

Dr. José Bessa



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.151
5 de julio de 1977

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE TARIFAS TRIPARTITAS
PARA LAS CONFERENCIAS DE LINEAS MARITIMAS REGULARES

77-6-1540

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. El establecimiento de los fletes en un sistema de conferencias marítimas	7
3. La tarifa tripartita	13
4. Efectos probables de la aplicación de una tarifa tripartita	19
a) Una tarifa tripartita que mantenga inalterable todos los fletes existentes	19
b) Una tarifa tripartita que refleje las variaciones de costos entre los puertos que sirven los buques ...	23
c) Una tarifa tripartita que reduce la discriminación de los fletes entre productos	28
5. Conclusiones	30

1. Introducción

Por más de diez años, una de las mayores preocupaciones de los países en desarrollo ha sido el incremento constante de los fletes de los buques de línea regular. Aún antes del primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I) en 1964, América Latina exigía que este problema se enfrentara mediante una acción internacional concertada. En la Carta del Tequendama, suscrita en Bogotá en 1967 en preparación para la UNCTAD II, América Latina reafirmó su posición respecto a la cuestión de los fletes,^{1/} y se congratuló al comprobar que sus recomendaciones habían sido incorporadas a la Carta de Argel adoptada por el grupo de los 77, las que además se traducían en las resoluciones provisionales que presentaron los países en desarrollo a la UNCTAD II celebrada en Nueva Delhi. Entre las resoluciones aprobadas unánimemente por la UNCTAD II, es especialmente importante la resolución 3 (II), denominada "Fletes y prácticas de las conferencias", pues la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo recomendó a los gobiernos solicitar a las conferencias marítimas que: a) revisen y ajusten los fletes particularmente importantes para los países en desarrollo; b) establezcan representantes autorizados en los puertos de los países en desarrollo cuyo tráfico sirven dichas conferencias y c) pongan a disposición de todos los interesados de manera gratuita, sus tarifas y demás informaciones pertinentes.

Durante la UNCTAD III en 1972, los países en desarrollo lograron además otros avances importantes. La resolución 69 (III) suscrita sin disenso, hace notar que "en los últimos años los aumentos de los fletes de las líneas regulares han sido mayores y más frecuentes", y más adelante, resuelve "que los gobiernos de los Estados miembros de la UNCTAD insten a las conferencias marítimas ... a que procuren

^{1/} CECLA, Carta del Tequendama, suscrita por la Comisión Especial sobre Coordinación Latinoamericana (CECLA) en su Cuarta Conferencia de Expertos (Bogotá, 25 al 30 de septiembre de 1967), pág. 12.

mantener un período lo más largo posible de estabilidad de los fletes, teniendo en cuenta los intereses de los usuarios y las necesidades de que las compañías obtengan un beneficio razonable del capital invertido".

Recientemente, en 1974, dentro de las medidas que forman parte del Programa de Acción para instaurar un Nuevo Orden Económico Internacional,^{2/} la Asamblea General determinó que deberían hacerse todos los esfuerzos necesarios para, entre otras cosas, "Detener y disminuir el constante aumento de los fletes para reducir el costo de las importaciones a los países en desarrollo y las exportaciones de éstos".

Además de expresar su preocupación por el nivel de los fletes de los buques de línea regular, América Latina también ha señalado las consecuencias desventajosas que se derivan de la inadecuada estructura de los fletes (específicamente la práctica de promediar los fletes sobre grupos de puertos) y de la aplicación de fletes excesivamente altos a productos potencialmente exportables. Estas preocupaciones quedaron de manifiesto durante la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77 realizada en Lima (25 de octubre al 6 de noviembre de 1971), donde se estipuló que "Los países desarrollados deberían instar a sus empresas de transporte marítimo a que cuando estudien aumentos de fletes procuren en todo lo posible no aplicar dichos aumentos a los productos vulnerables exportados por los países en desarrollo" y que tengan en cuenta "la posibilidad de establecer fletes especiales para promover las exportaciones de productos no tradicionales o a mercados no tradicionales de los países en desarrollo" y más adelante, "Los armadores y las conferencias marítimas deberían cooperar estrechamente con las autoridades portuarias, especialmente de los países en desarrollo, para utilizar eficazmente las mejoras de los puertos. Estas mejoras deberían beneficiar al país en el cual está situado el puerto, traduciéndose en fletes más bajos".^{3/}

^{2/} Resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General.

^{3/} UNCTAD, Examen de la evolución reciente y las tendencias a largo plazo del comercio mundial y del desarrollo en conformidad con los objetivos y funciones de la UNCTAD (TD/143) que reproduce la Declaración y principios del Plan de Acción de Lima, aprobado el 7 de noviembre de 1971 por el Grupo de los 77.

La práctica de promediar los fletes sobre grupos de puertos en cada extremo de las rutas comerciales ya había sido analizada por la Secretaría de la UNCTAD en un informe técnico en el cual se concluyó que "la aplicación de fletes medios anula en los puertos ineficaces todo incentivo a mejorar, porque ello no les aporta ninguna reducción de los fletes. En consecuencia, los beneficios obtenidos de una mejora apenas son perceptibles, pues son pequeños en relación con los costos totales en el conjunto del sector" y más adelante, "La imposición de una sobretasa para puertos ineficaces no es una solución satisfactoria, pues no existen en contrapartida descuentos para puertos especialmente eficaces y, por otra parte, sólo se impone cuando el puerto se hace más ineficaz que antes".^{4/}

Aunque podría parecer que los países en desarrollo, en su afán por lograr sus aspiraciones en el campo del transporte marítimo, se oponen al sistema de conferencias en general, esto no es efectivo. Estos países no sólo comprenden la necesidad de considerar otros factores aparte de los fletes, como por ejemplo, la calidad de los servicios, etc., sino que han defendido el sistema de conferencias y están dispuestos a cooperar con ellas para que puedan funcionar responsablemente y atender a las necesidades de tráfico marítimo de los países en desarrollo. Por este motivo, estos países estuvieron de acuerdo con el Anexo A.IV.22 del Acta Final de UNCTAD I, el cual establece que "El sistema de conferencias marítimas es necesario para asegurar tarifas estables y servicios regulares. No obstante, con el objeto de que el sistema pueda funcionar adecuadamente es necesario que exista una estrecha cooperación entre fletadores y conferencias".^{5/}

A la luz de estos objetivos, los países en desarrollo han insistido en repetidas ocasiones que se preste apoyo internacional a los siguientes principios y pautas de acción relacionados con los fletes de las conferencias:

^{4/} UNCTAD, El transporte marítimo mundial: Perspectivas y problemas (TD/102).

^{5/} UNCTAD, Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo, vol. I, Acta final e Informe, (Nº de venta: 64.II.B.11), pág. 60.

a) Participación más activa de las líneas marítimas de los países en desarrollo en las conferencias que sirven su comercio internacional, a través de:

- i) El fomento de la marina mercante en cada país. Este objetivo está señalado en el proyecto de código de conducta propuesto por los países en desarrollo a la UNCTAD III, anexo a la resolución 66 (III) donde se lo expresa en los siguientes términos: "que los países en desarrollo tienen derecho a proteger y promover sus marinas mercantes nacionales y de que las medidas que adopten con tal fin no se considerarán discriminatorias ni darán lugar a represalias".
- ii) La admisión de sus compañías de navegación como miembros de conferencia. Al respecto, el código de conducta de las conferencias marítimas estipula que "Toda compañía naviera nacional tendrá derecho a ser miembro con plenitud de derechos de una conferencia que sirva el comercio exterior de su país, con sujeción a los criterios establecidos en el párrafo 2 del artículo 1".^{6/}

b) Establecimiento de mecanismos de consulta entre los usuarios y las conferencias. Para que las consultas entre los usuarios y las conferencias resulten efectivas, es esencial que éstas avisen con anticipación la modificación de los fletes, que proporcionen informaciones adecuadas a los usuarios y a sus representantes y que las negociaciones se lleven de buena fe. Lo relativo a las consultas en materia de transporte marítimo se analizó en forma destacada en el inciso h) del párrafo 53 del documento titulado Estrategia internacional del desarrollo para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en que se afirma que "Los fletes, las prácticas de las conferencias, el grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo y otros asuntos de interés común para usuarios y

^{6/} UNCTAD, Conferencia de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre un código de conducta de las conferencias marítimas, vol. II (TD/CODE/13/Add.1).

/armadores deberán

armadores deberán ser objeto de consultas entre las conferencias marítimas y los usuarios y, cuando proceda, los consejos de usuarios u otros organismos equivalentes y las autoridades públicas competentes. No deberán escatimarse esfuerzos para estimular, cuando proceda, la creación y actuación de consejos de usuarios o de organismos equivalentes y la creación de un sistema de consultas efectivo. Dicho sistema deberá prever la celebración de consultas por las conferencias marítimas bastante antes de anunciar públicamente una modificación de los fletes".^{7/}

Asimismo, la UNCTAD III, en su resolución 69 (III), insta a las conferencias marítimas a través de los gobiernos a que "faciliten las razones que a su juicio, justifiquen el proyectado aumento general de los fletes, junto con un análisis global de los datos relativos a sus costos e ingresos preparados por contadores independientes, como base de discusión".

c) Fletes de promoción. El informe técnico de la Secretaría de la UNCTAD sobre fletes de promoción, que se tomó como base de discusión durante la UNCTAD III, define dichos fletes de la siguiente manera: "Un flete de promoción es un flete marítimo bastante menor que el aplicado normalmente o el que se habría cobrado de no haberse concedido el flete de promoción y que, en igualdad de condiciones, ayuda a introducir un producto de exportación no tradicional de un país en desarrollo en un mercado dado o a incrementar sus ventas en él."^{8/}

A su vez la UNCTAD III dedicó parte de su resolución 69 (III) a los fletes de promoción y lo señaló del modo siguiente: "Reconociendo la importante función que los fletes de promoción pueden desempeñar en la expansión de las exportaciones de productos no tradicionales de los países en desarrollo", se recomienda a los gobiernos que insten a las conferencias a "Reconocer la necesidad de facilitar las exportaciones de los países en desarrollo concediendo fletes de promoción, en la medida en que lo permitan las prácticas comerciales, para sus exportaciones no tradicionales".

^{7/} Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General.

^{8/} UNCTAD, Fletes de promoción de las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo (TD/105).

d) Establecimiento de una relación más directa entre los fletes y el costo de los servicios específicos. A fin de aplicar este principio, en el Plan de Acción de Lima de 1971, el Grupo de los 77 declaró que "Los países desarrollados deberían instar a sus empresas de transporte marítimo a que estudien también ... la posibilidad de introducir tarifas francas de carga y descarga (f.i.o.) y sus consecuencias".

La UNCTAD III hizo suya esta propuesta en la resolución 69 (III), donde se "Pide a la Secretaría de la UNCTAD que estudie, dentro de los límites de los recursos disponibles, la posibilidad de introducir en las rutas regulares fletes francos de carga y descarga (f.i.o), así como las consecuencias de tal introducción".

Accediendo a esta solicitud, la Secretaría de la UNCTAD publicó un informe técnico sobre fletes f.i.o. en septiembre de 1975.^{9/} Un sistema de fletes f.i.o. para el comercio marítimo introduciría un cambio radical en la tradicional división de responsabilidades entre los expedidores y las líneas marítimas regulares, pues los expedidores se encargarían de la contratación y pago de estibadores en los puertos de origen y de destino. Las conclusiones generales del informe no son optimistas. Aun cuando los fletes f.i.o. tendrían la ventaja de reducir parcialmente los efectos derivados de promediar los fletes sobre la base de un grupo de puertos, su aplicación se traduciría en una serie de dificultades de orden práctico que ponen su utilidad en tela de juicio.^{10/}

No obstante, bien pudiera ser que la mayoría de los fines que se pretende alcanzar a través de un sistema de fletes f.i.o. puedan obtenerse mediante otras alternativas. Entre éstas está la tarifa tripartita, la cual podría contribuir también, de manera considerable, a mejorar las fuentes de información que requieren los usuarios y los consejos de usuarios para negociar con las conferencias. La tarifa

9/ UNCTAD, Fletes francos de carga y descarga: cuestiones de política (TD/B/C.4/135 y Corr.1).

10/ Véase el análisis sobre fletes f.i.o. realizado durante el Séptimo período de sesiones del Comité sobre Transporte Marítimo de la UNCTAD (TD/B/C.4/147).

tripartita es una forma de presentar los fletes de una conferencia naviera, de modo que el cargo total que aplican las líneas marítimas regulares se divide en tres elementos que se establecen por separado. El primero de estos elementos corresponde a los costos de carga de la mercancía en el puerto de origen; el segundo, al trayecto marítimo entre los puertos de origen y de destino; y el tercero, a los costos en el puerto de destino. Este estudio describe la tarifa tripartita y analiza las ventajas y desventajas de su aplicación.

2. El establecimiento de los fletes en un sistema de conferencias marítimas

El transporte marítimo es una industria que tiene costos fijos relativamente altos y costos variables relativamente bajos, características que son típicas de muchas otras actividades de transporte. En condiciones de mercado de tipo competitivo se tendería a fijar precios que permitieran cubrir en general los costos variables, en tanto que los costos fijos sólo podrían absorberse en períodos de gran auge, que son habitualmente muy breves (antes de que la oferta pueda alcanzar a la demanda). Habría inestabilidad de fletes y de servicios, y las compañías que sirven el mercado percibirían entradas insuficientes para reemplazar sus activos fijos al término de su vida útil. Uno de los resultados probables de una situación de esta naturaleza es que las compañías convengan en mantener sus fletes a un nivel suficientemente alto y su capacidad de transporte a un nivel suficientemente bajo, a fin de asegurarse que las utilidades sean suficientes para permitir su permanencia en el mercado al generar los fondos necesarios para cubrir los costos de reposición del capital. La estabilidad que se produce por este mecanismo hace a menudo que los gobiernos toleren o alienten tales convenios. En el caso del transporte marítimo, los convenios suscritos normalmente han contado con el beneplácito gubernamental.

En la industria del transporte marítimo este tipo de convenios es lo que se conoce con el nombre de conferencia de líneas marítimas regulares. El sistema de conferencias data desde el decenio de 1870, período en el que los fletes estaban sometidos a presión por existir

/exceso de

exceso de capacidad de transporte. Una conferencia normalmente difiere en parte de otra, pero todas se adecúan al concepto que las define como una organización compuesta por líneas marítimas que participan en el mercado de carga general entre un conjunto de puertos situados en una parte del mundo y otro conjunto en otra, y cuya principal razón de ser es el beneficio mutuo de las líneas que integran la conferencia. Actualmente hay alrededor de 350 conferencias en funciones.

Las conferencias procuran controlar la oferta del mercado que atienden, limitando la capacidad de transporte y estableciendo las tarifas de común acuerdo entre sus integrantes. Muchas conferencias han desarrollado mecanismos autorreguladores muy complejos a fin de asegurarse de que no existan vacíos importantes que puedan ser aprovechados por alguno de sus miembros para no acatar algún aspecto del acuerdo en detrimento del bien común de todos los miembros. Las conferencias marítimas son bastante fuertes y se han hecho más estables que otros tipos de carteles.

Las características comunes de las conferencias son básicamente las siguientes:

- i) La capacidad de transporte se controla a través de medidas que limitan las frecuencias de navegación de cada integrante, y que restringen el número de puertos que sirve y la cantidad de carga que puede transportar un miembro determinado. Dicha limitación de capacidad puede ser complementada mediante convenios destinados a mancomunar los ingresos de los miembros, mecanismo por el cual se pretende que a un determinado integrante no le resulte lucrativo llevar carga extra.
- ii) Otro elemento de control de la capacidad se imparte a través de restricciones impuestas a la admisión de nuevos integrantes (excepto cuando esto está prohibido por ley 11/) y al retiro de

11/ Las conferencias que sirven los puertos estadounidenses están obligadas por ley a admitir a nuevos candidatos bien calificados. Son conferencias más bien "abiertas" que "cerradas".

asociados. Más aún, las líneas actúan en forma conjunta para impedir la competencia, ofreciendo, de preferencia, descuentos a los expedidores que usan los servicios de la conferencia de manera exclusiva. Estos descuentos pueden consistir en tarifas de contrato o rebajas de lealtad.

- iii) Todos los asociados cobran la misma cantidad por el transporte de un determinado producto entre un puerto de un conjunto de puertos en el área de origen y otro puerto de un conjunto en el área de destino. Los fletes generalmente se basan en "lo que el mercado puede resistir", como medio para distribuir los costos fijos. En las tarifas aparece un flete único para el transporte de cualquier artículo de carga general entre las dos áreas, en tanto que los productos cuya comercialización es esporádica se incluyen bajo el rubro flete "no especificado de otra manera" [en inglés: "not otherwise specified" y comúnmente n.o.s.⁷]. Si un artículo comprendido en este rubro se hace lo suficientemente importante como para justificar que se lo considere por separado, se le fija un flete específico. Algunos productos, como por ejemplo, los que se comercializan a granel, se excluyen de la lista, en cuyo caso las líneas integrantes están autorizadas para cobrar por su transporte lo que estimen conveniente (flete libre) a fin de llenar un espacio vacío del barco, y captar así una parte del mercado que de otro modo sería servida por cargueros de servicio irregular.
- iv) Las tarifas de las conferencias que se elaboran de modo que la línea integrante más débil pueda obtener utilidades suficientes para cubrir sus costos,^{12/} se basan en el principio del "costo total", por el cual se tiende a que la suma de todos los ingresos cubra la suma total de los costos,

^{12/} Esta suposición no ha sido probada ni tampoco refutada analíticamente. Suposiciones como éstas aparecen en la literatura específica sobre el tema de modo no explícito, como se evidencia en los siguientes trabajos: i) International Sea Transport: The Years Ahead, S.A. Lawrence, Lexington Mass., USA, 1972, p.13; ii) Committee of Inquiry into Shipping Report, Rochdale Report, H.M.S.O., London, U.K., 1970, cmd. 4337, párrafo 418 i).

/incluyendo las

incluyendo las utilidades, aun cuando no es necesario que estén relacionados los ingresos con los costos marginales y con los costos distribuidos uniformemente entre ciertos productos específicos. Aunque el nivel de los fletes se establece de manera que se cubran los costos totales, y se puede decir que en este respecto dependen de las condiciones de la oferta, los fletes individuales responden a la demanda característica implícita en la expresión "Lo que el mercado puede resistir".

v) Los fletes individuales pueden ser aumentados (o reducidos) de acuerdo con las variaciones del mercado, ya que responden a la demanda. Se hacen revisiones periódicas generales que afectan a todos los fletes según lo determinen las condiciones de costo o de oferta. El modelo basado en el principio del costo total implica que un cambio en cualquier flete puede requerir un cambio opuesto en uno o más fletes para no alterar el monto de los ingresos.

vi) A veces en uno o más puertos atendidos se producen congestiones que retrasan los barcos y alteran los itinerarios. Las líneas se hacen cargo de los costos adicionales que se les imponen, solicitando a los usuarios que paguen un porcentaje o sobretasa adicional sobre el tráfico entre los puertos correspondientes. Cuando disminuye la congestión, se anula o reduce la sobretasa, lo cual suele ocurrir con bastante retraso. Lamentablemente, no existe un "descuento por concepto de eficiencia" que sea equivalente al recargo.

La relación entre costos fijos y variables puede apreciarse en dos planos. Primero, puede considerarse el caso de un armador que trata de decidir si debe paralizar su barco o hacerlo navegar. Los costos no afectados por la decisión son los correspondientes a la depreciación, al interés, a gran parte o a la totalidad del mantenimiento, a los seguros del barco y a la administración. La suma de estos costos es del orden del 20% del total de los costos del viaje. Por lo tanto, si el armador piensa que va a cubrir 80% de todos sus costos de viaje, probablemente hará navegar su barco. Una vez decidido

/esto último

esto último, virtualmente todos los costos quedarán fijos, excepto los de manipulación de la carga y las comisiones. De esta manera, es posible que el armador acepte un flete extremadamente bajo por alguna carga al acercarse el momento de zarpar, siempre que le quede espacio disponible en el barco. El sistema de conferencias ha sido concebido para evitar que los transportistas caigan en la tentación de cobrar fletes inferiores a los que ha fijado la conferencia.

Con arreglo a los procedimientos y criterios de tarificación que utilizan las conferencias se les asignan los fletes más altos a aquellos productos en que la proporción valor-peso es mayor, pues se cree que la demanda de estos productos - y, por ende, el tráfico marítimo - es relativamente inelástico con respecto a cambios en los fletes. Otra razón importante por la cual los fletes para determinados productos pueden no mostrar casi ninguna relación con los costos, es que con el tiempo los fletes van sufriendo ajustes globales y periódicos de acuerdo con las alzas generales de los costos. Por este motivo, aun si originalmente determinado flete se hubiera fijado en relación con el costo los incrementos generales sucesivos de los fletes tenderían a disminuir dicha relación. Además, es probable que sólo excepcionalmente se modifiquen los fletes correspondientes a determinados productos, de modo que reflejen las condiciones cambiantes del mercado, y aun si se tratara de establecer esta relación puede pasar cierto tiempo desde el cambio de las condiciones hasta el ajuste del flete de suerte que la relación entre cualquier flete y las condiciones del mercado también podría ser débil.

No a todos los productos se aplica el modelo de tarificación mencionado anteriormente. Ya se ha señalado el caso de cargamentos de gran volumen u otros donde puede producirse competencia con buques de tráfico irregular. Las líneas también pueden ofrecer fletes de promoción para aquellos productos que responden al estímulo inicial del mercado (a las muestras comerciales pequeñas normalmente se les asigna flete cero). Más aún, en años recientes, se ha observado que las compañías nacionales que son miembros de una conferencia pueden

/utilizar a

utilizar a veces su influencia, de modo que el flete de un producto especialmente importante para la economía del país correspondiente sea más bajo que si la compañía no estuviera adscrita a la conferencia.^{13/}

No solamente con respecto al producto tienden las tarifas de conferencia a establecer una relación más débil con los costos del transporte. También existe una correspondencia algo imperfecta entre los costos y los fletes desde el punto de vista espacial. Principalmente por razones de simplificación, las conferencias establecen los mismos fletes entre cualquier puerto dentro de un grupo en el área de origen de la carga hasta cualquier otro de un conjunto de puertos en el área de destino. De este modo, el hecho de que un puerto pueda ser mucho más barato que otro puede no traducirse en fletes más bajos. A veces, se asigna un puerto a un grupo diferente porque ofrece distintas condiciones de costo, pero generalmente la única manera en que se reconocen las variaciones de costo es mediante una sobretasa que se aplica a los puertos congestionados.

Las tarifas varían mucho en extensión, dependiendo del número de diferentes conjuntos de puertos que se identifiquen, del número de productos que se comercialicen con frecuencia suficiente para justificar un tratamiento individual, y del grado en que se mantengan las nomenclaturas obsoletas. Los productos se pueden tasar sólo de acuerdo con el peso o el volumen o indiferentemente por cualquiera de estos criterios que signifique un mayor rendimiento para la línea naviera. Las tarifas contienen una sección en que se explican las condiciones bajo las cuales se aceptan las mercancías para su transporte. Además, incluye listas de las líneas miembros, de las alzas generales sufridas por los fletes desde que se elaboraron las tarifas, una lista de las sobretasas por congestión que cobran los puertos. También

^{13/} Nuevamente, la escasez de datos hace imposible la verificación. Sin embargo, un posible síntoma de esta práctica lo constituye la tardía inclusión del café entre los productos afectos a sobretasas por congestión en Buenaventura, que anunció la Association of West Coast Steamship Companies el 8 de marzo de 1974.

contiene definiciones de términos importantes (como, por ejemplo, de lo que debe entenderse por muestras que pueden transportarse gratuitamente), listas de cobros adicionales aplicables a bultos pesados o voluminosos, descripción de las condiciones de pago, etc. Las tarifas proporcionan una nómina de productos con sus correspondientes fletes expresados generalmente en dólares de los Estados Unidos, según el conjunto de puertos de que se trate. Para cada producto se cotiza el flete total, desde el movimiento entre el gancho del buque en el puerto de embarque hasta el gancho del buque en el puerto de destino. Cuando se modifica cualquier página del volumen, ya sea la parte relativa a las condiciones generales o la del flete mismo, se le envía un ejemplar actualizado de la página correspondiente a todos los poseedores del volumen.

Las tarifas de conferencia rara vez se ponen a disposición del público, salvo que lo exija la ley.

3. La tarifa tripartita

A fin de captar adecuadamente el concepto de tarifa tripartita es necesario comprender las etapas individuales que incluye el movimiento de un artículo de mercancía desde su entrada a las dependencias del puerto de embarque hasta su despacho desde el puerto de destino. A continuación se detallan estas etapas, que son de naturaleza física más que institucional, y que por ende, son independientes de las condiciones de embarque;

- i) la carga entra al puerto de embarque, normalmente en un camión o vagón de ferrocarril. Al ser recibida, generalmente se la almacena mientras espera su traslado al barco que la transportará;
- ii) el barco llega al puerto donde se le prestan servicios de practicaje, de atojaje y atraque;
- iii) se transfiere la carga desde las bodegas hasta el costado del barco. Si no existen sitios de atraque de suficiente profundidad se la traslada al buque en gabarras o faluchos;

/iv) cuadrillas

- iv) cuadrillas de obreros acondicionan la carga dentro de las bodegas del barco;
- v) el barco zarpa hacia el puerto de destino;
- vi) al llegar al puerto de destino, la nave comienza a recibir los servicios de practicaje, etc. similares a los del puerto de embarque;
- vii) la nave es abordada por obreros que proceden a descargarla. Las cuadrillas de descarga colocan la carga en el muelle al lado del barco o bien, en gabarras;
- viii) otros obreros sacan la carga del costado del muelle y la depositan en una de las bodegas del puerto; finalmente,
- ix) una vez cumplidas las formalidades aduaneras, etc., se saca la carga de la bodega y se la coloca en el vehículo que la transportará al lugar de destino correspondiente.

Bajo las condiciones que ofrecen los miembros de una conferencia típica, la línea naviera asume la responsabilidad de las actividades descritas en las etapas ii) y iv) a la vii) que están incluidas en el flete. Las restantes etapas son de responsabilidad del exportador o del importador. Normalmente la línea designa a un agente en cada puerto para supervigilar las actividades de carga y descarga del barco, pero en última instancia, la responsabilidad de estas tareas le corresponde a la línea y es ella la que se hace cargo del costo total y la que recibe el pago del embarcador. Bajo los términos de embarque en buque de línea, la línea especifica un flete y recibe una suma de dinero por concepto de los costos siguientes:

- carga del barco en el puerto de embarque;
- derechos portuarios en el puerto de embarque;
- operación del barco mientras dura la espera en el puerto de embarque;
- costos de operación del barco mientras navega entre el puerto de embarque y el de destino;
- costos de operación del barco mientras dura la espera en el puerto de destino;
- derechos portuarios en el puerto de destino; y
- descarga del barco en el puerto de destino.

/Hay casos

Hay casos en que los miembros de una conferencia no comercian según estos términos. A veces, la operación de carga corre por cuenta de una entidad ajena a la línea; otras veces, la descarga es de responsabilidad de un tercer interesado - el importador o el exportador - dependiendo de las condiciones del contrato de venta. Cuando tanto la carga como la descarga las asume una entidad ajena a la línea naviera, las condiciones de embarque son "franco de carga y de descarga", /en inglés también se puede usar el término "discharge-free" en lugar de "free-out" = franco de descarga/. Este tipo de transporte es común en el caso de los fletamentos por viaje de productos a granel, y se ha hecho más frecuente en las rutas que sirven los buques de líneas regular desde la segunda mitad del decenio de 1960. En circunstancias excepcionales, una línea de conferencia puede cotizar un flete f.i.o para competir con un carguero de servicio irregular que ofrezca condiciones más favorables para el usuario. Además, algunas conferencias han adoptado como modalidad habitual los fletes libres de carga o de descarga, como es el caso de conferencias que incluyen el bloque socialista y otras que tienen que ver con ciertos tipos de comercio en el Mediterráneo; en éstas, lo que motivó el cambio en las condiciones de las líneas regulares fue que dichas líneas trataron de separar drásticamente sus fletes de los costos rápidamente ascendentes de manipulación de la carga que escapaban a su control.

El concepto f.i.o. fue adoptado por las líneas como medio para no verse forzadas a incrementar sus fletes cada vez que se produjeran alzas en los costos de manipulación - especialmente en los países desarrollados - sobre los cuales las líneas tienen poca influencia. No obstante, como la introducción de las condiciones f.i.o, implica una alteración en la división tradicional de la responsabilidad entre el expedidor y la línea naviera tal como se la define en los términos de buque de línea, existen dificultades de orden institucional que impiden introducir las condiciones f.i.o. en gran escala. Más aún, especialmente en las rutas servidas por los buques de línea regular, una de las complicaciones que surgen cuando se usan los fletes f.i.o.

es la necesidad de tener a la mano no sólo las tarifas del transportista sino además, la información correspondiente relativa a los cobros en los puertos de carga y de descarga y aun así podría serle imposible al expedidor en muchos casos conocer con anticipación el costo real.

Una de las características de la tarifa tripartita es que la separación entre los costos portuarios y los costos de operación del barco es similar a la que se da bajo condiciones f.i.o., pero la tarifa tripartita no cambia la asignación de responsabilidades establecidas por los términos de buque de línea, ni tampoco el usuario potencial de los servicios de línea regular tendría que conocer por separado los derechos portuarios a través de otras fuentes que no fueran las tarifas de los servicios de las líneas regulares. Básicamente, la tarifa tripartita constituye un medio de presentar los fletes de una conferencia de líneas marítimas regulares, de tal modo que el monto total que se cobra bajo los términos de buque de línea se divide en tres elementos que se establecen por separado. El primero de estos elementos corresponde a los costos por concepto de carga de las mercancías en el puerto de embarque; el segundo, la operación del barco mientras navega entre los puertos de embarque y de destino; y el tercero se refiere a los costos en el puerto de destino. Físicamente, podría mantenerse la manera actual de presentar los fletes en las tarifas de conferencia; sin embargo, en vez de que exista una sola columna de fletes, junto a la identificación de los productos, aparecerían tres columnas, más un total. La tarifa tripartita es fundamentalmente un mecanismo para aumentar la información de los usuarios de los servicios de transporte marítimo; que refleja la práctica comercial ampliamente generalizada de presentar a los clientes una cuenta pormenorizada por los servicios prestados.

Mientras el concepto de tarifa tripartita es extremadamente sencillo, existen dos modos enteramente diferentes de definirlo para su aplicación práctica. Ambas definiciones comparten las siguientes características comunes: la primera columna, que corresponde a los costos en el puerto de embarque, incluye los costos directos por

/manipulación de

manipulación de la carga, más los gastos y derechos portuarios; la segunda columna incluye todos los costos del barco mientras navega entre el puerto de embarque y el de destino; en tanto que la tercera columna incluye los costos directos de manipulación de la carga, más los gastos y derechos portuarios en el puerto de destino. La diferencia entre estas opciones alternativas está en el modo de considerar los costos de operación del barco mientras éste permanece en los puertos de embarque y de destino. En el primer caso, esos costos se consignan en la segunda columna, junto con los costos de navegación del buque. En el segundo, los costos del barco en el puerto de embarque se anotan en la primera columna y los costos en el puerto de destino, en la tercera columna.

La primera opción tiene la ventaja de que su aplicación es más sencilla, a la vez que permite interpretar más claramente las cantidades que aparecen en cada columna. Además, separa en columnas diferentes los costos que representan las consecuencias de acciones desarrolladas por diferentes entidades, permitiendo así, que se identifique los efectos económicos de estas acciones. Sin embargo, la primera opción no toma en cuenta el costo económico que significan las demoras de los barcos en los puertos o la baja productividad del trabajo portuario. En este sentido, la segunda opción - que consigna el costo del tiempo del buque en el puerto en la primera y tercera columnas - permite apreciar más claramente la relación real que existe entre los costos de navegación y los costos portuarios.

En el gráfico 1, se muestra una estimación del efecto cuantitativo que se produce al adoptar cada opción alternativa. La descomposición porcentual de los costos totales de viaje entre las tres columnas se basa en un servicio de carga general hipotético desde puertos en países desarrollados hasta puertos en países en desarrollo.

/Gráfico 1

Gráfico 1

DESCOMPOSICION PORCENTUAL DE LOS COSTOS DE VIAJES MARITIMOS SEGUN LAS DISTINTAS ALTERNATIVAS DE LA TARIFA TRIPARTITA

	Costos en el puerto de embarque de un país desarrollado		Costo de navegación		Costo en el puerto de destino del país en desarrollo	
	<u>Componente del costo</u>	%	<u>Componente del costo</u>	%	<u>Componente del costo</u>	%
Alternativa I	1. Derechos y gastos portuarios	2	3. Estada del barco en el puerto de origen	8	6. Derechos y gastos portuarios	2
	2. Costos directos de manipulación	31	4. Viaje marítimo	33	7. Costos directos de manipulación	12
		<u>33</u>	5. Estada del barco en el puerto de destino	12		
				<u>53</u>		<u>14</u>
Alternativa II	1. Derechos y gastos portuarios	2	4. Viaje marítimo	33	5. Estada del barco en el puerto	12
	2. Costos directos de manipulación	31			6. Derechos y gastos portuarios	2
	3. Estada del barco en el puerto	8			7. Costos directos de manipulación	12
		<u>41</u>		<u>33</u>		<u>26</u>

4. Efectos probables de la aplicación de una
tarifa tripartita

La aplicación más simple de una tarifa tripartita no alteraría ningún flete individual, puesto que los fletes existentes simplemente se separarían en tres componentes. De aplicarse así, no disiparía la preocupación de los países en desarrollo por los efectos perjudiciales que ocasiona la práctica actual de promediar los fletes de conferencias sobre grupos de puertos; sin embargo, es probable que al poco tiempo, su aplicación llevara al reconocimiento explícito de la existencia de variaciones en los costos de manipulación y en la productividad de los distintos puertos que sirven los barcos. Finalmente, como la aplicación de una tarifa tripartita mostraría con mayor claridad la relación observable entre el nivel de los fletes individuales y el valor de los productos que se transportan, podrían producirse presiones, especialmente de parte de los exportadores e importadores de productos de mayor valor, para que se les otorgaran reducciones en los fletes.

En razón de lo anterior, es obvia la complejidad de un análisis acerca de los efectos probables de una tarifa tripartita, y en cierta medida, tal análisis resulta aun especulativo. En este análisis, a fin de proceder del modo más ordenado posible, postulamos tres condiciones alternativas como supuestos: 1) los fletes individuales no se modifican; 2) se toman en cuenta las variaciones de costo y de productividad entre los puertos; y 3) se reduce el grado actual de discriminación de los fletes entre los productos.

a) Una tarifa tripartita que mantenga inalterable todos los fletes existentes

Una tarifa tripartita que expresara los fletes existentes como la suma de los costos de carga en el puerto de embarque, de navegación entre los puertos y de descarga en el puerto de destino pondría a disposición de los usuarios, de los consejos de usuarios y de los gobiernos, antecedentes importantes con que éstos no cuentan en la actualidad. Al mismo tiempo, podría demostrar el significado real de los costos en que incurren los barcos mientras permanecen en puerto.

A pesar del rápido incremento que en los últimos años han experimentado los costos de los buques nuevos y el combustible, la manipulación de la carga representa por lo menos la mitad del costo anual total de un típico buque de carga general afiliado a una conferencia. Los costos de manipulación en los puertos de los países desarrollados son especialmente altos, debido a que la productividad de la mano de obra suele no aumentar tan rápidamente como los salarios de los estibadores.

Además, una tarifa tripartita podría revelar más claramente el grado de discriminación de los fletes entre los productos implícito en la actual estructura tarifaria, como se puede apreciar en el ejemplo que sigue. Supongamos que dos productos tienen el mismo costo de manipulación en el puerto de embarque y que este costo asciende a 20 dólares, en tanto que ambos tienen costos de manipulación de 10 dólares en el puerto de destino. Si los fletes respectivos para los dos productos son 80 y 50 dólares, la proporción entre los fletes según el sistema actual de tarifas sería 1.6:1.

En la tarifa tripartita en que los costos portuarios estarían separados y colocados en la primera y tercera columnas, en la columna del medio aparecería 50 dólares para el primer producto y sólo 20 dólares para el segundo, con una proporción de 2.5:1 entre los dos.

Teniendo en cuenta las propiedades de una tarifa tripartita que no altera los fletes actuales, se pueden adelantar las siguientes consecuencias:

i) Puesto que se puede disponer de antecedentes más detallados, se fortalecería la capacidad de negociación de los usuarios y los consejos de usuarios frente a las conferencias. Cuando las conferencias propongan aumentos generales de fletes para compensar el alza de los costos, sólo podrían justificar esos aumentos por referencia separada a la columna o columnas correspondientes. A su vez, los usuarios y los consejos de usuarios estarían en situación de verificar mejor si los costos de manipulación o los de navegación han aumentado lo suficiente para justificar los aumentos de fletes solicitados por las conferencias. Además, los usuarios y los consejos de usuarios podrían comparar las cantidades asignadas en cada columna a ciertos productos /específicos por

específicos por parte de diversas conferencias que sirven el comercio del país, como así también, poner en tela de juicio el hecho que una conferencia, por ejemplo, demuestre tener costos de manipulación de la carga en los puertos de destino mucho más altos que los de otras conferencias en los mismos puertos. Del mismo modo, los usuarios estarían en mejores condiciones de comparar los fletes de los buques de línea regular con los de fletamentos por viaje, que suelen ser f.i.o. La comparabilidad de la información proveniente de diferentes conferencias y la facilidad con que los usuarios y consejos de usuarios podrían comparar las alzas de costos con las solicitudes para obtener alzas de fletes serían mayores en el caso en que las columnas finales de la tarifa tripartita comprenden solamente los costos de manipulación de la carga y los derechos portuarios, y en que todos los costos del buque van incluidos en la columna central.

ii) Este tipo de tarifa tripartita no permitiría identificar específicamente los puertos de alto o bajo costo, ya que los costos portuarios incluidos en la primera columna representarían el costo promedio aplicado a todos los puertos de embarque, y los de la última columna representarían el promedio de los puertos de destino al cual se aplica el flete. No obstante, la separación de los costos promedio en los puertos de embarque de los costos promedio en los puertos de destino permitiría una comprensión más acabada de la economía relativa al transporte marítimo, especialmente cuando un conjunto de puertos incluye a uno o más países desarrollados y el otro conjunto a países en desarrollo. Estos antecedentes, por ejemplo, permitirían a las conferencias demostrar que el componente de más bajo costo corresponde a aquellas actividades en que la línea naviera tiene responsabilidad y control directos. Es más, haría más fácil analizar la conveniencia para los países en desarrollo de aceptar nuevos sistemas tecnológicos y de analizar los beneficios potenciales que se derivan de acciones concertadas para mejorar la capacidad y las instalaciones portuarias. Según este análisis, sería preferible llevar a la práctica la opción en la cual la primera y tercera columnas incluyen conjuntamente los costos de manipulación de la carga y de la estadía del barco en el puerto.

/iii) Las

iii) Las conferencias recibirían sin duda peticiones de los expedidores de artículos de mayor valor, solicitando la reducción de fletes. Más adelante se analizan las consecuencias que se derivan de acceder a estas peticiones. Cuando las conferencias establecen el flete para un producto que no estaba previamente especificado en la tarifa, probablemente habría una tendencia a fijar un flete más próximo al promedio existente bajo un sistema de tarifas tripartitas que bajo el sistema actual, debido a que obviamente se haría más notorio el grado de discriminación de los fletes.

iv) La identificación del componente del flete que se relaciona específicamente con los puertos de un país (aun si se lo promedia con los puertos de otro país) pudiera suscitar discusión acerca de la aplicabilidad de los impuestos nacionales de valor agregado o de otros tipos de gravámenes o reglamentaciones nacionales.

v) Aunque los fletes individuales no variaran con la aplicación del primer tipo de tarifa tripartita, las conferencias probablemente enfrentarían dificultades para que las líneas miembros lograran consenso acerca de las cantidades asignables a cada una de las columnas. Especialmente difícil podría resultar un acuerdo si el costo de la estada del buque en el puerto, se incluyera en la primera y tercera columnas debido a la probable diversidad entre las líneas miembros de las conferencias con respecto a los costos diarios de los buques, derivada de la heterogeneidad de los tipos de barcos, del volumen y salarios promedio de las tripulaciones, de la utilización de los barcos, etc. Si la primera y tercera columnas incluyeran sólo los costos directos de manipulación de la carga y los derechos portuarios, habría una variación mucho menor entre las líneas navieras y sería muchísimo más fácil lograr acuerdo sobre las cantidades asignables a la primera y tercera columnas.

vi) A fin de que la tarifa tripartita pueda cumplir su capacidad potencial como mecanismo de información, es esencial que los usuarios y los consejos de usuarios conozcan los criterios que se aplicaron en la separación de los fletes existentes en tres componentes. Sin

/embargo, la

embargo, la utilidad de una aplicación general de la tarifa tripartita no se podría lograr plenamente hasta que diversas conferencias adoptaran criterios uniformes relativos a la asignación del costo de la estada del barco en el puerto. Por lo tanto, parecería esencial que aquellos gobiernos que desearan recibir las tarifas de conferencia presentadas en formato tripartito lograran acuerdos regionales o subregionales, a través de consultas con las conferencias adecuadas, sobre los criterios que convendría aplicar.

vii) La aplicación de una tarifa tripartita, no afectaría los descuentos de lealtad de las conferencias, las rebajas y las tarifas de contrato,

viii) La tarea de preparar, distribuir y actualizar las tarifas de las conferencias en formato tripartito no debiera presentar problemas en este primer caso, en el cual los fletes existentes permanecen inalterados.

b) Una tarifa tripartita que refleje las variaciones de costos entre los puertos que sirven los buques

A fin de atender a la preocupación que tienen los países en desarrollo por las consecuencias que se derivan de promediar los fletes sobre grupos de puertos, sería necesario que la tarifa tripartita reflejara las variaciones de costo observables en los puertos que sirven los barcos. Este reconocimiento de las variaciones de costo podría hacerse por países o sobre la base de puertos individuales (o de grupos de puertos) dentro de un país. En cualquier caso, la aplicación de la tarifa tripartita se traduciría en la modificación de al menos algunos de los fletes existentes, aun cuando con frecuencia estos nuevos fletes simplemente incorporarían recargos vigentes para determinados puertos y por ende, no alterarían mayormente los fletes anteriores.

/Se puede

Se puede sostener con mucho fundamentos que para que una tarifa tripartita que refleja las variaciones de costo entre los puertos cumpla su objetivo, las columnas que corresponden al costo en el puerto deberían incluir, además de los costos directos de manipulación de la carga, el costo de la estada del buque en el puerto. Sólo de esta manera se pueden comparar los costos totales entre los puertos, ya que los bajos costos directos de manipulación de la carga pueden verse más que contrapesados por los costos de las demoras prolongadas del barco a causa de congestiones portuarias, instalaciones inadecuadas o baja productividad.

Bien pudiera ocurrir que no fuera necesario cambiar el sistema de presentar los fletes sobre la base de un conjunto de puertos cuando ese conjunto específico está restringido a los países desarrollados como puertos de embarque o de destino. En cualquier caso, es preferible dejar esta materia a la decisión de los países interesados, ya que en algunos casos la legislación nacional vigente parece prohibir cualquier reconocimiento de las variaciones de costo de los fletes de buques de líneas entre puertos nacionales.^{14/} Para los países en desarrollo, resulta suficiente que la tarifa tripartita refleje las variaciones de costo entre sus puertos a fin de poder fundamentar la evaluación de nuevas inversiones portuarias y de asegurar que las reducciones de costos sean incorporadas en los fletes.

Las consecuencias probables de la aplicación de una tarifa tripartita que refleje las variaciones de costo entre los puertos, dependerán, en alguna medida, de si incluye costos portuarios promedio en cada país o de si la tarifa tripartita refleja las variaciones de costos en cada puerto. Estas alternativas deben tenerse en cuenta al examinar las probables consecuencias que se anotan a continuación:

i) Se establecería un vínculo directo entre los fletes que afectan al comercio exterior de un país y la eficiencia económica de sus puertos. El ahorro de costos que se derivara de los esfuerzos de un país por mejorar sus puertos no sería compartido con otros países,

^{14/} Véase, por ejemplo, United States Merchant Marine Act of 1936, sección 205.

en tanto que los costos excesivos que se produjeran por la ineficiencia de los puertos de un país no lo absorberían otros países cuyos tráficos sirve la misma conferencia. Las inversiones portuarias propuestas se podrían analizar, sabiéndose de antemano que los beneficios resultantes serían recibidos por el país inversionista. Las consultas entre los gobiernos y las conferencias sobre las inversiones portuarias propuestas, los cambios en las operaciones portuarias o la introducción de nuevas tecnologías de transporte marítimo tendrían sentido porque se podrían adelantar sus consecuencias directas. Casi con toda seguridad se realizarían esfuerzos concertados para mejorar la eficiencia de los puertos.

ii) Habría un marco para la aplicación racional de tarifas portuarias, lo cual constituiría una buena utilización de un importante instrumento económico cuya utilidad está enormemente restringida en la actualidad.

iii) Cuando la eficiencia portuaria de un país se refleje en los fletes de ese país, los fletes medios de algunos países aumentarán su valor, en tanto que otros disminuirán. Así, se produciría un efecto en el valor en tierra de las mercancías importadas y también en las ganancias de los exportadores, aunque desde el punto de vista cuantitativo este efecto no tenga mayor importancia. En unos pocos casos de exportaciones marginales, es posible que se perdieran los mercados. En los casos en que dos puertos latinoamericanos sirven el tráfico de tránsito de un tercer país, podría producirse una desviación del tráfico entre los puertos de los dos primeros países. En general, si la tarifa tripartita sólo refleja las diferencias en la deficiencia portuaria entre países en desarrollo individualmente considerados, es improbable que su aplicación pudiera ocasionar cambios violentos en el tráfico de cada uno de los puertos.

iv) Una tarifa tripartita que identifique los costos portuarios de un determinado país, permitiría que las modificaciones en el tipo de cambio de ese país fueran incorporadas inmediatamente y con bastante exactitud dentro del flete correspondiente.

/v) Si

v) Si la tarifa tripartita tuviera que reflejar las variaciones de costo entre los puertos de un solo país, sería mayor la posibilidad de que se produjeran desviaciones de tráfico entre un puerto y otro. Mientras los costos directos de manipulación de la carga pueden ser más altos en los puertos principales de un país en desarrollo, bien puede que éstos sean compensados por una más alta productividad a causa de una concentración de medios mecánicos en esos puertos y de economías de escala que están relacionadas con mayores volúmenes absolutos de carga que se pueden cargar y descargar durante cada una de las recaladas del buque. Estos factores podrían traducirse en fletes más baratos entre estos puertos principales y además tenderían a concentrar aún más la actividad económica en las zonas interiores de esos puertos. Dicha tendencia bien pudiera ser contraria a la política de desarrollo regional de un país. No obstante, en otros casos, son precisamente los puertos principales los que de pronto, sufren congestión y a los que se aplican las sobretasas, de modo que una estructura de fletes que tome completamente en cuenta las variaciones de costo entre los puertos podría producir una desviación hacia los puertos situados en regiones alejadas. En general, se debería examinar cuidadosamente la posibilidad de desviar el tráfico entre los puertos, ya que esto pudiera conducir no sólo a una subutilización de las instalaciones portuarias, sino además, a la utilización ineficiente de la infraestructura y de los servicios de transporte terrestre desde y hacia los diferentes puertos. Por otra parte, no deberían exagerarse los peligros de las desviaciones del tráfico, ya que la política de tarifas portuarias de un país podría utilizarse para garantizar que los costos que deben correr por cuenta de las compañías navieras en diferentes puertos reflejen los costos económicos reales para el país.

vi) La aplicación ocasional de sobretasas portuarias de emergencia cuando se producen problemas temporales en ciertos puertos es compatible con la tarifa tripartita. Si los costos portuarios se promedian para cada país, el uso de sobretasas en puertos individuales puede

/incluso conducir

incluso conducir a una mayor eficiencia económica. Si la tarifa misma refleja las variaciones de costo entre puertos individuales, las sobretasas deberían incorporarse a la tarifa, si se comprueba que es probable que persistan las condiciones que las han originado.

vii) Las conferencias pueden experimentar problemas mayores al preparar una tarifa tripartita que tome en consideración las variaciones de costo entre los puertos que al adoptar una que simplemente distribuya los fletes existentes en tres columnas. Aun en los casos en que se promedian los costos portuarios por países, las líneas navieras de un determinado país en desarrollo pueden tratar de impedir cualquier alza de los fletes medios desde o hacia los puertos de su país. Las líneas navieras de los países en desarrollo que tienen costos portuarios excepcionalmente bajos pueden argüir que los correspondientes fletes reflejen esta eficiencia. A causa de estas fuerzas divergentes, es probable que la tarifa tripartita inicial incluya fletes que difieren en parte de los que existían antes de su aplicación. No obstante, con el tiempo, se incorporarían cambios y la tarifa tripartita comenzaría a cumplir su objetivo.

viii) Los usuarios y los consejos de usuarios considerarían más útil para sus negociaciones con las conferencias contar con una tarifa tripartita que no presentara costos portuarios promedio sobre la base de grupos de puertos ubicados en una extensión demasiado amplia. Como la información suministrada en la tarifa sería más específica, los interesados estarían en mejores condiciones de verificar su exactitud y de evaluar la justificación de los cambios que las conferencias imprimieran a los fletes.

ix) No habría ningún problema importante relacionado con la preparación, la distribución y la actualización de una tarifa tripartita que promedia los costos portuarios en cada país. Si una sola tarifa cubre dos o más países en desarrollo de origen o de destino, cada uno de estos países tendría su propia primera o tercera columna. Si esto resultara difícil de manejar, habría tarifas separadas para cada país, situación ya establecida para muchos tipos de comercio.

/Más complicada

Más complicada podría resultar la presentación de una tarifa que tomara en consideración las variaciones de costo entre los puertos de un mismo país. En este caso, es probable que fuera factible presentar fletes absolutos para un puerto o puertos base, que permitieran expresar los fletes para los puertos restantes como un porcentaje de éstos.^{15/} Cuando un producto se traslada sólo a través de un puerto no-base, el flete absoluto se podría establecer para el puerto a través del cual se traslada.

c) Una tarifa tripartita que reduce la discriminación de los fletes entre productos

Como se ha señalado, la aplicación de una tarifa tripartita permitiría dilucidar el grado de discriminación de los fletes, inherente a todas las tarifas de conferencias de las líneas marítimas regulares. Mientras por una parte, el uso de una tarifa tripartita, en sí misma no precisaría de ninguna reducción en la discriminación actual entre diferentes productos, las conferencias sufrirían una gran presión de parte de los expedidores de mercancías de mayor valor, y es posible que también de parte de algunas líneas miembros, para que se modificaran los fletes de algunos productos determinados, especialmente de aquellos que muestran una mayor desviación respecto del flete "promedio". Dichas presiones serían particularmente fuertes cuando las conferencias enfrentaran problemas al tratar de lograr consenso entre las líneas miembros sobre al modo de descomponer los fletes existentes para su inclusión en una de las columnas de la tarifa tripartita. Si se produjeran tales dificultades, es muy posible que fuera más sencillo lograr acuerdo modificando el flete mismo.

Bajo las condiciones del modelo de fijación de fletes sobre la base del costo total ya descrito en el capítulo 2, las reducciones de algunos fletes deben ser compensadas mediante alzas en otros, especialmente cuando el volumen de carga que se transporta con flete reducido es considerable. En un sistema de tarifas tripartitas, es probable que los primeros fletes que se consideraran para eventuales alzas fueran aquellos en que la columna intermedia (costos de navegación) es excepcionalmente baja.

15/ Véase UNCTAD, Resolución 66 (III), párrafo 56 del anexo.

Por la razón anterior, una de las consecuencias probables de la aplicación de una tarifa tripartita sería que la discriminación entre los productos individuales se reduciría con el tiempo. En otras palabras, los fletes tenderían a reflejar la suma de los costos portuarios reales más los costos medios del barco en plena navegación, y la importancia del valor del producto tendería a disminuir como factor principal al establecerse los fletes individuales.

Cualquier análisis de los efectos de una reducción de la discriminación de los fletes será necesariamente de índole especulativa, especialmente, porque puede que los usuarios mismos aprecien las ventajas - aun para los expedidores de productos de mayor valor - de un sistema que implica mantener algún grado de discriminación si se desea tener un nivel de servicios satisfactorio. Sin embargo, debido a que es probable que la discriminación de los fletes decrezca con el tiempo, conviene adelantar algunas de sus repercusiones:

i) Para las importaciones de los países en desarrollo, los fletes de productos industriales terminados tenderían a descender en proporción a los que se aplicarían a las materias primas y a los bienes intermedios más accesibles y de menor valor. La estructura actual de fletes de las importaciones de los países en desarrollo es análoga, hasta cierto punto, a la estructura de los derechos de importación, y de allí que aquélla refuerce la protección de que gozan las industrias nacionales. Una reducción en la discriminación de los fletes tendería a reducir esta protección y, además, podría influir en las estructuras internas de los precios relativos, posiblemente afectando de modo adverso el poder comprador de los grupos de ingresos bajos;

ii) Para las exportaciones de los países en desarrollo, una reducción en la discriminación de los fletes podría ayudar a aumentar las exportaciones de productos industriales, reduciendo, al mismo tiempo, las entradas netas de los productores de materias primas tradicionales;

iii) En muchas rutas, existen conferencias separadas que establecen los fletes en cada dirección, pero las dos conferencias, que con frecuencia tienen el mismo secretario, trabajan normalmente juntas

/debido a

debido a la necesidad de considerar el viaje redondo de cada buque de línea regular. En otras rutas una sola conferencia establece los fletes en ambas direcciones. De producirse una reducción en la discriminación de los fletes, ésta tendería a incrementar los fletes promedio en las exportaciones de muchos países en desarrollo, así como también, a reducir el flete promedio de las importaciones.

Al evaluar la importancia cuantitativa de los posibles efectos que se han descrito, hay que tener en cuenta una serie de consideraciones. Primero, es improbable que una reducción en la discriminación de los fletes produzca cambios de importancia en los patrones de comercialización, pues no se espera que tales cambios sean considerables y porque además los fletes mismos constituyen sólo un factor entre muchos otros para determinar estos patrones. Segundo, cualquier cambio relativo del precio en tierra de las importaciones en los países en desarrollo puede compensarse a través de cambios marginales de la estructura de los derechos de importación. Tercero, existen límites críticos en los aumentos posibles de los fletes de las materias primas y de otros productos que se transportan en cantidades relativamente grandes, debido a la competencia potencial de los transportistas marítimos que no pertenecen a una línea regular. Las conferencias valorizan estos "cargamentos de bodega" y harán todo lo posible para no dejárselos a los barcos de servicio irregular.

5. Conclusiones

En suma, un sistema de tarifas tripartitas, para las conferencias marítimas parece promisorio y podría recibir el apoyo de los países en desarrollo como un instrumento para incrementar considerablemente la información a la que tienen acceso los usuarios y sus representantes, así como también, para reducir muchas de las desventajas de promediar los fletes según grupos de puertos en los países en desarrollo. También es probable que otros países quisieran apoyar la tarifa tripartita sin dificultad, si se demuestra su utilidad, ya que su aplicación

/no modificaría

no modificaría la distribución tradicional de la responsabilidad entre los expedidores y las líneas navieras tal como se la define habitualmente en los términos de embarque de los buques de línea.

No obstante, aún faltan muchos estudios antes de que la tarifa tripartita pueda ser analizada formalmente en un foro internacional adecuado. En especial, es necesario contar con estudios más detallados para determinar el mejor modo de asignar el costo de la estada de un buque en un puerto dentro de la tarifa tripartita y el modo de garantizar la aplicación de normas comunes a este respecto por parte de cada uno de los países cuyos tráficos sirve una misma conferencia.

Se espera que este trabajo suscite comentarios, críticas y sugerencias, todo lo cual permitirá a la CEPAL preparar una versión revisada de este documento para su examen formal.

