Anexo II de la Decisión 56 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

de agrupación de la carga para el comercio internacional en algunos de los países. Adaptación y elaboración de planes relacionados con los acuerdos del transporte regional intermodal por carretera, ferrocarril, y vías acuáticas.

4) Restricciones en lo que se refiere a la contratación de servicios por el empresario de transporte combinado, a fin de proteger los servicios nacionales y los objetivos comerciales.

5) Interés en la uniformación de la documentación comercial, especialmente en relación con los formatos utilizados por la ALALC y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

6) Deseo de dejar abiertas las posibilidades para el aprovechamiento más económico de la unitarización y sistemas tradicionales de manipulación de la carga según los intereses del usuario y del país.

Capítulo VII

MEDIDAS DE POLITICA Y LEGALES NECESARIAS PARA ASEGURAR EL PERFECCIONAMIENTO DE INSTITUCIONES LATINOAMERICANAS VIABLES Y LA PROTECCION DE LOS INTERESES SOCIALES Y COMERCIALES DE LA REGION

Sobre esta materia se consideran dos iniciativas separadas, pero que no son totalmente independientes, que están vinculadas con el movimiento del comercio internacional: los cambios institucionales que trae consigo la introducción del documento de transporte combinado, o uno similar; y los cambios tecnológicos que trae consigo la unitarización de los envíos de carga, especialmente si se utilizan instrumentos de transporte (contenedores, barcazas LASH, paletas, etc.) no desechables y que suelen retornar vacíos debido al desequilibrio de la corriente de tráfico que puede ser unitarizada.

El cuadro que figura a continuación resume la relación que existe entre ambas iniciativas y la situación actual en la mayoría de los países de América Latina:

	No unitarizado	Unitarizado
Cuando se utilizan diversos documentos de transporte	1. Combinación que predomina para los movimientos actuales de carga general	2. Actualmente en escala reducida, con rápido crecimiento en algunas rutas y zonas de América Latina
Cuando se utiliza el documento de transporte combinado	3. Se está introduciendo especialmente para el comercio intraregional	4. Se está introduciendo y le ha dado mayor impulso la introducción de lo indicado en el punto 3, o en el punto 2

Los países latinoamericanos han apoyado, por intermedio de las resoluciones aprobadas en la UNCTAD o de otros acuerdos, una serie de objetivos que en calidad de restricciones o requisitos deben ser cumplidos

/cuando se

cuando se introduzca el documento de transporte combinado o la unitarización, o en ambos casos. Entre estos objetivos 1/ se incluyen los siguientes, vinculados con el comercio de cada país latinoamericano:

1) Que por lo menos el 40%, y en lo posible el 50%, del movimiento de carga marítima se efectúe en barcos bajo pabellón de un país latinoamericano.

2) Que la totalidad de los servicios de almacenamiento, de agentes de aduanas, de transbordo, de carga y descarga y de transporte interior en el país de origen o de destino, sean prestados por entidades nacionales y utilizando trabajadores del país, excepto en aquellos casos en que se adopten otras disposiciones en virtud de acuerdos de reciprocidad especial.

3) Que se adopten medidas en materias de seguros y de reaseguros que garanticen que una creciente proporción del mercado sea asegurada por instituciones latinoamericanas, y que una proporción mayor y creciente de las recaudaciones netas (primas totales, descontadas las primas reaseguradas fuera del país y sumadas las indemnizaciones retornadas al país) permanezcan en el país latinoamericano.

4) Amplias oportunidades para que el usuario presente reclamaciones en materia de seguros, y la posibilidad de litigar donde sea necesario sin que eso le signifique incurrir en costos excesivos o dificultades para la obtención y utilización de las pruebas disponibles a su favor.

5) Que el usuario disfrute de una amplia cobertura en materia de seguros, y que cada intermediario asuma la responsabilidad civil necesaria para asegurar la manipulación honrada, cuidadosa y expedita de la carga y la documentación, sin complicar innecesariamente la tramitación

1/ Véanse especialmente los informes sobre las reuniones subregionales sobre transporte combinado realizadas en junio de 1972 en Brasilia, Lima y Ciudad de México, que aparecen en un informe presentado al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su 53 período de sesiones, realizado en Ginebra. El documento lleva la sigla E/AC.6/L.460/Add.4 y la fecha 17 de julio de 1972. También son pertinentes las resoluciones de la UNCTAD sobre marina mercante y seguros, que se consideraron en las reuniones subregionales.

de las reclamaciones o duplicar los costos de administración del seguro, y permitiendo que el usuario aproveche el autoseguro o sus propias pólizas abiertas cuando le convenga.

6) Información completa sobre la forma en que se descomponen los costos de los diferentes servicios para el usuario y de los respectivos organismos regulatorios gubernamentales, y fiscalización del cumplimiento de los procedimientos para fijar las tarifas y la aplicación de las mismas en cada modo o servicio de transporte.

7) Que en la selección de los transportistas, además del criterio de la nacionalidad, se apliquen otros compatibles con la creación de industrias de servicio estables y responsables, y con las políticas nacionales en materia de perfeccionamiento del sistema de transporte.

8) Compensación total en caso que las medidas desplacen mano de obra y participación equitativa de la misma en los beneficios que traen consigo los cambios tecnológicos e institucionales.

Además, hay otros objetivos que han de cumplirse en el caso de la unitarización, se introduzca o no el documento de transporte combinado:

1) Que la introducción de nuevos barcos o vehículos especializados, de nuevos instrumentos de transporte y de nuevas instalaciones para la manipulación de la carga, se efectúe en virtud de planes subregionales que tengan en cuenta:

a) Efectos sobre la mano de obra;

b) Que en la construcción de los nuevos elementos sea el máximo de valor agregado en los países de la subregión;

c) Las instalaciones y las normas de certificación de los barcos, vehículos e instrumentos en relación con el tráfico internacional;

d) La adopción de una definición de nacionalidad de los instrumentos de transporte compatible con los objetivos de desarrollo y comerciales de la subregión;

e) Normas sobre los acuerdos relativos al alquiler y formación de pools de barcos, vehículos e instrumentos de transportes especializados;

/f) Coordinación

f) Coordinación del movimiento de instrumentos de transporte a fin de minimizar el movimiento de ellos vacíos;

g) Amplio financiamiento o ayuda a los países en desarrollo procedente de los países más desarrollados.

2) Que ningún interés pueda influir desfavorablemente sobre otros intereses mediante la introducción de nuevas tecnologías de transporte sin consulta previa.

Hay una serie de medidas que podrían adoptar los gobiernos latinoamericanos para asegurar que se respeten los objetivos antes expuestos mientras se introducen en la región el documento de transporte combinado o la unitarización, o ambos a la vez.

Ante todo, podría continuarse la labor de redacción de artículos para un proyecto de convención sobre transporte intermodal internacional aprovechando el trabajo ya realizado con vistas a este objetivo, así como las conclusiones de las reuniones subregionales y regionales celebradas por los gobiernos latinoamericanos que consideran los proyectos de propuesta presentados. Las ventajas de un enfoque interdisciplinario en las etapas preliminares de redacción son manifiestas. Probablemente los expertos en derecho comercial y de transporte tendrían que realizar una nueva redacción.

Como es natural, todo trabajo adicional en esta materia debería coordinarse con el programa de redacción de una convención establecido durante el Segundo Período de Sesiones del Grupo Preparatorio Intergubernamental de la Convención sobre Transporte Intermodal Internacional (Ginebra, 11 al 29 de noviembre de 1974). Sin embargo, hay que destacar que entre los distintos sistemas propuestos de transporte intermodal internacional que se resumen en el capítulo V del presente estudio, ya se ha avanzado considerablemente en la labor destinada a formalizar y aplicar normas para los sistemas (el "sistema europeo" y el "sistema estadounidense") originados en los países más industrializados. Esto indica que, dentro de lo posible, hay que seguir trabajando en propuestas optativas que representen los criterios de los países en desarrollo. Entre estos últimos, los países latinoamericanos a menudo han asumido el liderazgo en este problema específico, en parte por la complejidad de los intereses que se ven afectados en esta región en comparación con otras regiones en desarrollo y tal vez deseen continuar perfeccionando y elaborando proyectos de artículos para su utilización como punto de referencia para el trabajo internacional de redacción posterior.

Segundo, hasta que se termine la redacción y se acepte una convención sobre transporte intermodal internacional, tal vez convenga adoptar medidas transitorias que ofrecerían algún grado de protección a los objetivos de la región más allá de lo que pueden fiscalizar las leyes y reglamentos internos, a la luz de las actividades que se desarrollan actualmente por introducir el documento de transporte combinado y la unitarización. A este respecto, una de las opciones sería adoptar un conjunto de normas uniformes para los contratos de transporte combinado que sería aceptable en América Latina, prestando especial atención a aquellos aspectos de las actividades de transporte combinado que al parecer son menos susceptibles de fiscalización efectiva por una sola nación debido a las presiones internacionales por que se apliquen determinadas normas. Tales aspectos podrían incluir las condiciones previas o requisitos para otorgar licencias a las empresas que estarían autorizadas para emitir el documento de transporte combinado; los términos de los subcontratos entre el empresario de transporte combinado (ETC) y los distintos servicios de transporte y de otra naturaleza relacionados con la manipulación de la carga y con el transporte y tramitación de la documentación pertinente; la responsabilidad del ETC en materia de perjuicios, pérdidas, entrega y demoras de la carga; y las funciones y contenido del documento de transporte combinado. Tales normas podrían ser obligatorias para la región hasta que se suscriba una convención sobre transporte intermodal internacional o bien podrían servir de modelo para la adopción de normas legales internas o para acuerdos bilaterales, o ambas cosas a la vez.

En lo que toca a una convención o a las normas uniformes para el transporte intermodal internacional parece necesario adoptar una importante decisión de política: el tipo de acuerdos que deberían suscribirse para asegurar condiciones equitativas para las actividades de los ETC de los países más industrializados y de los países en desarrollo. La tendencia actual en lo que toca a la introducción de esta institución (ETC) en América Latina, analizada en el capítulo V, parece dirigirse a la eventual aplicación de acuerdos de reciprocidad. El ETC latinoamericano organizado para contratar los elementos, tanto dentro como fuera de la región que son necesarios para ofrecer un servicio competitivo, debe estar en condiciones de contar con buenos contactos de trabajo con los sectores públicos y privados del extranjero. Los acuerdos de "reciprocidad" entre países o empresas latinoamericanas y extranjeras asegurarían la participación de los ETC latinoamericanos o reglamentarían la competencia entre los ETC de diversas nacionalidades. Sin embargo, dado especialmente a que el ETC depende de contratos otorgados a servicios

/locales en

locales en países ajenos al suyo, es más difícil para los gobiernos latinoamericanos formular o controlar tales acuerdos de "reciprocidad" que en el caso de los convenios de transporte marítimo o terrestre local 2/.

Como alternativa a esta clase de desarrollo tenemos la "empresa conjunta" con arreglo a normas que reflejen los objetivos de la región. Este arreglo entraña la celebración de contratos o la creación de filiales por un ETC latinoamericano y por uno extranjero (o consorcios de ETC extranjeros) de acuerdo con las rutas marítimas. Es decir, el ETC latinoamericano que pueda organizar operaciones en el extremo latinoamericano de una ruta marítima celebra un acuerdo con un ETC extranjero que puede organizar las operaciones en el otro extremo de la ruta. Llegan a un acuerdo en cuanto al documento, los trámites de seguros, los vínculos con los bancos y transportistas y demás elementos, con arreglo a normas establecidas por el gobierno o gobiernos latinoamericanos. Estos últimos podrían adoptar medidas complementarias para asegurar que tales arreglos sean lo más compatibles posibles con las normas uniformes antes mencionadas.

Para tales acuerdos la premisa básica es que en la región ya existen todos los recursos para empresas viables. La ETC no requiere de mucho capital. Los latinoamericanos están en excelente posición para integrar la red de comunicaciones necesarias, establecer la cadena de contactos con las autoridades públicas y conocer los problemas inmediatos para movilizar mercancías en la región. En los casos en que sea conveniente unitarizar la mercancía, la región cuenta con la capacidad técnica e industrial necesaria para construir instrumentos de

2/ La capacidad de los ETC latinoamericanos de establecer servicios atrayentes para los transportistas o compradores del extranjero es limitada cuando los países más interesados insisten en imponer tarifas de transporte uniformes, o en prácticas uniformes en lo que toca a la documentación de transporte o cuando reglamentan otros aspectos del transporte y otros servicios prestados al comercio internacional. Esto se debe a que tal vez éstos sean precisamente los aspectos en que los ETC latinoamericanos tendrían mayor posibilidad de ofrecer servicios competitivos. Cuando todos los ETC deben ofrecer el mismo precio por una clase de servicio contratada en estos países, los ETC de tales países obtendrían ventajas de comercialización naturales.

transporte estandarizados (contenedores, barcazas de tipo LASH, etc.), y se trata más que nada de planificar y coordinar lo necesario para establecer las instalaciones y procedimientos de certificación necesarios, los acuerdos de arrendamiento y la programación de las actividades.

En cualquier programa de acción de la región, probablemente habría que otorgar especial atención a los problemas institucionales concretos que requieren cooperación multilateral en la región y posiblemente a los problemas que son particularmente molestos para los países de la región y respecto a los cuales podría ser útil un intercambio de información e innovaciones. Tales problemas podrían incluir los siguientes:

- a) Contratos de seguros de transportes regionales o subregionales uniformes y consolidados;
- b) Conceptos uniformes sobre la negociabilidad de los documentos de transporte;
- c) Tramitación y comunicación más rápida de la información requerida, particularmente entre las oficinas bancarias y de aduanas;
- d) Medidas para proteger los intereses laborales durante la introducción del documento de transporte combinado y la unitarización de la carga o ambos a la vez;
- e) Políticas sobre el transbordo de la carga entre los transportistas marítimos.

Al mismo tiempo, es probable que algunas de las subregiones deseen poner en marcha estudios y elaborar planes o pautas sobre la introducción de nuevos buques o vehículos, nuevos instrumentos de transporte y nuevas instalaciones para la manipulación de la carga. Los países del Grupo Andino y centroamericanos han manifestado interés por los estudios de este tipo. Tales estudios deberían consagrar amplia atención a aquellos aspectos del problema enumerados al comienzo del presente capítulo. Una de las preguntas fundamentales que hay que contestar es aquélla que se refiere a la importancia relativa de las nuevas naves y de los instrumentos de transporte que llevan en lo que toca a las utilidades que obtienen los transportistas y para los efectos en el balance de pagos de los países latinoamericanos. Por ejemplo, desde el punto de vista ideal los efectos de costos y de ahorro del barco para contenedores y los del contenedor serían independientes. Podría demostrarse que se ha subestimado la importancia relativa del instrumento de transporte y los

países latinoamericanos harían bien en concentrarse en estos aspectos de las nuevas tecnologías 3/. Al disponer de más información sobre la materia los países latinoamericanos también estarían en mejor situación en lo que toca a la determinación o reglamentación de las tarifas de transporte.

Finalmente, puede que en algunos casos los gobiernos latinoamericanos deseen estimular la creación de empresas nacionales o subregionales de transporte combinado, no sólo promoviendo seminarios de capacitación u orientación para eventuales empresarios sino también asegurando el máximo de colaboración entre las autoridades de los organismos públicos pertinentes.

¿Debe circunscribirse la aplicación de los instrumentos jurídicos a los movimientos de carga unitarizada?

Se ha debatido tanto dentro como fuera de la región la conveniencia de circunscribir la aplicación de las reglas uniformes para los documentos de transporte combinado, y de una Convención sobre el transporte internacional intermodal, a los movimientos de carga unitarizada, al menos durante un período transitorio. Los partidarios de este criterio sostienen que América Latina no está preparada para las operaciones de carga unitarizada en gran escala, y que dichos instrumentos jurídicos brindan la oportunidad de establecer reglas de tal naturaleza que, en la práctica, garantizarán que la introducción del sistema en la región será sólo de carácter paulatino. No hay necesidad de cambiar las reglas referentes al grueso del comercio exterior de la región, que continuará dependiendo durante cierto tiempo de los documentos de transporte segmentarios, hasta que se acumule experiencia con los instrumentos jurídicos elaborados para un tráfico más restringido. Además, en el caso del tráfico marítimo ya se han tomado en cuenta las necesidades de los países en desarrollo en el proyecto de Convención sobre un código de conducta de las conferencias marítimas. Por último, la carga fraccionada no se prestará en general al transporte regido por documentos de transporte internacional intermodal.

3/ Lo anterior tendría repercusiones para la actual práctica que aplican algunas empresas de transporte de llevar tan sólo sus propios contenedores.

Aquéllos que se oponen a circunscribir la aplicación de los instrumentos jurídicos a los movimientos de carga unitarizada sostienen que salvo algunos documentos de empresas individuales, ninguno de los documentos de transporte combinado introducidos en el extranjero, como el conocimiento de embarque de transporte combinado expedido por la Federación internacional de las asociaciones transportadoras y asimilados (FIATA) o las Reglas uniformes para un documento de transporte combinado de la Cámara de Comercio Internacional, se limitan a cubrir únicamente la carga unitarizada. Si los países latinoamericanos tienen como objetivo oponerse al empleo de dichos documentos en la región, insistiendo en la elaboración de otro documento que sea más compatible con los objetivos regionales, en ese caso este otro documento debería incluir toda la carga general. En realidad, en América Latina se utilizan documentos de transporte combinado para la carga no unitarizada.

Como es natural, cabe suponer que los instrumentos jurídicos que rijan los documentos de transporte combinado, elaborados con la participación activa de los países latinoamericanos, serán compatibles con el interés general de la región. No cabe duda que dada la carga que abarcan, los usuarios gozarán de los beneficios que no disfrutaban con el uso de la documentación de transporte segmentaria. Por tanto, si bien dichos instrumentos jurídicos impondrán ciertas condiciones sobre las actividades de los empresarios de transporte combinado con respecto a la carga general fraccionada, constituirán a su vez mecanismos que facilitarán el movimiento de dicha carga. Si la cobertura del instrumento jurídico se limita a la carga unitarizada esto tendría el efecto de otorgar a la carga unitarizada una ventaja desproporcionada con respecto a la carga no unitarizada. El instrumento de transporte serviría de mecanismo para conceder una preferencia indebida al empleo de las cargas unitarias, que sobrepasaría las ventajas económicas naturales que la unitarización podría ofrecer al movimiento de determinada carga.