

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



c. 2
Distr.
GENERAL
IC/G.1463
15 de julio de 1987
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES



**CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL TRANSPORTE REGULAR POR
BUQUES DE LINEA: PERSPECTIVAS Y CONSECUENCIAS
PARA LA FORMULACION DE POLITICAS**

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
PREFACIO	6
I. INTRODUCCION	7
II. SERVICIOS	9
A. El efecto de las fuerzas del mercado sobre las cargas homogéneas transportadas por buques de línea	9
1. La estructura del transporte regular por buques de línea .	11
2. El volumen y equilibrio de los contenedores en movimiento	13
3. La frecuencia de servicios exigida por los propietarios de la carga	14
B. El carácter intercambiable de los servicios de transporte de contenedores y su efecto sobre las conferencias	15
C. El intermodalismo y el uso creciente de puentes terrestres	18
D. Buques de gran escala	25
E. Centralización de la carga	28
F. Exceso de tonelaje	29
G. Concentración comercial y del transporte regular por buques de línea	33
III. TECNOLOGIAS	35
A. Tecnologías de buques	36
B. Tecnologías de contenedores	38
C. Tecnologías relacionadas con los puertos y el transporte interior	40
1. Tecnologías relacionadas con grúas y estaciones de de clasificación	40
2. Tecnologías relacionadas con el transporte interior	42
D. Tecnologías relacionadas con las computadoras y la comunicación	45
IV. EL MARCO LEGAL EMERGENTE	47
A. Medidas adoptadas por los países desarrollados	48
1. La US Shipping Act de 1984	48
2. El transporte marítimo en buques de líneas regulares en virtud de los tratados que establecieron las Comunidades Europeas (Tratado de Roma)	56
3. Lomé III	58

4. Nota 1 al Anexo A del Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles Corrientes (Code of Liberalization of Current Invisible Operations (CLIO))	59
5. Deliberaciones entre los Estados Unidos y el Grupo Consultivo de Transporte Marítimo (US/Consultive Shipping Group (US/CSG))	60
B. Medidas adoptadas conjuntamente por los países desarrollados y los países en desarrollo	62
1. Los regímenes de responsabilidad para el transporte de contenedores	62
2. Los posibles temas que se tratarán en la Conferencia de 1988 de Revisión del Código de Conducta de las Conferencias Marítimas	64
3. La iniciativa para incluir los servicios dentro del marco del GATT	65
C. Medidas adoptadas por separado por los países de América Latina y el Caribe	67
1. El efecto de las fuerzas del mercado y de los servicios sobre los regímenes de reservas de carga	68
2. El efecto de las fuerzas relacionadas con los servicios y la tecnología sobre los regímenes de reservas de carga .	70
3. El efecto de las fuerzas legales sobre los regímenes de reservas de carga	70
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
A. Una convención internacional para hacer frente al exceso de tonelaje	74
B. Una nueva estructura de organización para las empresas navieras	75
C. El cambio de las empresas tradicionales explotadoras de buques de líneas regulares especialistas en rutas comerciales	76
D. Una política común de transporte regular por buques de línea para los países de América Latina y el Caribe	77
1. Aspectos operacionales de una política común de transporte regular por buques de línea	78
2. Aspectos institucionales de una política común de transporte regular por buques de línea	80

RESUMEN

I. INTRODUCCION

El entorno de crisis en que ha funcionado la industria del transporte regular por buques de línea durante el último decenio se debe a la evolución constante de las fuerzas que están transformando estructuralmente a las compañías de líneas regulares no pertenecientes a sistemas, independientes y no centralizadas en sistemas de distribución cada vez más integrados. A menos que evalúen las causas de estos cambios, los ejecutivos del transporte marítimo pueden actuar basándose en suposiciones divorciadas de la realidad actual.

Como el presente documento procura primordialmente estimular los debates, la exactitud de las predicciones que figuran en él tiene una importancia secundaria. Sólo el futuro proporcionará respuestas concluyentes a las afirmaciones hechas y las preguntas formuladas.

II. SERVICIOS

Si se desea que los transportistas sigan siendo viables, se tiene que abordar el transporte regular por buques de línea de manera diferente y se deben interpretar correctamente las esferas de cambio estructural que tengan que ver con aspectos de servicio, de mercado, tecnológicos y legales.

A. El efecto de las fuerzas del mercado sobre las cargas homogéneas transportadas por buques de línea

En los primeros años del transporte marítimo todas las cargas eran transportadas por buques de línea regular, ya sea que se tratara de cereales, minerales, petróleo, pasajeros o lo que hoy se conoce como carga general. Cuando las cargas homogéneas antes mencionadas alcanzaron volúmenes apropiados, fueron separadas del transporte regular por buques de línea y transportadas en buques especializados en virtud de arreglos contractuales o de fletamento. El petróleo constituye un ejemplo de esta separación. Con el uso cada vez mayor de los contenedores, las cargas generales presentan actualmente una unidad homogénea de transporte y su posible separación del transporte regular por buques de línea debe ser evaluada a la luz de la estructura existente de dicho transporte, el volumen y el equilibrio de los contenedores en movimiento y la frecuencia de servicio exigida por los propietarios de la carga.

B. El carácter intercambiable de los servicios de transporte de contenedores y su efecto sobre las conferencias

Históricamente, las conferencias marítimas proporcionaban estabilidad de mercado para las inversiones y seguridad de ingresos, pero debido a los cambios estructurales introducidos en la industria se han convertido en una fuente de inseguridad para los transportistas. A causa del uso cada vez mayor de los contenedores, la mayoría de las compañías que explotan buques portacontenedores ya no participan en la manipulación y estiba de cargas generales. Si bien las empresas explotadoras de buques de líneas regulares han llegado a ofrecer numerosos otros servicios a los propietarios de la carga, como sistemas computarizados de ubicación de los contenedores, la transferencia de los servicios de manipulación y estiba a las fábricas y terminales interiores de carga ha eliminado el carácter singular de cada línea y ha hecho que no se diferencien unas de otras y que sean sustituibles.

C. El intermodalismo y el uso creciente de puentes terrestres

El transporte intermodal implica hoy en día un enfoque de sistemas de todas las actividades y funciones en la cadena de distribución, a fin de reducir o eliminar las interrupciones en el movimiento continuo de mercaderías desde el punto de origen hasta el punto de destino. La "optimización de sistemas" del intermodalismo proporciona un panorama total, más bien que fragmentario, de todas las actividades de la cadena de distribución. El cambio de la "optimización modal" a la "optimización de sistemas" produce la integración de todas las funciones: líneas, puertos, aduanas, transporte terrestre, terminal de carga interior, cargadores y consignatarios. Esta integración ha originado un empleo cada vez mayor de los puentes terrestres.

El efecto de los puentes terrestres y del intermodalismo sobre la demanda de servicios de línea regular será enorme, pero el efecto potencial sobre los diseños de los buques, las rutas comerciales y la economía mercantil podría ser incluso mayor. Debido a una posible disminución de la demanda de servicios de línea regular causada por el uso creciente de los puentes terrestres, cabe preguntarse si la industria del transporte regular por buques de línea se encuentra en el umbral de una reducción mundial de las flotas similar a la que tuvo lugar cuando los buques celulares desplazaron a los buques de carga general.

D. Buques de gran escala

Al seleccionar un buque para un servicio de línea regular, normalmente se consideran los costos, los límites físicos de los puertos o canales y los requisitos comerciales. Los buques grandes permiten que el ritmo de crecimiento de los costos de explotación se mantengan por debajo del de los fletes. Sin embargo, en un mercado con volúmenes comerciales decrecientes, puede llegar a ser imposible equiparar los niveles de carga que deben alcanzar los buques para lograr un rendimiento adecuado de la inversión con las necesidades de frecuencia de los cargadores y los consignatarios.

E. Centralización de la carga

La tendencia hacia puertos que sean centros de carga podría tener un notable efecto en los intercambios comerciales Este-Oeste y Norte-Sur. Las razones de este efecto se relacionan con los tipos de cargas en movimiento, el equilibrio de las corrientes comerciales, la estacionalidad, las instalaciones de los puertos y las distancias entre ellos, y la infraestructura de transporte interior. Por ejemplo, el intercambio comercial Este-Oeste está razonablemente equilibrado con grandes corrientes de cargas de elevado valor, pero las rutas Norte-Sur son desequilibradas, estacionales y están compuestas de cargas de poco valor. El intercambio comercial Este-Oeste se lleva a cabo por lo general entre países industrializados que disponen de puertos numerosos y bien equipados y de extensos sistemas de transporte interior. En contraste, el extremo meridional del intercambio comercial Norte-Sur carece de tales puertos y sistemas de transporte terrestre, lo que al parecer imposibilitaría la centralización de la carga en el futuro previsible.

F. Exceso de tonelaje

Entre 1970 y 1984 el comercio marítimo mundial creció en un 32%, mientras que el tamaño de la flota mercante mundial aumentó en más del 100%. El exceso de tonelaje es causado no sólo por un exceso de buques sino también por el aumento de su productividad. Alguna forma de acción conjunta parecería ser apropiada para hacer frente a la amenaza común del exceso de tonelaje. Debido al enorme número de instituciones, gobiernos, líneas de navegación, constructores de buques, bancos, etc., y la evolución permanente de la industria, no existe una solución única para el problema del exceso de tonelaje sino más bien una respuesta coordinada global, flexible, dinámica y continua ante una situación siempre cambiante.

G. Concentración comercial y del transporte regular por buques de línea

Se ha estimado que a fines del presente siglo habrá únicamente dos empresas transportistas de línea regular en el Japón, una en Corea y tres en los Estados Unidos de América. La creciente concentración dentro de la industria del transporte regular por buques de línea y los intereses comerciales a los que presta servicios podría dar por resultado que las líneas lleguen a ser parte de las funciones de producción y consumo o que tengan estrechos arreglos contractuales con ellas.

III. TECNOLOGÍAS

Las tecnologías del futuro en materia de transporte regular por buques de línea deberían surgir de un mayor estrechamiento entre la producción y el transporte. Las ventajas comparativas provendrán de la capacidad de integrar los servicios de línea regular en las funciones de producción y consumo.

Se debería efectuar un cambio en el diálogo comercial entre los que participan en rutas comerciales específicas para que se establezca una relación de largo plazo basada en las necesidades de cada intercambio comercial. Estos cambios en el proceso tradicional de diálogo comercial originarán nuevas tecnologías o nuevas aplicaciones de las existentes en buques, contenedores, puertos y estaciones de clasificación, computadoras y comunicaciones.

IV. EL MARCO LEGAL EMERGENTE

Los aspectos comerciales del transporte marítimo en buques de línea son controlados por la seguridad económica y la defensa nacional. Cualquier tentativa para separar el transporte regular por buques de línea del medio económico, industrial y político general no tendría sentido.

Las medidas legales que están elaborando o que ya han adoptado los países desarrollados y los países en desarrollo, ya sea en forma conjunta o individual, tienen que ser evaluadas. Una evaluación de esta naturaleza permitiría dar respuesta a preguntas tales como: ¿qué efecto tendrán estos regímenes sobre los programas de crecimiento de las flotas y la economía comercial de los países de América Latina y el Caribe? ¿qué cambios institucionales y operacionales se necesitan en la región? ¿el marco legal emergente acelerará, preverá o restringirá las fuerzas tecnológicas, del mercado y de los servicios? y ¿qué nuevas relaciones comerciales deberían crearse y a cuáles de las antiguas debería ponerse término?

La legislación aprobada por los países desarrollados incluye medidas tan importantes como la US Shipping Act (Ley de la Marina Mercante de los Estados Unidos) de 1984; la incorporación del transporte marítimo en buques de líneas regulares dentro del Tratado de Roma de la Comunidad Europea; Lomé III; la nota 1 al Anexo A del Code of Liberalization of Current Invisible Operations (Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles Corrientes (CLIO)), y los resultados de las deliberaciones entre los Estados Unidos y el Consultive Shipping Group (Grupo Consultivo de Transporte Marítimo (CSG)). Para que se comprendan las nuevas iniciativas de la CEE y de los Estados Unidos, el transporte regular por buques de línea debe haber pasado por las etapas de ser alternativamente un mercado de compradores y un mercado de vendedores, y deben transcurrir aproximadamente entre 10 y 15 años para que las autoridades apropiadas interpreten las maniobras creativas de las empresas explotadoras de buques, los cargadores, los consignatarios y otros para evitar las que se consideran disposiciones gravosas.

Numerosas convenciones sobre transporte regular por buques de línea han sido negociadas conjuntamente por los países desarrollados y los países en desarrollo. En una época de cambio estructural, algunos de los aspectos más importantes que han de ser reexaminados en esas convenciones son los regímenes de responsabilidad para el transporte de contenedores por contrato, posibles temas para la conferencia de 1988 de examen del Código de Conducta, y la iniciativa para incluir los servicios dentro del marco del GATT.

Los regímenes de reserva de carga figuran entre las medidas adoptadas por separado por países de América Latina y el Caribe. Es necesario considerar estas medidas a la luz de las fuerzas del mercado, de los servicios y legales que están reestructurando la industria del transporte regular por buques de línea. Por ejemplo, con el transporte de contenedores por contrato, podría ser necesario ampliar las clasificaciones del transporte regular por buques de línea y del transporte a granel para incluir las unidades de carga homogénea que se transportan por buques de línea.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con el presente documento se procura prestar asistencia a las empresas explotadoras de buques de línea regular en el proceso de adopción de decisiones mediante una evaluación de las fuerzas que cambian la industria y proporcionan a los países de América Latina y el Caribe información que podrían utilizar a fin de comenzar a prepararse para las circunstancias que rodearán al transporte regular por buques de línea en el futuro. Al mismo tiempo, se alienta a los países de la región a cooperar en la elaboración de una convención internacional sobre exceso de tonelaje, en la creación de nuevas estructuras institucionales para las compañías de líneas regulares, en un cambio para transformarse de compañías tradicionales explotadoras de buques de línea a compañías especialistas en rutas comerciales y en la formulación de una política común de transporte marítimo en buques de línea regular para la región.

PREFACIO

Con financiamiento proporcionado por el Gobierno de los Países Bajos, la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL ha emprendido estudios de las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que están reestructurando no sólo la industria del transporte regular por buques de línea sino también el transporte terrestre. Los resultados preliminares del estudio sobre el transporte en buques de línea regular se publicaron en un documento titulado Structural changes in an ocean-liner transport and the challenges facing Latin America and the Caribbean (LC/R.523) y distribuido a numerosos especialistas de la industria para que formularan observaciones y sugerencias. La presente versión refleja no sólo los temas tratados en el documento original y las observaciones recibidas de los expertos de la industria sino también los continuos estudios de la CEPAL en esta esfera.

En el mundo cambiante del transporte regular por buques de línea, la planificación estratégica es indispensable, pero no es suficiente. La planificación implica emprender actividades que ayuden a alcanzar objetivos preseleccionados. Para identificar correctamente tales objetivos, la planificación estratégica debe basarse en una visión estratégica o comprensión a fondo de las fuerzas —del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales— que están cambiando la industria. Una visión estratégica de la industria del transporte regular por buques de línea proporcionaría por lo menos respuestas parciales a las siguientes preguntas: ¿qué significan esas fuerzas para una determinada línea, país y región? y ¿qué medidas deberían tomarse en respuesta a esas fuerzas? A fin de contribuir a esa comprensión, el presente documento tiene los siguientes objetivos: 1) proporcionar un marco simple para tratar las circunstancias dinámicas y en evolución del transporte regular por buques de línea durante la última parte del siglo veinte; 2) identificar las direcciones en que avanza la industria; y 3) formular sugerencias respecto de las políticas y los planes que los países de América Latina y el Caribe podrían considerar.

I. INTRODUCCION

Decir que el transporte regular por buques de línea está en una recesión o incluso una depresión constituye obviamente una descripción insuficiente cuando se lo considera desde la perspectiva de las condiciones de crisis en que ha funcionado la industria durante los últimos 10 a 12 años. Se trata de una crisis originada por la continua evolución de las fuerzas que están transformando estructuralmente a las compañías de líneas regulares que no pertenecen a un sistema, independientes y no centralizadas en sistemas de distribución cada vez más integrados. La transformación es tan profunda que al parecer están cambiando las características de la industria, su propósito fundamental e incluso las metas que pretende alcanzar. Los ejecutivos del transporte marítimo están conscientes de los elementos que conforman el entorno de crisis en que funcionan, pero muchos parecen no darse cuenta de que esos elementos no son aislados sino que están relacionados entre sí y juntos constituyen una pauta perceptible que está reestructurando la industria y debe ser comprendida para sobrevivir.

Sin una evaluación de las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que están reestructurando la industria del transporte regular por buques de línea, los ejecutivos del transporte marítimo pueden formular estrategias, políticas y planes divorciados de la realidad actual y obrar de acuerdo con ellos. Si los dirigentes de la industria pierden el contacto con el presente, ¿cómo podrán entender el futuro que se extiende ante ellos y hacerle frente? Las tendencias no son el destino y si se las prevé pueden proporcionar valiosas oportunidades. La flexibilidad que proporciona para las decisiones el hecho de prever las tendencias en el corto plazo puede convertirse en una parálisis en cuanto a decisiones en los plazos mediano y largo si esas tendencias no son comprendidas y adecuadamente utilizadas. Prever las tendencias permite a las empresas navieras evitar las opciones forzadas y puede reducir o eliminar el carácter aparentemente inevitable del futuro.

En el marco siempre cambiante del comercio mundial y el transporte regular por buques de línea muchas proyecciones a largo plazo hechas en los primeros años del decenio de 1970, y las decisiones adoptadas basándose en ellas, no tienen casi nada que ver con la situación imperante a mediados del decenio de 1980. A pesar de la ayuda de computadoras, diagramas de conglomerados, modelos y matrices matemáticas, cualquier intento de estimar el futuro sigue siendo necesariamente más un arte que una ciencia. Durante un período de cambio estructural, la planificación debe basarse en algo más que los análisis y las proyecciones de las tendencias históricas, ya que la aplicación mecánica de estos instrumentos puede dar por resultado simples

extrapolaciones de acontecimientos ya fosilizados. Esto no quiere decir que esos análisis y proyecciones no sean útiles, sino más bien que rinden mayores beneficios cuando son guiados por una visión estratégica o comprensión a fondo de la industria y de las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que la están reestructurando.

Para identificar las tendencias presentadas en este documento, se hizo amplio uso de la perspicacia, la visión y el criterio maduro de numerosos especialistas de la industria. Sobre la base de la información proporcionada por ellos, el mensaje central del presente documento es no sólo que la estructura del transporte por buques de línea de ayer está llegando a su término sino también que las ideas propuestas acerca de la estructura de mañana no durará tampoco para siempre. Como todos los intentos de estimar el futuro son invalidados en cierto modo por los acontecimientos ulteriores, la exactitud de las predicciones tiene importancia secundaria ante la cuestión más amplia de estimular las deliberaciones. En efecto, al abordar el futuro los objetivos fundamentales que se procura alcanzar son hacer suposiciones aproximadamente correctas y formular preguntas apropiadas que den lugar a deliberaciones razonadas, constructivas y, es de esperar, convergentes. Al tratar de proporcionar un marco para las deliberaciones, el presente documento no puede basarse en generalizaciones, y no lo hace, sino que más bien asume riesgos considerables al formular declaraciones y hacer preguntas específicas que sólo el futuro pueda responder de manera concluyente.

II. SERVICIOS

En un período de cambio estructural, el transporte regular por buques de línea debe ser enfocado de manera diferente si se desea que los transportistas sigan siendo viables. Sin embargo, lo que ese enfoque pudiera ser será determinado por una interpretación correcta de las fuerzas de los servicios, del mercado, tecnológicas y legales que están produciendo esos cambios. Si bien todas esas fuerzas contribuyen a la reestructuración de la industria del transporte regular por buques de línea, algunos de los aspectos más importantes en la esfera de los servicios se relacionan con: a) el efecto de las fuerzas del mercado sobre las cargas homogéneas transportadas por buques de línea; b) el carácter intercambiable de los servicios de transporte de contenedores y su efecto sobre las conferencias; c) el intermodalismo y el uso creciente de puentes terrestres; d) los buques de gran escala; e) la centralización de la carga; f) el exceso de tonalaje; y g) la concentración comercial y del transporte regular por buques de línea.

A. El efecto de las fuerzas del mercado sobre las cargas homogéneas transportadas por buques de línea

El transporte marítimo puede dividirse en dos tipos de servicios. En primer lugar, los servicios de línea regular que son ofrecidos por buques que navegan a lo largo de rutas fijas con un itinerario previamente anunciado y transportan cargas generales. Las empresas que explotan buques de líneas regulares y que proporcionan servicios dentro de un comercio geográfico definido históricamente han estado organizadas en conferencias, cuyo propósito principal es el establecimiento de tarifas uniformes y la limitación de la competencia. En esta parte se analiza el efecto de las fuerzas del mercado sobre las cargas homogéneas de los buques de línea, ya sean transportadas por buques que sean o no sean miembros de una conferencia. En segundo lugar, los servicios de buques sin línea fija, por contrato o por fletamento que son prestados por buques que ofrecen su capacidad para el transporte de cargamentos como cereales, minerales, petróleo, madera, papel, tuberías, automóviles y azúcar. Si bien los cargadores que utilizan los servicios de línea regular por lo general ocupan sólo una pequeña parte de la capacidad de todo un buque, los cargadores que emplean los servicios de buques sin línea fija a menudo contratan la totalidad de un barco. Con el empleo creciente de tarifas según tiempo y volumen, los contratos de servicios y los arreglos de fletamento de espacio, las diferencias entre el transporte en buques de línea regular y en buques sin línea fija se han tornado menos claras. Los expedidores de cargas tanto en buques de línea regular como en buques sin

línea fija pueden utilizar la capacidad de transporte de un buque para una o una serie de operaciones de transporte.

Si se comienza con la época del transporte moderno en buques de línea regular, que se inició con la invención de la máquina de vapor y el establecimiento del sistema de conferencia de líneas regulares durante los años 1860, se puede apreciar claramente el efecto de las fuerzas del mercado sobre las cargas homogéneas de los buques de línea. En los primeros años del transporte marítimo todas las cargas eran transportadas por buques de línea, ya fueran cereales, minerales, petróleo, pasajeros o lo que hoy se conoce como cargas generales. Sin embargo, cuando las cargas homogéneas antes mencionadas y otras, como automóviles, tuberías, rollos de papel y madera, alcanzaron volúmenes apropiados, fueron separadas del transporte regular por buques de línea y comenzaron a ser transportadas en buques especializados en virtud de arreglos contractuales o de fletamento.

El transporte marítimo del petróleo constituye un ejemplo de la separación de las cargas homogéneas del transporte regular por buques de línea. Se recordará que las unidades de transporte utilizadas para el petróleo en los buques de carga general eran los barriles (que todavía se utilizan como unidad de cuenta para el petróleo crudo) o latas metálicas de cuatro galones, dispuestas de a dos por caja (de ahí el nombre petróleo de caja). Aunque anteriormente había habido ciertas transformaciones, se acepta en general que el primer buque de navegación oceánica construido especialmente para el transporte de petróleo a granel, fue el *Gluckhauf* --que significa "Buena Suerte" en alemán-- (3 070 toneladas de peso muerto), echado al agua el 16 de junio de 1886. Los primeros buques tanques experimentaron algunas dificultades, como los escapes por los mamparos remachados, pero el transporte de petróleo a granel rápidamente rebajó las tarifas correspondientes a su transporte en barriles y latas, y para 1889 se habían construido más de 40 buques tanques. Hacia el año 1890 había dos rutas principales: desde Batum en el Mar Negro a Liverpool, Antwerp, Bremen, Hamburgo o Amsterdam, y de Nueva York o Filadelfia a esos mismos puertos. Salvo excepciones de muy poca importancia, desde 1890 el transporte de esta carga homogénea se ha llevado a cabo en gran parte en buques especializados en virtud de arreglos de fletamento.

Vale la pena señalar que los buques que reducen las exigencias de mano de obra en los puertos rara vez son aceptados inmediatamente por los estibadores, y el *Gluckhauf* no fue la excepción. Poco tiempo después de su entrega el 9 de julio de 1886, el buque llegó a Filadelfia y cargó 2 880 toneladas de petróleo. Los estibadores de ese puerto organizaron una violenta protesta contra el buque, ya que no había barriles o cajas de petróleo para que ellos las manipularan, y trataron de impedir que recibiera carbón para el viaje de regreso. Sólo cuando ya había transcurrido bastante del siguiente mes de agosto, el *Gluckhauf* pudo zarpar con rumbo a Europa. Como resultado, el propietario del buque hizo ampliar su capacidad de combustible a fin de permitirle que llevara suficiente carbón para el viaje de ida y vuelta.

Las cargas generales han resistido esta tendencia debido a su carácter no homogéneo y la necesidad de manipular y estibar cada unidad por separado. Sin embargo, con el uso cada vez mayor de los contenedores, las cargas generales forman actualmente una unidad de transporte homogéneo. Se debe evaluar la

posibilidad de una separación de los contenedores desde el transporte regular por buques de línea y su transporte en buques especializados en virtud de arreglos por contrato. Si bien hay muchos factores que se deberían tener en cuenta, algunos de los más importantes son: 1) la estructura del transporte regular por buques de línea; 2) el volumen y el equilibrio de los contenedores en movimiento; y 3) la frecuencia del servicio exigida por los propietarios de la carga.

1. La estructura del transporte regular por buques de línea. La separación de las cargas homogéneas tradicionales, como cereales, minerales y petróleo, tuvo lugar cuando la demanda de un determinado producto básico creó la base para su transporte en grandes volúmenes, lo cual, a su vez, llevó al diseño y la construcción de buques especializados. El transporte en grandes volúmenes de esas cargas creó también la necesidad de sistemas especializados de distribución interior. Por ejemplo, el transporte de grandes volúmenes de cereales requirió el establecimiento de sistemas de distribución desde el punto de origen hasta el punto de destino para protegerlos de riesgos como la contaminación, las pérdidas en la manipulación y la combustión espontánea. Del mismo modo, el petróleo y sus derivados son productos que necesitan sistemas especializados de distribución para proteger de la contaminación no sólo a los cargamentos sino también al medio ambiente. Además del diseño y la construcción de sistemas especializados de distribución, fue necesario crear una infraestructura institucional de apoyo y proporcionar capacitación a las personas que trabajaban en industrias incipientes que casi no tenían experiencias anteriores.

Los armadores dedicados al transporte de cargas homogéneas tradicionales ofrecían servicios en un número limitado de rutas y entre puertos únicos de carga y descarga. Con el crecimiento de la demanda de esos productos básicos y el establecimiento de sistemas de distribución, el número de rutas ha aumentado y algunas empresas, como las que transportan carbón, proporcionan servicios en múltiples puertos. Aun cuando el número de rutas y puertos ha aumentado, todavía son más bien limitados si se los compara con los de las empresas explotadoras de buques de línea regular.

El transporte de contenedores modernos comenzó el 26 de abril de 1956 con la salida del Ideal X, un buque tanque T-2 modificado con 58 depósitos desmontables a bordo, en un viaje de Nueva York a Houston, Texas. Después de 10 años de servicio entre las costas del Este de los Estados Unidos y del Golfo, así como a Puerto Rico (a partir de 1958), el primer viaje internacional de un buque portacontenedores, el SS Fairland de la Sea-Land Services (SLS), tuvo lugar entre los puertos de Nueva York y Bremen, República Federal de Alemania, lugar este último al que llegó el 5 de mayo de 1966 con 226 contenedores normalizados SLS de 35' x 8' x 8' (10.67m x 2.44m x 2.44m). Aun cuando el contenedor se había convertido en la unidad aceptada de transporte de las compañías de líneas regulares para 1970, sólo en 1972 se diseñó y construyó el primer buque celular, el SS Galloway de la SLS. Desde entonces, el transporte regular por buques de línea ha utilizado buques especialmente diseñados y construidos para el transporte de contenedores. Esos buques forman parte de sistemas de distribución que incluyen instalaciones portuarias y equipo de transporte interior igualmente especializados. Además, existe no sólo una infraestructura física especializada para el transporte y la manipulación de contenedores, sino también una infraestructura

institucional de apoyo que incluye la valiosa experiencia de empresas explotadoras de buques de línea regular, autoridades portuarias, compañías de transporte interior y muchos otros.

Las empresas explotadoras de buques de línea ofrecen servicios regulares en casi todas las rutas imaginables así como múltiples puertos de carga y descarga. Esta modalidad de los servicios continúa siendo válida para las empresas explotadoras de buques de carga general. Sin embargo, a partir del primer viaje internacional de un buque portacontenedores en 1966, y hasta los primeros años del decenio de 1970, se utilizó la modalidad de servicios de los buques que transportaban cargas homogéneas tradicionales, es decir, la de limitadas rutas y puertos de escala. Con el empleo cada vez mayor de los contenedores y la construcción de instalaciones portuarias apropiadas, las empresas explotadoras de buques portacontenedores comenzaron a aumentar el número de rutas y de puertos que atendían. Sin embargo, la modalidad de servicios de rutas múltiples y puertos múltiples parece estar cambiando. Desde mediados del decenio de 1970, las empresas explotadoras de buques de línea han comenzado a limitar el número de puertos que atienden, y más bien hacen uso de sistemas de distribución intermodal y con empleo de puentes terrestres. Por ejemplo, la Cast North America ofrece un servicio transatlántico sólo entre Montreal, Canadá, y Antwerp, Bélgica, pero llega a una extensa zona interior servida por cada puerto mediante sistemas de distribución interior plenamente integrados y servicio de puerta a puerta.

La estructura existente del transporte regular por buques de línea, que se compone de equipo, conocimientos especializados, instituciones y modalidades de servicios, obviamente influirá en el hecho de que los contenedores sean separados del transporte regular por buques de línea y transportados en virtud de arreglos de fletamento o contractuales. Lo que contrapesa esa influencia es el papel cada vez mayor de los transportistas que no son miembros de conferencias, la creación de nuevas modalidades de servicios y la adopción de nuevos regímenes legales (evaluados en las partes II.B, II.C y IV del presente documento), que respaldan la tendencia histórica hacia la separación de las cargas homogéneas del transporte regular por buques de línea. Se podría afirmar que simplemente se modificará la estructura existente del transporte regular por buques de línea a fin de tener en cuenta las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que están cambiando la industria. Es más, la existencia de una estructura especializada y plenamente desarrollada del transporte por buques de línea regular y las necesidades diversas de los propietarios de la carga parecerían respaldar ese punto de vista. Tal modificación podría dar por resultado una gama de servicios, entre los cuales podrían distinguirse tres tipos principales: servicios por contratos privados en que los transportistas son integrados a las funciones de producción y consumo de los propietarios de la carga; servicios mixtos por contrato y por buques de línea regular; y operaciones tradicionales de transporte regular por buques de línea. El segundo tipo (servicios mixtos por contrato y por buques de línea regular) ya se utiliza en muchas rutas mediante arreglos tales como contratos de servicios de conformidad con la US Shipping Act (Ley de la Marina Mercante de los Estados Unidos) de 1984 y el fletamento de espacios para contenedores por compañías de líneas regulares, grandes cargadores, porteadores públicos que no operan buques (NVOCC) y expedidores de carga.

2. El volumen y equilibrio de los contenedores en movimiento. La separación de las cargas homogéneas del transporte regular por buques de línea ha tenido lugar históricamente cuando se ha alcanzado un volumen apropiado de mercancías en movimiento. Cabe reconocer que incluso cuando se alcanza ese volumen la separación puede distar de ser completa. Por ejemplo, aunque existen aproximadamente 370 buques especializados sólo para automóviles, no todos los automóviles son transportados en ellos. Únicamente en las rutas de gran volumen ha ocurrido la separación completa de los automóviles. Además, en los casos en que existe no sólo un volumen suficiente sino también un equilibrio razonable en los flujos de contenedores, o cargas compatibles con el sistema que aseguren factores de carga remunerativos de los buques, se prestará incluso un mayor apoyo a una separación de esas unidades del transporte regular por buques de línea.

La cuestión de si en una determinada ruta comercial se requiere un equilibrio en el flujo de contenedores para apoyar una separación del transporte regular por buques de línea debe entenderse a la luz de la tendencia del mercado hacia la separación de las cargas homogéneas, que por lo general ocurre sin ese equilibrio, y la posibilidad de utilizar diseños flexibles de buques que facilitan el transporte de las cargas compatibles con el sistema para reducir e incluso eliminar los viajes en lastre. Teniendo en cuenta la competencia creciente entre los transportistas y la necesidad concomitante de reducir los viajes no lucrativos, los arquitectos navales han creado diseños flexibles de buques de líneas regulares que permiten el transporte de una vasta gama de cargas, como madera, cereales, minerales y cargas de tamaño y forma irregular, y reducen al mínimo los gastos de construcción y explotación. Por otra parte, los fabricantes a menudo diseñan sus productos no sólo para asegurar el uso completo del espacio interior de los contenedores construidos de acuerdo a las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO), sino también para utilizar de manera eficiente los espacios para contenedores existentes a bordo, como en el caso de una baronesa prefabricada para alojamiento de trabajadores, que se transportó desde Europa al Medio Oriente en el espacio de 112 TEU sobre la cubierta de un buque celular.

Debido a las enormes diferencias entre las distintas rutas comerciales atendidas por las empresas explotadoras de buques de líneas regulares, ya sean relacionadas con el equilibrio de la carga, la dirección, la estacionalidad, la mezcla, el volumen, la disponibilidad de cargas compatibles con el sistema o el número de cargadores y consignatarios, sería difícil identificar aquellas rutas que podrían ser objeto de una separación. Sin embargo, hay muchos indicadores que pueden proporcionar una orientación útil. Por ejemplo, la presencia cada vez mayor de transportistas especializados en contenedores no afiliados a una conferencia sería un indicio de que la ruta podría tener un volumen suficiente de contenedores para una separación. Otro indicio podría ser el porcentaje del tráfico de buques de línea cubierto por los contratos de servicios y los arreglos según tiempo y volumen. Finalmente, los volúmenes cada vez mayores de carga manipulados por los expedidores de carga, los portadores públicos que no operan buques (NVOCC) y otros podrían también prestar apoyo a una separación.

3. La frecuencia de servicios exigida por los propietarios de la carga. Al seleccionar un transportista, los fletes de las líneas regulares son importantes, pero constituyen sólo uno de los factores tomados en consideración por los cargadores. Es más, muchos han comenzado a utilizar parámetros más amplios, como los costos totales de distribución de sus envíos, y asignan considerable importancia al efecto sobre el costo de retener los inventarios si la frecuencia y el tiempo de tránsito de una línea son más convenientes que los de otra. A fin de reducir al mínimo la inversión en inventarios y los costos de almacenamiento, los propietarios de la carga buscan un flujo continuo de mercancías que les permita reducir el volumen de las mercancías mantenidas en inventario y, al mismo tiempo, les asegure que sus procesos productivos no serán interrumpidos debido a una entrega atrasada. Estas entregas frecuentes o "justo a tiempo" permiten a los propietarios de la carga y a las empresas explotadoras de buques de líneas regulares establecer sistemas de transporte en que un compromiso de efectuar las entregas en fechas exactas por parte de los transportistas permite a los cargadores y consignatarios reducir el volumen de las mercancías mantenidas en inventario.

La separación de los contenedores y su carga en virtud de arreglos contractuales debería permitir a los fabricantes, compañías comerciales integradas y otros considerar el transporte como parte de sus departamentos de compras, comercialización y existencias, y los cargadores, consignatarios y transportistas deberían crear conjuntamente sistemas y procedimientos para reducir los daños de la carga y asegurar la puntualidad de las entregas. Los cargadores y consignatarios buscarán empresas de transporte creadoras e innovadoras que compartan los riesgos y recompensas y ofrezcan cooperación total para alcanzar los objetivos del transporte seguro de los productos, economía, planificación anticipada, incorporación de nuevas tecnologías y mayor uso de los sistemas de comunicaciones.

La tendencia a la separación de las cargas homogéneas del transporte regular por buques de línea ha continuado sin interrupción desde 1886, año en que se construyó el primer buque tanque petrolero, y debe ser cuidadosamente interpretada a la luz de sus posibles efectos sobre los contenedores. Podría sostenerse que la tendencia hacia la separación de las cargas homogéneas del transporte regular por buques de línea podría no ser aplicable a los contenedores, ya que éstos son unidades homogéneas de transporte más bien que una carga homogénea. Otro argumento podría ser que las cargas homogéneas son transportadas por lo general para un número relativamente pequeño de cargadores y consignatarios, mientras que los contenedores pueden abarcar numerosos cargadores y consignatarios. Asimismo, podría afirmarse que la industria del transporte regular por buques de línea ya utiliza buques especializados, sistemas de transporte interior y equipo de manipulación y dispone de una amplia infraestructura institucional, mientras que tales infraestructuras no existían cuando las cargas homogéneas tradicionales se separaron del transporte marítimo en buques de líneas regulares. A pesar de la fuerza de éstos y muchos otros argumentos o razonamientos, persisten numerosas preguntas: ¿serán éstos o cualesquiera otros factores suficientes para impedir tal separación? Si ésta tiene lugar, ¿cuál será la estructura de la industria del transporte regular por buques de línea? ¿Se convertirán todas las empresas explotadoras de buques de líneas regulares en transportistas por contrato?

B. El carácter intercambiable de los servicios de transporte de contenedores y su efecto sobre las conferencias

El sistema de conferencias de líneas regulares, que fue casi universalmente aceptado como el mecanismo básico para controlar la industria hasta los últimos años del decenio de 1960, se ha tornado cada vez más incapaz de adaptarse a las exigencias comerciales. Se pueden observar síntomas de esta incapacidad de adaptación en diversos hechos, como no haber abordado en forma satisfactoria el exceso de tonelaje y las fluctuaciones de los fletes. Las conferencias de líneas regulares han sido objeto de crecientes críticas por parte de los cargadores, pero para la mayoría de las empresas explotadoras de buques presentan ventajas y desventajas. Históricamente, las conferencias proporcionaban estabilidad de mercado para las inversiones y seguridad de ingresos, pero debido a cambios estructurales introducidos en la industria se han convertido en una fuente de inseguridad para los transportistas. El mecanismo de control de mercado de las conferencias ha hecho tan dependientes a muchos transportistas que les impide comprender las cuestiones más amplias planteadas por la crisis, y en gran medida expresarse y formular respuestas adecuadas para hacerle frente.

Antes que las mercancías comenzaran a ser transportadas en contenedores, las compañías de transporte regular por buques de línea ofrecían un conjunto de servicios con cuatro elementos comunes: tecnología, ruta, frecuencia y precio. Sin embargo, más importantes para los cargadores y consignatarios que estos elementos comunes proporcionados por todas las líneas eran los aspectos de servicios relacionados con la manipulación y estiba de las cargas generales. La manipulación y estiba de esas cargas era tanto un arte como una ciencia y requería gran experiencia para colocar cargas compatibles en la mismaodega y estibarlas de manera apropiada para soportar los rigores del transporte oceánico. Se sabe que los cargadores se abstendían de utilizar buques de una compañía concretamente porque sabían que sus cargas serían mejor cuidadas por otra.

SAINT-PIERRE CAL 30 MAR 1971

Con el empleo cada vez mayor de contenedores en el transporte regular por buques de línea la mayoría de las compañías que explotan buques celulares ya no intervienen en la manipulación y estiba de cargas generales. Cada vez en mayor medida estas funciones son llevadas a cabo en fábricas y terminales interiores de carga donde se llenan y se vacían los contenedores. Semejante cambio podría parecer mínimo, pero su repercusión es enorme. Sin los aspectos de servicio de la manipulación y estiba de la carga los servicios de línea regular ya no se diferencian del resto y se han tornado sustituibles. Los contenedores no sólo han hecho los servicios de buques de línea regular intercambiables sino que también los han despojado en gran parte de las características que los harían individualmente singulares. En los casos en que diferentes empresas navieras ofrecen tecnologías de buques, rutas, frecuencias y precios similares, los servicios de buques de líneas regulares son idénticos. Como resultado, las conferencias ejercen mucho menos control sobre los transportistas y cargadores que en la época de los buques de carga general. En una época de servicios de línea regular intercambiables, un mayor grado de control está en manos de los propietarios de la carga, pocos de los cuales explotan buques de líneas regulares, y las diferencias entre las líneas constituyen un factor menos significativo cuando se escoge un transportista. Probablemente la lección más importante que se puede aprender del carácter

intercambiable de los servicios de línea regular es que actualmente una compañía naviera no necesita los 125 años de experiencia de Hapag-Lloyd para dedicarse con éxito al transporte regular por buques de línea.

La creciente influencia de los transportistas no afiliados a una conferencia y el debilitamiento del sistema de conferencias de líneas regulares están directamente relacionados con el carácter intercambiable de los servicios de línea regular. Por ejemplo, cuando los contenedores fueron introducidos en el comercio australiano a comienzos del decenio de 1970, se estimaba que las conferencias de líneas regulares transportaban poco más del 90% de todas las cargas. A comienzos de 1987 esa cantidad había descendido al 64%. Otro ejemplo es la pérdida del tráfico italiano captado por transportistas taiwaneses no afiliados a conferencias. Con por lo menos el 70% transportado por esas empresas navieras, hacia fines de 1986 el Gobierno de Italia estaba considerando la posibilidad de imponer medidas que exigirían que cada partida cargada en buques taiwaneses fuese autorizada por la aduana. Sin embargo, con el anuncio hecho por la Evergreen Line (EL), empresa transportista de Taiwán, de que se afiliaría a la conferencia de fletes Mediterráneo-Estados Unidos de América el 1º de enero de 1987, esas medidas fueron desechadas. Representantes de la EL han indicado que la línea obtiene utilidades aunque sus tarifas son aproximadamente un 20% inferiores a las de las conferencias. Debido al carácter intercambiable de los servicios de línea regular, en los que las compañías competidoras ofrecen la misma tecnología, ruta y frecuencia, el precio se convierte en el factor decisivo en la selección de los transportistas.

Como puede apreciarse en el siguiente diagrama, las conferencias de líneas regulares se componen de uno o más de tres elementos distintos: los consorcios, las funciones tradicionales de carga fraccionada o general y los acuerdos de fletes.

EVOLUCION DE LAS CONFERENCIAS

PASADO:

Distintas empresas explotadoras de buques

Conferencias de carga fraccionada

PRESENTE:

Conferencias de explotación de contenedores
(Consorcios-carga fraccionada-acuerdos de fletes)

FUTURO:

Líneas
consolidadas

Conferencias
tradicionales

Servicios de
corredores

Si bien las razones para el establecimiento de conferencias de transporte de carga general son bien conocidas y documentadas, la mayoría de los comentaristas consideran que la creación de consorcios y los acuerdos de fletas constituyen simplemente una extensión del marco original de las conferencias. Sin embargo, se ha llegado a estos nuevos arreglos debido a innumerables factores, tales como el carácter intercambiable o idéntico de los sistemas de transporte de contenedores, nuevos regímenes legales como la US Shipping Act (Ley de la Marina Mercante de los Estados Unidos) de 1984, el intermodalismo, los buques de gran escala, el exceso de tonalaje y los volúmenes comerciales decrecientes, factores que son exógenos al sistema de conferencias y a menudo están en contradicción con él.

En esta actividad económica sumamente internacional, las compañías navieras sin arreglos de explotación conjunta con otros transportistas marítimos constituyen la excepción más bien que la norma. Las empresas explotadoras de buques han pasado de la independencia total y las combinaciones libres en forma de conferencias de transporte de carga general a relaciones más estrictas tales como consorcios, fletamento de espacios para contenedores y acuerdos de comercialización conjunta. Un consorcio permita que distintas compañías de líneas regulares de uno o más países funcionen como si fueran una línea, manteniendo cada miembro su identidad y control sobre ciertas actividades, como la comercialización, mientras que en una línea consolidada (LC) los participantes pierden su identidad y permiten que el control sobre las actividades sea llevado a cabo por una nueva organización central. A fin de establecer consorcios, líneas consolidadas o arreglos de explotación conjunta debe existir la disposición entre las compañías de líneas regulares participantes de transigir en esferas tales como objetivos, propiedad de las acciones, inversiones (tipos, cantidades y frecuencia), duración y compensación económica. La necesidad de transigir no significa necesariamente que no se satisfarán los intereses nacionales, sino que esos objetivos deberían evaluarse a la luz de los intereses nacionales.

Un corolario fundamental de la necesidad de transigir para alcanzar objetivos comunes es el requisito de que los participantes utilicen o combinen las ventajas inherentes y los factores de costo mínimo de que disponga cada uno. La búsqueda de los factores de costo mínimo podría dar lugar a LCs a escala mundial. Por ejemplo, el pabellón o incluso la propiedad de un buque podría llegar a no tener sentido cuando un buque recluta a su tripulación en un país, es administrado desde un país diferente, financiado en otro y forma parte de una cadena de distribución internacional que podría hacer funcionar el barco entre otros dos países durante toda su vida económica. Se plantea entonces la pregunta de cómo elaborar políticas marítimas nacionales a fin de tener en cuenta no sólo los intereses nacionales sino también la tendencia hacia relaciones más estrechas y más amplias entre las empresas navieras explotadoras de buques de líneas regulares.

De continuar la tendencia hacia relaciones cada vez más estrechas y más amplias entre las empresas navieras explotadoras de buques de línea regular, las empresas navieras latinoamericanas corren el riesgo muy real de pasar a formar parte de las grandes LCs. Actualmente, las empresas explotadoras de buques de esta región están siendo lentamente absorbidas por consorcios extrarregionales, con el riesgo consiguiente de convertirse en accionistas minoritarios o empresas explotadoras de un solo buque en las LCs resultantes.

Esto podría significar una pérdida de control sobre sus actividades de transporte regular por buques de línea y sobre el importante papel del transporte marítimo en la promoción del comercio. El efecto a largo plazo de esta tendencia debe ser estudiado cuidadosamente a fin de dar respuesta a numerosas preguntas como, por ejemplo, qué se considera una presencia apropiada en el transporte regular por buques de línea para los países de América Latina y el Caribe y cuál sería la respuesta de las LCs controladas desde fuera de la región a las distintas necesidades de transporte de esos países. Las respuestas a éstas y otras preguntas ayudarán a las compañías navieras y a los gobiernos de esta región a elaborar una política común de transporte regular por buques de línea.

Los acuerdos de flete han reemplazado a las conferencias tradicionales en numerosas rutas comerciales, especialmente las que tienen su origen o destino en los Estados Unidos de América. Una razón importante para que se haya producido esta situación es que la US Shipping Act (Ley de la Marina Mercante de los Estados Unidos) de 1984 ha otorgado a las distintas líneas numerosas nuevas herramientas que les permiten responder más rápidamente a las exigencias de los cargadores. Entre estas herramientas legislativas se incluyen el derecho a cotizar fletes independientes, celebrar contratos de servicio y ofrecer tarifas por tiempo y volumen, todas las cuales contradicen la estructura tradicional de las conferencias que permite la competencia entre sus miembros solamente en las actividades relacionadas con los servicios, pero jamás en lo referente a precios. Los contratos de servicio son acuerdos mediante los cuales un cargador o un grupo de cargadores ofrece un determinado volumen de carga durante un plazo fijo a cambio de una tarifa garantizada y el compromiso por parte de un transportista o una conferencia de prestar servicios. Las ganancias que los cargadores obtienen de esos contratos son menores costos administrativos, niveles reducidos de inventario, fletes estabilizados y una reducción de los errores en la documentación del comercio y el transporte. Por otra parte, los cargadores consideran que los contratos de servicio han dado por resultado que las tarifas de las líneas regulares lleguen a tener cada vez menos sentido. Sin las facultades de las conferencias tradicionales para asegurar el cumplimiento de las tarifas corrientes y reducir al mínimo la competencia, los acuerdos de fletes se han convertido en "centros de intercambio de información" para los transportistas. A medida que los contenedores sean separados de otras cargas de conferencias en rutas de elevado volumen, los acuerdos de fletes podrían convertirse en lugares de reunión para que los corredores de los propietarios y los fletadores negociaran y formalizaran arreglos contractuales para el transporte de contenedores.

C. El intermodalismo y el uso creciente de puentes terrestres

El significado histórico del transporte intermodal fue simplemente la transferencia de mercancías entre diferentes modos, mientras que hoy en día implica un enfoque de sistemas de todas las actividades y funciones de la cadena de distribución a fin de reducir y, de ser posible, eliminar las interrupciones en el movimiento continuo de mercancías y equipo de transporte desde el punto de origen hasta el punto de destino. Cabe subrayar que el aumento de la velocidad de transporte aumenta los costos, mientras que la reducción del período que pasan las mercancías esperando ser trasladadas los

distribuye. La cadena de distribución total, en que el transporte marítimo y el transporte terrestre son solamente eslabones, ha adquirido mayor importancia ya que ha aumentado el valor de las mercancías transportadas. El intermodalismo es una forma integradora de ocuparse de la cadena de distribución para aumentar su potencial. Entrena la coordinación de las actividades de la cadena de distribución a fin de crear circunstancias en que la estructura de costos básica sea menor que la suma de los costos de los servicios de cada actividad por separado.

El intermodalismo es una innovación de los servicios que vuelve a trazar los límites de mercado de las empresas navieras, los puertos y las empresas de transporte terrestre, permitiendo de ese modo que los exportadores penetren en mercados tradicionalmente atendidos por otros proveedores y proporcionando a los importadores nuevas fuentes de mercancías. Ninguna actividad de la cadena de distribución puede tratarse en forma aislada, ya que cada una tiene una serie de puntos de contacto con otras que pueden aumentar o reducir la eficiencia del sistema. Por ejemplo, un puerto puede gastar sumas interminables en dinero en instalaciones, comercializarias para atraer clientes a sus muelles, reducir las tarifas y encontrar todavía que los transportistas se irán a otra parte porque las aduanas son más cooperadoras. Sin la "optimización de sistemas" proporcionada por el intermodalismo, el todo puede ser mucho menos que la suma de sus partes. El cambio desde la "optimización modal" hacia la "optimización de sistemas" proporciona una visión global, y no fragmentaria, de todas las actividades de la cadena de distribución. El movimiento continuo de mercancías exige que todas las actividades se integren para poder alcanzar nuevos niveles de eficiencia cuando cada elemento funciona como parte de un sistema más grande.

La "optimización de sistemas" del intermodalismo puede dar lugar también a una necesidad de repensar diversos aspectos de la planificación del transporte. Se recordará que uno de los objetivos de los planificadores del transporte es definir la "distribución modal" o el papel desempeñado por cada modo de transporte. La "distribución modal" en la planificación del transporte permite que cada modo se dedique a aquellas operaciones para las que posee ventajas inherentes, a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del modo de que se trata. En contraste, el intermodalismo indica un cambio desde la "distribución modal" hacia la "integración modal" o del funcionamiento eficiente de cada modo al de la "optimización de sistemas". Esto no quiere decir que el funcionamiento eficiente de cada modo no sea importante, sino que pasa a ser secundario ante la eficiencia del sistema global. En realidad, con la "integración modal" la ineficiencia o la menor productividad de un modo puede ser bastante aceptable si es por resultado ganancias proporcionalmente mayores para todo el sistema. Por ejemplo, en el funcionamiento de una instalación intermodal de transferencia de contenedores en el muelle, que permite el traslado de los contenedores entre los buques y los vagones ferroviarios que los aguardan, puede ocurrir que se necesite una zona de almacenamiento temporal entre los buques y los vagones, que implique una manipulación doble de los contenedores, para evitar la inversión excesiva en instalaciones y equipo de manipulación de los contenedores o costos de acarreo hacia otros terminales ferroviarios.

El cambio desde la "optimización modal" hacia la "optimización de sistemas" es algo parecido al cambio de la construcción con vigas a la

construcción con arcos. La construcción con vigas y columnas dio por resultado edificios que eran laberintos de pequeños espacios encerrados. Sin embargo, cuando la misma viga se dividió en partes y se dispuso en forma de un arco resultó una combinación nueva y más fuerte que permitió mayores distancias entre las columnas de apoyo. Un enfoque de sistemas de las distintas actividades de la cadena de distribución elimina la dispersión de dichas actividades y las une en combinaciones nuevas y más fuertes para alcanzar mayores niveles de eficiencia. Con la "optimización de sistemas" el desafío ya no consiste en diseñar y construir buques, vías férreas o camiones, sino más bien diseñar y construir sistemas de distribución que incluyan esos y muchos otros elementos.

En contraste, el transporte multimodal es un concepto institucional que implica la emisión de un conocimiento de embarque por un operador de transporte multimodal (OTM) que asume la responsabilidad como principal, no como agente, de toda la operación de transporte desde el punto de origen hasta el punto de destino. Esto no significa que un OTM no pueda tratar de eliminar las interrupciones en las operaciones de transporte e integrar las funciones de la cadena de distribución, sino que cuando se hacen esos esfuerzos el OTM está combinando funciones intermodales con el concepto institucional multimodal.

Debido a la creciente interdependencia de todas las actividades de la cadena de distribución, que históricamente han sido tratadas como no relacionadas, existe una apremiante necesidad de crear y fortalecer los vínculos estructurales entre todos los modos y funciones a fin de aprovechar los beneficios de la "optimización de sistemas". Tales vínculos estructurales, que son tanto institucionales como físicos, procuran asegurar el movimiento continuo de mercancías y equipo de transporte desde el punto de origen hasta el punto de destino. Probablemente los vínculos físicos más comunes sean los contenedores y el empleo de computadoras y tecnología de las comunicaciones para reunir los diversos elementos de una cadena de distribución a fin de que puedan funcionar como un sistema. Por otra parte, algunos de los vínculos institucionales más importantes incluyen la reducción, simplificación y armonización de los procedimientos comerciales y requisitos de las autoridades aduaneras, bancos y compañías de seguros nacionales, y un régimen internacional que defina los derechos y las obligaciones de todos los participantes en la cadena de distribución cuando el equipo de transporte es intercambiado entre ellos.

El establecimiento de sistemas intermodales no parece representar una extensión lógica de la industria del transporte regular por buques de línea, ya que muchas líneas europeas y estadounidenses han indicado que no desean participar en operaciones de transporte interior, sino más bien un cambio radical de dirección respecto de anteriores procedimientos operativos, y a menudo una negación de los mismos. La American President Lines (APL) ofrece a los cargadores de Asia y de los Estados Unidos un sistema intermodal que utiliza el puente terrestre de los Estados Unidos y vagones articulados de ferrocarril que permiten el transporte de contenedores apilados de a dos, uno sobre otro. Este arreglo permite que los contenedores sean entregados a los puntos de destino en la costa oriental de los Estados Unidos 86 horas después de ser descargados de los buques en la costa occidental, lo cual es de seis a doce días más rápido y a la vez menos costoso que la ruta totalmente marítima.

Las operaciones intermodales por ferrocarril y por barco exigen mucha coordinación de los itinerarios de los viajes. Para las compañías navieras que operan con un itinerario semanal, incluso una mínima demora en el regreso de un tren a la costa occidental de los Estados Unidos podría hacer necesario un segundo conjunto de vagones y contenedores. La AFL ha estimado que sus servicios intermodales utilizando el puente terrestre han dado por resultado economías en el transporte terrestre de aproximadamente el 40% y ahorros en todo el sistema de alrededor del 25%.

Al hablar del puente terrestre de los Estados Unidos es importante tener una idea clara de las rutas utilizadas para los movimientos de carga hacia el este, hacia el oeste y hacia el norte. Con referencia a los flujos de carga hacia el este, hay tres rutas principales: 1) la septentrional (puertos del Pacífico del noroeste de los Estados Unidos hacia Chicago, Illinois, y puertos del Atlántico del norte de los Estados Unidos); 2) mixtas (puertos del Pacífico del suroeste de los Estados Unidos hacia Chicago y los puertos del Atlántico del norte de los Estados Unidos); y 3) meridionales (puertos del Pacífico del suroeste de los Estados Unidos hacia los puertos estadounidenses del Golfo de México y los puertos del Atlántico al sur de los Estados Unidos). Existen rutas hacia el oeste desde los puertos estadounidenses del Atlántico hacia puntos de destino interior de los Estados Unidos, tales como Chicago, Illinois, Houston, Texas, Nueva Orleans, Luisiana y Montreal en Canadá. Finalmente, los puertos estadounidenses del Golfo, Houston y Nueva Orleans, ofrecen actualmente servicios tradicionales de transporte ferroviario de contenedores en vagones plataforma a muchos puntos de destino en el norte del país.

Actualmente existen 62 trenes de transporte de contenedores apilados, cada uno de los cuales transporta entre 400 y 560 unidades equivalentes de 20 pies (TEU), que salen semanalmente de los puertos de los Estados Unidos en el Océano Pacífico. La cantidad de contenedores llenos con artículos de importación que se mueven hacia el este desde esos puertos se ha calculado en 29 000 TEU por semana en trenes que transportan contenedores apilados, lo que constituye aproximadamente el 25% de todos los movimientos intermodales de los Estados Unidos. La Union Pacific (UP) Railroad estima que continuará el crecimiento dinámico de la utilización del transporte ferroviario de contenedores apilados de a dos y que debería duplicarse entre 1987 y 1995. Con referencia a las tarifas, los ferrocarriles cobran en la actualidad aproximadamente 1 000 dólares por el movimiento de una unidad ISO de 40 pies hasta Los Angeles, California, en la costa occidental de los Estados Unidos, hasta Houston, Texas, sobre la costa estadounidense del Golfo, mientras que las compañías navieras que utilizan la ruta totalmente marítima cobrarían aproximadamente entre 1 400 y 1 500 dólares. El transporte en ferrocarril debería demorar menos de dos días, mientras que se necesitarían aproximadamente siete días para la ruta totalmente marítima que pasa por el Canal de Panamá. Entre las compañías navieras que aprovechan los servicios de puente terrestre en los Estados Unidos se incluyen las líneas nacionales de ese país, así como las de Asia y muchas empresas que realizan tráfico entre terceros países. Por ejemplo, la Mitsui O.S.K. Lines y la Southern Pacific Transportation Company (ferrocarril) inició un servicio de transporte de contenedores apilados de a dos desde Los Angeles, California, hasta Chicago durante enero de 1986 y sostienen que el tiempo de tránsito total desde Tokio, Japón, hasta Chicago es de sólo doce días.

Aun cuando el puente terrestre de los Estados Unidos ha resultado ser sumamente popular entre las empresas explotadoras de buques de línea regular de todo el mundo, se ha estimado que los sistemas de transporte de contenedores apilados de a dos pueden captar sólo el 40% del mercado del transporte de contenedores sobre vagones plataforma (COFC) y del transporte por carretera de remolque sobre vagón plataforma (TOFC). Distinta opinión tiene el vicepresidente de la UP encargado del transporte intermodal, Donald A. Shum, que considera que las operaciones TOFC serán reemplazadas por los contenedores en los próximos cinco a siete años. Debido a la tremenda cantidad de contenedores cargados con artículos importados que se mueven hacia el este cada semana desde los puertos estadounidenses del Pacífico hacia puntos de destino del interior, existe una apremiante necesidad de ubicar las cargas —tanto nacionales como de exportación— para el viaje de regreso. Un factor esencial en la rentabilidad de las operaciones de transporte de contenedores apilados de a dos es ubicar las cargas en los puntos de destino del interior para viajes de regreso remunerativos. Esta necesidad ha llevado a muchas empresas navieras a participar en actividades de generación de carga nacional. Por ejemplo, para asegurar la disponibilidad de cargas para el viaje de regreso, en 1985 la APL adquirió de la Brae Corporation tres empresas de corretaje de fletes nacionales por 60 millones de dólares (la National Piggyback Services Inc., la National Piggyback Specialized Commodities Inc. y la Intermodal Brokerage Services Inc.), estableció la AP Intermodal y la AP Domestic, y participa en un vasto programa de comercialización.

Otros puentes terrestres en el continente americano son los del Canadá, México, Panamá y diversas opciones sudamericanas. El Gobierno del Canadá ha emprendido la construcción de nuevas rutas entre Calgary, Alberta, y Vancouver, Columbia Británica, en la costa occidental. Este proyecto implica rebajar las pendientes de la ruta de 2.44 a 1.0%, lo que reducirá el número de locomotoras necesarias, construir una doble vía en partes de la ruta, reducir el número de curvas de las vías y construir dos túneles en el Paso Rogers en las Montañas Rocosas canadienses (uno de 1.9 km y otro de 14.7 km), a fin de facilitar el transporte de cereales y carbón, así como el uso de vagones que transportan contenedores apilados de a dos. Está previsto que la totalidad del proyecto quedará concluido en noviembre de 1988. Sin embargo, con las vías y el equipo existentes, la Alberta Intermodal Services, compañía establecida por el gobierno de la provincia canadiense de Alberta para coordinar los movimientos de carga desde Calgary y Edmonton hasta los puertos del Pacífico en el noroeste, indicó que había transportado 6 000 TEU durante los cinco primeros meses de 1986. Este volumen de contenedores superó los pronósticos en un 10%.

El puente terrestre mexicano está situado en el Golfo de Tehuantepec, entre los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcas, y fue inaugurado en abril de 1982. Los puertos terminales del puente terrestre mexicano no tienen una zona de influencia importante, como ocurre con los del Canadá y de los Estados Unidos, y ofrece sus servicios como un verdadero "puente" entre dos tramos de transporte marítimo. Panamá ha tratado de aumentar la gran cantidad de transporte marítimo que utiliza su canal ofreciendo servicios de puentes terrestres a través del istmo para diversos tipos de cargas. Estos puentes terrestres forman parte de lo que el Gobierno de Panamá llama su concepto de puerto-centro. Este concepto supone la integración de diez puertos del

Atlántico y del Pacífico con sistemas de transporte por tierra, por ferrocarril y por tuberías, y el empleo del carácter de Panamá como puerto franco o centro de distribución para el tráfico de mercancías entre los océanos, así como su almacenamiento y transformación. Finalmente, se ha intentado utilizar numerosas rutas entre las costas oriental y occidental de Sudamérica. Muy recientemente, semilla de soja argentina fue transportada por ferrocarril desde ese país hasta Antofagasta, Chile, y en este último puerto fue cargada a bordo de un buque para ser transportada a México. La cordillera de los Andes siempre ha constituido una barrera física para los intercambios comerciales y este transporte no constituyó una excepción. Al llegar a las colinas al pie de las montañas, los trenes de 30 vagones tuvieron que ser divididos en unidades de 10 y arrastrados por múltiples locomotoras sobre las montañas.

El otro puente terrestre importante es el transiberiano (TSL), que actualmente transporta el 20% del intercambio comercial del Japón y de la República de Corea por ferrocarril a Europa en trenes unitarios de 104 TEU con un tiempo de tránsito de 30 días. Debido a las diferentes trochas ferroviarias utilizadas por el TSL y los ferrocarriles de Europa Occidental, los contenedores son normalmente transferidos entre vagones ferroviarios en Terespol, Polonia, o entre el TSL y buques de la Baltic Shipping Company o la United Baltic Corporation en Leningrado, Rusia, para el transporte sucesivo. Con la excepción de 1986, año en que hubo una disminución del 20%, el número de contenedores transportados en el TSL ha venido aumentando desde 1970 y ha llegado aproximadamente a 100 000 TEU anualmente. La disminución de 1986 se atribuyó a los bajos fletes que ofrecían los transportistas no miembros de conferencias que desarrollaban actividades en la ruta entre Europa y el Lejano Oriente y es considerada transitoria por la Intercontainer, la empresa mixta ferroviaria europea que transporta gran parte del tráfico de la TSL en Europa Occidental. Con la finalización reciente de una segunda línea transiberiana, conocida como la Baikal-Amur Magistral, los tiempos de tránsito deberían reducirse un 25%, ya que la velocidad media de los trenes aumentará de 45 a 60 km por hora y la capacidad se elevará a alrededor de cuatro veces la de la línea original. Se ha estimado que 600 000 contenedores serán transportados en el TSL para el año 2000.

Durante septiembre de 1982, la Soyuztransit, el organismo que explota el TSL, decidió demostrar su potencial y efectuó el viaje de 11 000 km desde el puerto de Vostochny en el Lejano Oriente hasta Brest, Polonia, en 12 días. Este tiempo de tránsito debe compararse con el del consorcio ACE Group (integrado por la Cho Yang Shipping, la Franco-Belgian Services, la K Line, la Korea Shipping Corporation, la Neptune Orient Lines y la Orient Overseas Container Line) que necesita 29 días para la ruta totalmente marítima entre Europa y el Lejano Oriente, que tiene una longitud de aproximadamente 22 000 km (dos veces la distancia del transporte terrestre). En cuanto a los fletes, el TSL cuesta entre 10 y 20%, y en algunos casos entre el 30 y el 40%, menos que las tarifas de los transportistas miembros de conferencias. Como una respuesta parcial, los miembros de conferencias otorgan descuentos de entre el 10 y el 30% a los cargadores de determinados productos que suministran un volumen regular de tráfico.

Numerosos transportistas y propietarios de la carga hacen uso del TSL. Por ejemplo, la empresa naviera japonesa Yamashita-Shimizu Line presta

servicios entre Asia y Europa solamente por el TSL. La Finanglia Ferries, una empresa mixta de Finn carriers y la United Baltic Corporation del Reino Unido, procura utilizar la trocha ferroviaria compatible finlandesa-rusa, así como conexiones que proporcionen cargas para sus buques que comercian entre Kotka, Finlandia, el Reino Unido y Europa continental. La Intercontainer, empresa mixta ferroviaria europea, proporciona dos veces por semana un tren rápido que presta servicios al TSL desde Viena, Austria, pasando por Zahony, Hungría. La empresa japonesa Nissan, fabricante de automóviles, ha comenzado recientemente a utilizar tanto el TSL como buques especializados en vehículos, pero durante un período de 10 años hizo uso exclusivo del TSL para transportar piezas de repuesto para sus automóviles desde el Japón hasta diversos países de Europa Occidental. Durante ese tiempo, la Nissan comprobó que las tarifas y los tiempos de tránsito eran menores que los de los transportistas miembros de conferencias o comparables con ellos. La razón para el cambio introducido por la Nissan se relaciona con las limitaciones europeas a la importación de automóviles armados y la necesidad resultante de llenar sus buques fletados.

Sólo se pueden hacer conjeturas sobre el efecto que el TSL podría tener sobre el transporte marítimo en buques de líneas regulares en el intercambio comercial entre Asia y Europa si, por ejemplo, los tiempos de tránsito se redujeran sistemáticamente a 20 días y se utilizaran vagones de transporte de contenedores apilados de a dos. Un tiempo de tránsito de 20 días es posible, ya que el aumento de la velocidad de los trenes en un 25% debería dar por resultado una reducción de los tiempos de tránsito a 22.5 días. Las consideraciones relativas al empleo de vagones de transporte de contenedores apilados de a dos en el TSL probablemente serían las mismas que para casi cualquier otro puente terrestre, es decir, las distancias que serían transportados los contenedores, el volumen de la demanda, la disponibilidad de cargas para el viaje de regreso y el costo de eliminar los obstáculos físicos. Cabe tener presente que en los casos en que las innovaciones tecnológicas dan por resultado ahorros de costo o aumentos de la eficiencia, encuentran la manera de imponerse a los sistemas existentes. De este modo, cabría preguntarse si los aumentos de productividad del TSL serían suficientes para tornar superfluos el 20% de los buques existentes de líneas regulares en el intercambio comercial entre Asia y Europa. De ser así, ¿en qué otros intercambios comerciales buscarían empleo esos buques?

La repercusión del intermodalismo sobre la demanda de servicios de línea regular sería enorme, pero la posible influencia de esos arreglos sobre los diseños de buques, las rutas comerciales y la economía mercantil podría ser incluso mayor. Es más, esas posibilidades podrían compararse con los cambios producidos por la apertura del Canal de Panamá (1914) y del Canal de Suez (1869). Se recordará que esos canales cambiaron los enlaces de ubicación entre la producción y el consumo, unieron mercados geográficamente distantes, modificaron la estructura de costos del transporte, influyeron en las dimensiones máximas de los buques y redujeron en gran medida el volumen de los servicios de transporte marítimo que utilizaban las rutas comerciales que pasaban por el Cabo de Hornos y el Cabo de Buena Esperanza. Si bien los puentes terrestres no desviarán todo el tráfico de los buques de línea regular, como lo hicieron los canales, al parecer podrían atraer gran parte de ese tráfico. Probablemente la lección más importante que se puede aprender del intermodalismo es que aunque exista una demanda de servicios de línea regular, en un número creciente de actividades comerciales dicha demanda ya no

pertenece totalmente a esa industria. De este modo, a la luz de una posible disminución de la demanda de servicios de línea regular, cabría preguntarse si la industria del transporte regular por buques de línea se encuentra en el umbral de una reducción mundial de las flotas similar a la que tuvo lugar cuando los buques celulares desplazaron a los buques de carga general.

D. Buques de gran escala

Las economías de escala se refieren a una reducción de los costos medios de producción al aumentar el tamaño de una fábrica. Aplicado al transporte marítimo en buques de línea regular, esto significaría aumentar los tamaños de los buques para rebajar los costos medios del transporte por contenedor. La explotación plena de las economías de escala en la industria del transporte regular por buques de línea está limitada por la magnitud de la demanda de servicios de transporte. Para cada una de las empresas explotadoras de buques de línea regular esto significa que la demanda total en las rutas comerciales que atiende debe medirse teniendo en cuenta factores tales como la competencia, las necesidades de frecuencia de los cargadores y consignatarios, el equilibrio y la estacionalidad de los flujos de carga, etc. En este contexto, las economías de escala en el transporte marítimo en buques de líneas regulares pueden existir en casi toda la gama de capacidades de carga de los buques. Por ejemplo, las empresas navieras que se dedican al transporte en travesías cortas podrían tener economías de escala a un máximo de 250 TEU, mientras que para las empresas que hacen viajes largos en el intercambio comercial Norte-Sur la cifra podría ser de 1 500 TEU, y para las que intervienen en el intercambio comercial Este-Oeste podría alcanzar a 3 000 TEU. En el transporte marítimo en líneas regulares, los buques que entran en economía de escala son aquellos que rebajan el costo medio del transporte por contenedor y, al mismo tiempo, reflejan características comerciales en esferas tales como tipos y volúmenes de carga en movimiento, grado de desequilibrio, necesidades de frecuencia de los cargadores y consignatarios, competencia actual y proyectada, etc.

Durante más de 100 años todo intento por parte de las empresas explotadoras de buques de líneas regulares para reflejar las características de la demanda comercial y alcanzar nuevos niveles de economía de escala se vio limitado por el lento ritmo de estiba y desestiba de los buques de carga general. La contenedorización no eliminó esa restricción, pero elevó el ritmo lo suficiente para permitir que el tamaño de los buques de líneas regulares aumentará considerablemente. Por ejemplo, se necesitan cinco días y cinco noches para cargar un buque de carga general de aproximadamente 10 000 toneladas de peso muerto (TPM) y un periodo similar para descargarlo. En cambio, por lo general sólo se necesita una quinta parte de ese tiempo, es decir un día, para cargar un buque portacontenedores celular del doble de ese tamaño. Como el ritmo lento de carga y descarga limitaba el tamaño máximo de los buques de carga general, si más cargamentos iban a ser transportados en una determinada ruta comercial se tenían que poner en servicio buques adicionales. La contenedorización abolió este requisito de "más con más" al permitir el aumento de la productividad con menos buques. La tendencia a "más con menos" de la contenedorización puede apreciarse, por ejemplo, en una reciente declaración de la Overseas Container Limited de que necesitaría 140

buques de carga general para transportar la mercancía que ahora transporta su actual flota de 20 buques portacontenedores.

En un esfuerzo para aprovechar el carácter relativamente fijo de los costos de explotación de los buques, mediante la ampliación de las capacidades de transporte de carga, durante los primeros años de la contenedorización, muchos buques fueron alargados o agrandados para aumentar su capacidad de transporte de carga y, por lo tanto, su rentabilidad. Con el aumento del uso de contenedores en la mayoría de las rutas comerciales, las empresas explotadoras de buques de línea comenzaron a aumentar los tamaños de sus nuevos buques, los que han alcanzado actualmente una capacidad máxima de 4 458 TEU. Los buques muy grandes de líneas regulares reducen el costo del transporte por contenedor y por milla y obtienen utilidades o pierden menos cuando a los buques más pequeños les iría peor. Por ejemplo, el costo por contenedor por milla para un buque de 2 700 TEU es aproximadamente un 50% menor que ese costo para un buque de 1 500 TEU.

Sin embargo, a pesar de las ventajas de los buques más grandes de líneas regulares en materia de costos, en un mercado con volúmenes comerciales decrecientes puede tornarse imposible la igualación de las necesidades de carga de esos buques para alcanzar un rendimiento adecuado de la inversión con las necesidades de frecuencia de los cargadores y consignatarios. Por ejemplo, la Lorenzo Shipping Corporation (LSC) explota una flota de 10 buques con capacidades que fluctúan entre 48 y 60 TEU en el comercio interinsular de Filipinas. Con la disminución de los volúmenes comerciales interinsulares los competidores de la LSC que explotan buques de 500 TEU han quebrado, ya que tenían que esperar más cargas a fin de llenar sus buques y poder hacer viajes remunerativos, con lo cual no podían mantener la frecuencia exigida por los cargadores y consignatarios. La LSC no sólo mantiene la frecuencia deseada sino que mantiene también un servicio razonablemente lucrativo.

Muchas empresas navieras de línea regular como la ABC Container Line, la Barber Blue Sea, la EL, la US Lines (USL) y otras ofrecen servicios alrededor del mundo. Sin embargo, con la llegada de los servicios alrededor del mundo de la EL y la USL, muchas empresas navieras europeas y estadounidenses, así como las de esta región, creen que hacen frente al riesgo muy real de efectuar racionalizaciones obligadas o simplemente proporcionar servicios de enlace para esas empresas navieras. Hasta su reciente quiebra, la USL utilizaba doce buques muy grandes de línea regular de 4 458 TEU en su servicio hacia el oriente, mientras que la EL emplea 20 buques de 2 728 TEU y dos de 2 940 TEU en sus servicios hacia el oriente y el occidente. Estas dos líneas ofrecen servicios tradicionales de puerto a puerto, de enlace marítimo y de transporte interior.

En términos generales, al seleccionar un buque para un servicio de transporte regular por buques de línea normalmente se consideran los siguientes tres aspectos: 1) los costos (de explotación, inversión, fletamento, etc.); 2) los límites físicos (puertos, canales, etc.); y 3) las necesidades comerciales (volúmenes y tipos de mercancías, grados de desequilibrio, estacionalidad, necesidades de frecuencia de los cargadores y consignatarios, la competencia, etc.). Para alcanzar las economías de escala deseadas, la USL, por ejemplo, se concentró principalmente en los dos primeros aspectos y construyó sus doce buques en gran escala de 4 458 TEU, con sólo 146

espacios para contenedores refrigerados, que tienen una eslora de 949.8' (289.5 m) y una manga de 105.7' (32.218 m). Estas dimensiones de los buques fueron seleccionadas para obtener un costo muy bajo de transporte de contenedores por milla (0.034 dólares al utilizarse en un 100%), asegurándose de que esos buques pudieran transitar al Canal de Panamá en el servicio alrededor del mundo de la compañía (las dimensiones máximas de los buques para el tránsito del Canal de Panamá son 950' x 106' o 289.56m x 32.31m). Sobre la base de un precio del petróleo crudo de 30 dólares por barril y un precio estimado de 50 dólares para 1990, estos buques fueron diseñados para alcanzar una velocidad máxima de 18.5 nudos, que es un 25% menor que la de los buques de su principal competidor, la EL. Con la reducción del precio del petróleo crudo a entre 10 y 18 dólares esta velocidad se ha tornado no competitiva.

La construcción por parte de la USL de estos grandes buques portacontenedores y de alto rendimiento energético puede comprenderse mejor si se recuerda que el propietario actual de la USL, Malcolm McLean, era el propietario de la SLS hasta que fue vendida a las R.J. Reynolds Industries en 1969 por 160 millones de dólares. Mientras era propietario y más tarde miembro de la junta de directores de la SLS, pero antes de la época del petróleo caro, construyó buques grandes (en esa época) y de bajo rendimiento energético: los famosos buques portacontenedores SL-7 de 33 nudos y grandes consumidores de energía. Como la explotación de estos buques construidos en el extranjero se tornó antieconómica después de la crisis del petróleo de octubre-diciembre de 1973, se los hizo funcionar a velocidades reducidas y finalmente fueron vendidos al Gobierno de los Estados Unidos, que los transformó y los agregó a su flota para la defensa nacional.

La cuestión de si la USL relacionó correctamente las características de sus doce buques en gran escala con las necesidades comerciales fue parcialmente respondida durante el primer trimestre de 1985 cuando la McLean Industries perdió 7.48 millones de dólares con sólo seis de esos buques en servicio. Este resultado se compara con una utilidad neta de 11.38 millones de dólares durante los tres primeros meses de 1984. Las pérdidas del primer trimestre de 1985 fueron atribuidas a la excesiva capacidad del transporte en buques de línea, las bajas tarifas y los reducidos volúmenes de carga. En cambio, la APL y la SLS experimentaron en el mismo período (primer trimestre de 1984 y de 1985) reducciones de sus ganancias del 35.2% (de 14.2 a 9.2 millones de dólares) y del 38.1% (de 13.4 a 5.1 millones de dólares), respectivamente, pero no sufrieron pérdidas. En septiembre de 1985, la USL inauguró su servicio alrededor del mundo con la totalidad de sus doce buques en gran escala y durante todo el año perdió 66.7 millones de dólares. Debido a las bajas tarifas, los reducidos volúmenes de carga y la competencia excesiva, la USL fue incapaz de generar un flujo suficiente de efectivo para el pago anual de 200 millones de dólares respecto de su deuda de 1,800 millones de dólares. Estos pagos eran necesarios no sólo para el servicio de la deuda, sino también para reducir la razón deuda-capital propia de la USL de 4:1 a 2:1 para 1987. En los tres primeros trimestres de 1986, la USL perdió 70.8, 76.2 y 89.3 millones de dólares (un total de 236.9 millones de dólares), y se prevé que habrá perdido aproximadamente entre 80 y 90 millones de dólares en el último trimestre de 1986.

En vista de estas pérdidas, la USL renegoció sus contratos de préstamos, pagó por adelantado tres años de sus préstamos de primera hipoteca sobre sus

12 buques en gran escala y aplazó otros pagos de su deuda en los dos próximos años. Asimismo, intentó vender los 12 buques en gran escala a intereses escandinavos por 50 millones de dólares, pero esa suma fue considerada insuficiente por los acreedores asegurados y se puso término a las deliberaciones. En lo que se refiere a sus operaciones, la USL eliminó los puertos de Marsella-Fos, Francia, y de Jeddah, Arabia Saudita, de su servicio semanal alrededor del mundo y con rumbo al oriente, dejó cinco buques en amarre (inactivos) y eliminó su servicio de cabotaje protegido entre las costas occidental y oriental de los Estados Unidos.

El 24 de noviembre de 1986, la USL y la McLean Industries, su compañía matriz, se declararon en quiebra, solicitaron protección respecto de los acreedores y reestructuración en virtud del Capítulo 11 de las leyes de quiebra de los Estados Unidos y pusieron término a sus actividades alrededor del mundo con sus 12 buques en gran escala, que se encuentran actualmente en amarre en los Estados Unidos o detenidos en otras partes. La USL sigue ofreciendo sus servicios a través del Océano Pacífico y en América del Sur, pero ha firmado acuerdos para la venta de los primeros, incluidos seis buques e instalaciones terminales, a la SIS por 125 millones de dólares, y para la transferencia de los últimos a la American Transport Line, una compañía de la Crowley Maritime, en un arrendamiento de pago fijo por los cuatro buques, conjuntamente con la compra de las filiales de la USL en la Argentina y el Brasil. Ambos acuerdos son condicionales y dependen de la aprobación de los acreedores de la USL y del tribunal de la quiebra.

La declaración de quiebra originó un cambio de miembros en la junta de directores y Malcolm McLean fue reemplazado por Charles Hiltzheimer. Se recordará que el señor Hiltzheimer era el funcionario ejecutivo principal de la SIS y tiene amplia experiencia en la industria. Sólo se pueden hacer conjeturas en cuanto a qué nuevas medidas se adoptarán en virtud del procedimiento del Capítulo 11, pero se debe considerar hasta qué punto el Gobierno de los Estados Unidos considera a los buques de la USL como parte de su política marítima global, ya que esto podría determinar la disponibilidad de subsidios, un contrato de venta y arrendamiento de los buques al vendedor u otra compra para su flota de la defensa nacional.

E. Centralización de la carga

Como la simplicidad y la economía de la contenedorización puede perderse en los movimientos de puerto a puerto, numerosos factores tales como los buques en gran escala, el aumento de la relación costo-eficacia de los servicios de transporte terrestre, los puertos eficientes y la simplificación de los requisitos aduaneros y comerciales y otros requisitos comerciales han ampliado en gran medida la zona de influencia tradicional de los puertos. Por ejemplo, para el puerto de Houston, situado en la costa estadounidense del Golfo de México, sus principales competidores son los puertos de Los Angeles y Oakland (California), en la costa occidental, y los puertos de Jacksonville (Florida), Savannah (Georgia) y Norfolk (Virginia), en la costa oriental de los Estados Unidos. La expansión de la zona de influencia de un puerto significa que comenzará a atraer carga que históricamente se despachaba por otro puerto. El aumento de la demanda de los servicios de determinados puertos dará por

resultado que se conviertan en centros de transbordo, carga o puertos-centro para otros puertos.

Las empresas navieras toman en cuenta muchos factores para determinar si un puerto será atendido directamente o mediante un arreglo de enlace, pero probablemente el más importante se relaciona con el volumen, el equilibrio y la estabilidad de las corrientes de carga. Otros factores que consideran las empresas navieras son la distancia de un puerto respecto de la ruta normal de los buques, las instalaciones, los costos y la eficiencia de los puertos, el tiempo que demora un buque para estar listo para un nuevo viaje, las conexiones de transportes interior y la proximidad a otros puertos alternativos con mayores volúmenes de carga. Es interesante señalar que durante los últimos años del decenio de 1960 se preveía que Singapur sería el centro de transbordo para toda Australia. Sin embargo, como los volúmenes de la carga transportada a Australia eran suficientes para justificar comercialmente las llegadas directas de los buques, esto no llegó a ocurrir. Además, algunos puertos de Australia han resistido la tendencia hacia la centralización de la carga. El puerto de Adelaide en la costa meridional, por ejemplo, hizo diversos esfuerzos durante un período de 10 años para obtener los volúmenes de carga necesarios y actualmente recibe limitadas llegadas directas de buques. En virtud de los actuales arreglos de conferencias aproximadamente el 50% de los contenedores que tienen su origen en Adelaide o que están destinados a ese puerto son transportados por buques que hacen escala en Melbourne, en la costa suoriental, y son transportados entre esos puertos por la State Transport Authority - Victoria o V-Line Railway - en seis trenes que viajan con rumbo al este y cinco con rumbo al oeste cada semana.

La tendencia antes descrita hacia los puertos-centro de carga es real, pero su efecto sobre el tráfico de buques de línea Este/Oeste y Norte/Sur podría ser muy distinto. El comercio Este/Oeste, que por lo general se lleva a cabo entre países desarrollados, brinda a los transportistas una corriente grande y razonablemente equilibrada de cargas de alto valor. En contraste, el comercio Norte/Sur entre naciones desarrolladas y naciones en desarrollo es generalmente desequilibrado, con una amplia gama de cargas que a menudo proporcionan sólo una mínima compensación. Del mismo modo, los países de origen y de destino en el comercio Este/Oeste disponen de extensas infraestructuras de transporte interior y regímenes legales que permiten el rápido flujo de las mercancías entre los puntos del interior y los puertos, mientras que en el comercio Norte/Sur esas infraestructuras y regímenes legales han comenzado sólo recientemente a ser puestos en funcionamiento. Además, las distancias entre los principales puertos latinoamericanos son mayores que en los casos de Asia, Europa y América del Norte. Debido a las características del comercio Norte/Sur, la falta de instituciones e infraestructuras de transporte interior y las mayores distancias entre los puertos, las empresas navieras deberían continuar haciendo escalas directas en los puertos latinoamericanos en el futuro previsible.

F. Exceso de tonelaje

En esta sección se evalúa brevemente el exceso de oferta de servicios de transporte regular por buques de línea, mencionado a menudo como exceso de tonelaje. Sin embargo, es necesario reconocer desde un principio que la

capacidad excesiva constituye un problema común para casi todos los subsectores de la industria marítima. Si se considera a las empresas explotadoras de remolcadores, las empresas de carga y descarga, las compañías de líneas regulares, los astilleros, los fabricantes de motores diesel, los prácticos, el financiamiento para la construcción de buques, el arrendamiento de contenedores, los consultores o cualquier parte de la industria, todos padecen de exceso de capacidad. Por lo general se reconoce que ya no se puede considerar a este problema universal como un fenómeno cíclico y que la industria volverá a experimentar las condiciones comerciales anteriores, sino más bien como un estado crónico que ha dado lugar a quiebras, racionalizaciones y un redimensionamiento general de casi todas las actividades marítimas.

Entre 1970 y 1984 el comercio marítimo mundial creció en un 32%, mientras que el tamaño de la flota mercante mundial aumentó en más del 100%. Por tipos de buques, el excedente mundial es de aproximadamente el 36% para los buques tanques, el 22% para los buques de transporte de carga seca a granel y el 33% para los buques portacontenedores. Los fletes para muchos tipos de cargas transportadas en buques de línea son menos que un tercio de lo que eran hace cinco años. La caída de los fletes probablemente describe en forma incompleta el alcance de la reducción general ya que hace cinco años por lo general las tarifas se cotizaban para el transporte de puerto a puerto, mientras que hoy en día estas mismas tarifas a menudo incluyen el transporte interior. Con la separación de los contenedores del transporte marítimo en buques de líneas regulares y su transporte en virtud de arreglos contractuales, como se describió en las partes II.A. y II.B, la capacidad y la demanda de los buques portacontenedores podrían ser más estrechamente equiparadas, lo que posiblemente daría por resultado la concentración del transporte de contenedores en manos de unas pocas empresas y un bajo nivel de empleo para el resto en tráficos desequilibrados, reducidos o estacionales. En el actual mercado con exceso de tonelaje es poco probable que las tarifas proporcionen a las empresas navieras de líneas regulares un rendimiento aceptable de la inversión hasta que se restablezca el equilibrio entre la oferta y la demanda de servicios de transporte marítimo, y muchos comentaristas no esperan que esto ocurra antes de mediados del decenio de 1990.

El exceso de tonelaje es causado no sólo por un exceso de buques sino también por su creciente productividad. Las modernas grúas pórtico que permiten tiempos más rápidos de carga y descarga, los procedimientos aduaneros que facilitan el rápido despacho de las mercancías desde las zonas portuarias o los terminales interiores de carga, y los puentes terrestres que eliminan largos viajes pueden aumentar la productividad de los buques. Por ejemplo, el puente terrestre que existe entre la costa occidental y la costa oriental de los Estados Unidos permite a la American President Lines eliminar los 16 días de travesía y permanencia en el puerto para un viaje de ida y vuelta entre esas costas vía el Canal de Panamá. El tiempo ahorrado por el buque es utilizado para otro viaje entre California y el Japón, así como para hacer escala en dos puertos de este último país.

Con la disminución de los volúmenes de carga en numerosas rutas comerciales, un exceso de capacidad de transporte y fletes reducidos, surge una pregunta importante: ¿por qué hay tantos buques nuevos? Si bien cada persona tendría una respuesta a esta pregunta basada en su visión de la

industria, se parecería que la respuesta se centra en tres aspectos afines: 1) nuevas máquinas y grandes con adelantos técnicos que rebajan significativamente los costos de explotación; 2) un exceso de capacidad de construcción de buques que es respaldado por los gobiernos y los bancos; y 3) una oferta excesiva de fondos por parte de los gobiernos y los bancos a las líneas y los constructores de buques. Se ha producido un círculo vicioso en que las líneas deben comprar buques más grandes y tecnológicamente avanzados para seguir siendo competitivas, pero como carecen de fondos piden asistencia a sus bancos y gobiernos. Los bancos y los gobiernos, que llegan a ser o ya son los propietarios de las líneas, deben proporcionar los fondos o aceptar la quiebra de sus líneas. A fin de utilizar los fondos en el país y evitar el desempleo en los astilleros nacionales los gobiernos y los bancos generalmente financian la construcción de nuevos buques en los astilleros locales.

Muchos gobiernos procuran ayudar a sus industrias de construcción de buques mediante subsidios a fin de eliminar la diferencia entre los precios nacionales de las nuevas construcciones y los de los países de menores costos. De este modo, el empleo de subsidios ha llegado a ser tan universal que muchos países y grupos económicos han emitido directrices que establecen las cantidades máximas admisibles. La CEE, por ejemplo, fija actualmente el subsidio máximo admisible para nuevos buques en el 28% del precio por contrato. A pesar de esas directrices, una asociación nacional europea de constructores de buques solicitó recientemente a su gobierno un aumento de los subsidios para construcción de buques e indicó que en otros países de la CEE se estaban considerando subsidios de hasta el 40% a la industria de construcción de buques que experimentaba dificultades.

La necesidad de las empresas constructoras de buques de mantener sus instalaciones y trabajadores empleados ha dado origen a prácticas tales como excluir partes de los precios de las nuevas construcciones y que los gobiernos presten asistencia otorgando préstamos en condiciones favorables o subsidios de créditos a las exportaciones e incluyendo parte o la totalidad de esos precios en programas de ayuda al extranjero. La combinación de estas prácticas y de los subsidios máximos admisibles o directrices para nuevos buques pueden dar por resultado que se otorguen importantes concesiones a los propietarios de buques. Por ejemplo, según Karl Heins Sager, Presidente de la Senator Line, la NPS recibió un subsidio total del 70% del precio de construcción de sus cinco buques portacontenedores de 3 500 TCU para que se construyeran en astilleros de la República Federal de Alemania. En efecto, todos los subsidios para la construcción de buques rebajan el precio de los nuevos buques y reducen las exigencias de capital de riesgo de los propietarios de las líneas, y crean un incentivo para que otras empresas navieras adquieran buques en condiciones similares para poder competir. Así la adquisición de nuevos buques, los buques más viejos a menudo no se venden como chatarra sino más bien a otras compañías navieras a precios sustanciales, con lo que se suma a la oferta excesiva de capacidad de transporte.

El First International Capital Group ha intentado determinar la magnitud de las pérdidas por el financiamiento de buques que podrían resultar de esta situación, y es de la opinión de que podrían alcanzar un total de por lo menos 20 000 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que para el período 1964-1966, el Marine Midland Bank estimó las pérdidas en 2 600 millones de dólares. Las pérdidas del Bank of America por concepto de préstamos al

transporte marítimo en 1985 representaron casi los dos tercios de su déficit total de 337 millones de dólares. Para hacer frente a este riesgo excesivo de pérdidas, dos de los principales bancos de la República Federal de Alemania que otorgan financiamiento para buques, el *Schiffsbeleihungs-Bank AG* y el *Deutsche Schiffahrtbank*, no pagaron dividendos a sus accionistas en 1985. El primero de esos dos bancos tampoco pagó ningún dividendo en 1986. Es posible formarse una idea de los riesgos que entraña el financiamiento para buques por la reducción del número de bancos que intervienen en esta actividad. El *Bankers Trust Company* estima que durante el período 1979-1981 había entre 200 y 250 bancos que participaban en el financiamiento de buques. Ese número descendió a menos de 50 en 1985 y en 1986 se redujo a entre 12 y 15. La magnitud de las pérdidas y el número limitado de bancos que ofrecen financiamiento para buques ilustran los elevados riesgos que entraña dicha actividad e indican que muchas instituciones de crédito sobrepasaron su capacidad de concesión de préstamos en años anteriores de expansión.

El exceso de tonelaje da por resultado racionalizaciones y bancarrotas a corto y mediano plazo, pero el mayor peligro de este problema radica en su efecto a largo plazo sobre la masa crítica de conocimientos especializados, instituciones y equipo que respaldan la industria. Por una parte, el transporte marítimo parece ser una industria en decadencia, con una continua reducción del número de buques y de oportunidades de empleo, mientras que por otra parte presenta todas las características de una industria dinámica de tecnología avanzada con innovaciones técnicas y de servicio y regímenes legales que permiten nuevas modalidades de operación y complementación entre empresas de diferentes modos de transporte. Aun cuando la masa crítica se está redimensionando para adaptarse a las nuevas realidades, la atracción del transporte marítimo en buques de línea regular como carrera ha sido denigrada debido a la creencia equivocada de que se trata de una industria agonizante. Los cambios estructurales que se están produciendo actualmente en el transporte regular por buques de línea no deben confundirse imprudentemente con la muerte de la industria. Que habrá menos personas en la industria después de su reestructuración es un hecho inevitable, pero lo que se debe comprender claramente es que los conocimientos y la experiencia de quienes permanezcan en ella serán decisivos para determinar sus orientaciones futuras. Las preguntas que cabe hacerse entonces son las siguientes: ¿cómo puede atraerse a los "mejores y más brillantes" a la industria? y ¿cómo se puede identificar o determinar cuáles son las personas apropiadas en la industria que han de recibir mayor capacitación en economía, derecho y administración para que puedan convertirse en los dirigentes de la industria en el mañana?

El transporte regular por buques de línea proporciona un centro focal donde confluyen casi todos los aspectos del comercio internacional. Por ejemplo, las sociedades internacionales de comercialización (*International Trading Companies*) han indicado que si no intervienen en el funcionamiento de la industria sería muy difícil negociar un arreglo de fletamento favorable, comprender cuáles son las pérdidas aceptables del transporte o incluso presentar una solicitud apropiada de seguro de la carga. Los intereses navieros del Reino Unido han sugerido que se debería intentar determinar el tamaño mínimo de la flota de ese país y los niveles necesarios de apoyo del Gobierno. Tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo el transporte regular por buques de línea proporciona un importante ambiente de aprendizaje que va mucho más allá del simple transporte de

mercancías. Debido al enorme número de gobiernos, empresas navieras, constructores de buques, bancos y otras instituciones comprometidas, y a la evolución constante de la industria, no existe una solución única para el problema del exceso de tonelaje sino más bien una respuesta coordinada global, flexible, dinámica y continua a una situación siempre cambiante.

G. Concentración comercial y del transporte regular por buques de línea

La creciente concentración del transporte regular por buques de línea puede percibirse con el ingreso en el escenario mundial de los buques en gran escala, los arreglos de servicios conjuntos, los puertos-centros de carga y al alcance aparentemente cada vez mayor de los sistemas de transporte interior. El principal objetivo de esa concentración no es la creación de monopolios, sino más bien la supervivencia económica mediante racionalizaciones del servicio y economías de escala. Se ha estimado que para fines del siglo habrá sólo dos empresas transportistas de líneas regulares en el Japón, una en la República de Corea y tres en los Estados Unidos de América. Esto se logrará mediante una disminución del número de flotas y buques, pero sin una reducción de la frecuencia o la capacidad de los servicios.

Las empresas navieras han comenzado a cambiar y en vez de ser propietarias y explotadoras de buques se han transformado en sólo explotadoras, mientras que los bancos, los gobiernos, los astilleros y las empresas de arrendamiento están asumiendo el papel de propietarios. En respuesta a esta presión, las flotas de los administradores de buques se han dividido en tres secciones: pasado de las actividades tradicionales relacionadas con las reparaciones y la tripulación a otras que van desde los servicios de consultoría y de diseño hasta los seguros y desde la construcción y las transformaciones hasta la organización operativa del empleo de los buques. Numerosas empresas consideran que un buque explotado por el propietario pierde la flexibilidad operacional, ya que una línea por lo general tiende a mantener su propio buque aunque las necesidades comerciales o los cambios tecnológicos lo hayan hecho imprudente. En contraste, los fletadores pueden cambiar las características de los buques que emplean al término de sus contratos de fletamento, lo que les proporciona frecuentes oportunidades de igualar las características de los buques con las necesidades comerciales. De continuar las actuales tendencias hacia menos compañías de líneas regulares pero más grandes y una separación de la explotación y la propiedad de los buques, el transporte marítimo en buques de líneas regulares del futuro será dominado por grandes conglomerados, enormes empresas de administración e instituciones financieras que controlarán conjuntamente los servicios de transporte ya sea directamente o por intermedio de corredores.

De manera similar, los intercambios comerciales se están concentrando en manos de un número cada vez menor de personas. Esto se puede apreciar en las declaraciones formuladas por los transportistas en el sentido de que el 80% de sus cargas provienen de menos de 50 cargadores. Algunos grandes expedidores de carga y conglomerados comerciales representan una enorme concentración del poder de negociación, lo que les permite dictar los niveles de flete y servicios de las empresas explotadoras de buques de línea. Además, el uso creciente de los contratos de servicio y de las asociaciones de cargadores

contribuye no sólo a la concentración de las actividades comerciales sino también a aumentar el fuerte poder de negociación de los propietarios de la carga. Los contratos de servicios y las asociaciones de cargadores permiten la agrupación de pequeñas cantidades de carga y la negociación conjunta de los fletes. Estas negociaciones son llevadas a cabo por lo general por representantes de los propietarios de la carga, lo cual nuevamente reduce el número de las personas que participan en los intercambios comerciales. En determinadas regiones ha existido siempre una estrecha relación entre los propietarios y los transportistas de la carga. Por ejemplo, las principales empresas explotadoras de buques de líneas regulares del Japón se consideran obligadas por la costumbre a proporcionar servicios a los puntos de destino indicados por las sociedades de comercialización (Trading Companies) japonesas.

La concentración cada vez mayor dentro de la industria del transporte regular por buques de línea y los intereses comerciales a los que ésta presta servicios debería evaluarse a la luz de una posible separación de los contenedores de otras cargas de los buques de líneas regulares y su transporte en virtud de arreglos contractuales o de fletamento. De ocurrir esa separación, las compañías de líneas regulares que atienden rutas de gran volumen probablemente llegarán a ser parte de las funciones de producción y consumo o a tener estrechos arreglos contractuales con ellas. Estos arreglos deberían permitir una mayor eficiencia en las actividades de la cadena de distribución, pero cabe preguntarse si esta situación podría dar origen a grandes compañías multinacionales y empresas transnacionales, así como a cárteles que controlen la comercialización de las mercancías. No todas las cargas homogéneas que han sido separadas del transporte regular por buques de línea han caído totalmente bajo ese control. Sin embargo, las empresas mixtas entre los fabricantes de automóviles coreanos y estadounidenses respecto de la producción, el transporte y la comercialización de los automóviles coreanos en los Estados Unidos, la adquisición, el transporte y la venta de bananos por la Dole, Geest Industries y United Brands, y el control de los precios del petróleo por la Organización de Países Exportadores de Petróleo constituyen ejemplos de la necesidad de estudiar la relación que existe entre la creciente concentración del transporte, por una parte, y la comercialización de mercancías, por otra.

III. TECNOLOGIAS

La historia de la contenedorización durante los tres últimos decenios ha demostrado que los cambios en las tecnologías de los buques de líneas regulares requieren un período bastante largo para su aceptación comercial, financiera, legal y social. Este período ha demostrado asimismo que los avances tecnológicos en el transporte regular por buques de línea rara vez siguen una trayectoria recta, sino que a menudo proceden como parte de un proceso dinámico y zigzaguante. Cabe preguntarse cuál fue el proceso que llevó a la contenedorización y si se repetirá en el desarrollo de nuevas tecnologías para los buques de líneas regulares.

Desde el punto de vista del transporte, las transacciones comerciales modernas suponen una división física e institucional entre los productores y los transportistas. La producción y el transporte se consideran actividades separadas que son llevadas a cabo por especialistas en cada campo. En reconocimiento de los ahorros de costo y de tiempo que se pueden lograr mediante un cierre parcial de la brecha física, Malcolm McLean de la McLean Trucking dio un paso revolucionario al inventar una unidad de carga que podía ser transportada indiscriminadamente por buques de líneas regulares, camiones y ferrocarriles. Este cierre suponía el transporte de los mismos sacos, embalajes de tablas y barriles en que habían sido transportadas tradicionalmente las mercancías, pero en vez de ser manipuladas individualmente, eran colocadas en grandes cajas metálicas reutilizables que llegarían a ser conocidas como contenedores. La empresa naviera que estableció el señor McLean demuestra este cierre parcial de la brecha con su nombre "Sea-Land" (Mar-Tierra) Services. Otros transportistas en buques de líneas regulares como la APL han adoptado esta original iniciativa y cerrado aún más las divisiones tanto físicas como institucionales entre la producción y el transporte ideando vagones de transporte de contenedores apilados de a dos y creando un sistema intermodal que abarca todos los eslabones de su cadena de distribución --puertos, buques, aduanas y servicios de transporte interior-- entre Asia y los Estados Unidos.

Las tecnologías de los buques de líneas regulares que se perfeccionarán en el futuro deberán provenir de un mayor acercamiento de las separaciones tanto físicas como institucionales que existen entre la producción y el transporte. El cierre final de esas separaciones puede conducir en último término a que las empresas navieras lleguen a formar parte de las funciones de comercialización de los cargadores o de las actividades relacionadas con los inventarios de los consignatarios mediante arreglos de transporte por contrato, como se examinó en la parte II.A. Cabe destacar que en esta situación la competitividad internacional puede surgir no tanto de la ventaja

comparativa de ser una nación marítima tradicional sino de la habilidad para integrar los servicios de transporte regular por buques de línea en las funciones de producción y consumo.

El primer paso en este proceso debería comenzar con un cambio en los diálogos comerciales que se llevan a cabo independientemente y que varían desde aquellos entre las instituciones financieras, los constructores de buques y las empresas explotadoras de buques, hasta aquellos entre las empresas explotadoras de buques, los propietarios de la carga y los puertos, y finalmente aquellos entre los propietarios de la carga, los puertos y los modos de transporte interior. En el futuro esos diálogos probablemente comenzarán en las etapas de diseño, financiamiento y propiedad de nuevas tecnologías de transporte y continuarán con la utilización de los buques, sus modificaciones e incluso su reducción a chatarra. Por ejemplo, las empresas explotadoras de buques, los constructores de buques, los bancos, los propietarios de la carga, los puertos y los modos de transporte interior establecerán una relación a largo plazo basada en las necesidades de una determinada ruta comercial a fin de reducir el largo proceso de aceptación de nuevos diseños de buques y, al mismo tiempo, crear tecnologías de transporte especializadas y más eficaces en función del costo. Estas tecnologías reflejarán o serán modificadas para reflejar las fuerzas del mercado, de las tecnologías, de los servicios y del marco legal que están continuamente reestructurando la industria del transporte regular por buques de línea. Estos cambios en el proceso de diálogo comercial tradicional producirán nuevas tecnologías o nuevas aplicaciones de las existentes en las siguientes esferas: a) buques; b) contenedores; c) puertos y transporte interior; y d) computadoras y comunicaciones.

A. Tecnologías de buques

Si bien la mayoría de los especialistas de la industria convienen en que se han realizado importantes progresos en diseño de cascos y eficiencia de la propulsión, pocos han evaluado el carácter pasivo o la ineficiencia terminal de los buques celulares durante las operaciones de carga y descarga. Como ejemplo, la preparación de un buque de carga general para las operaciones de carga y descarga utiliza a la mayor parte de la tripulación y comienza en el mar con el aparejo de las grúas y la apertura parcial de las escotillas. En cambio, los buques celulares dependen por completo de la mano de obra portuaria para preparar el buque para las operaciones de manipulación de los contenedores, así como para llevarlas a cabo. A fin de reducir esa pasividad, se podría considerar la posibilidad de introducir modificaciones de los buques que ayuden en las operaciones de carga y descarga. Por ejemplo, se podría crear un espacio para contenedor "base" para cada fila, con movimiento de los contenedores dentro del buque hacia y desde tales espacios. Esos espacios no sólo recibirían contenedores de la grúa pórtico y se los entregarían a ella, reduciendo de ese modo la enorme cantidad de tiempo de viaje de la grúa, sino que eliminaría también la necesidad de grúas con cada vez mayor alcance para manipular las últimas tres a cinco filas de contenedores en los buques que tienen mangas más anchas que el máximo del Canal de Panamá de 106' (32.31 m). Los buques portagabarras de tipo LASH (Lighter Aboard Ship) utilizan el concepto de espacio "base" y todas las gabarras son cargadas y descargadas por una grúa en la popa del buque.

Otro cambio de la tecnología de buques que puede preverse sería una relación más estrecha entre, por ejemplo, las fuentes de financiamiento, los constructores de buques, las empresas explotadoras de buques, los cargadores, los consignatarios y los puertos. Históricamente, los buques de carga general e incluso ciertos buques celulares con sus propias grúas podían ser cambiados entre diferentes rutas comerciales a medida que cambiaba la demanda de servicios de transporte. Es más, los buques de carga general eran a menudo mencionados como GALA o "go anywhere, load anything" (va a cualquier parte y carga cualquier mercancía). Sin embargo, de continuar las tendencias actuales, en el futuro los buques de líneas regulares se tornarán extremadamente inflexibles, es decir, serán diseñados mediante colaboración de las partes antes mencionadas para usos (cargas) y comercios (rutas y puertos) específicos. Por ejemplo, la colaboración entre los participantes en el consorcio EUROSAL (CMB, Compañía Sudamericana de Vapores, Hapag-Lloyd, Johnson Line, Líneas Navieras Bolivianas, Compañía Naviera Marasia, Nedlloyd, Pacific Steam Navigation Company y Transportes Navieras Ecuatorianas), los cargadores y las autoridades portuarias dio por resultado un diseño de buque que es considerado el más apropiado para el comercio entre Europa y la costa occidental de Sudamérica.

El cambio de los buques de línea regular de GALA a buques para un uso y comercio específicos pueda compararse con un cambio entre comprar ropa en un local del Ejército de Salvación y en una boutique. Cabe comprender que el cambio del "transporte marítimo tipo Ejército de Salvación" al "transporte marítimo tipo boutique" es muy profundo tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Los países desarrollados han considerado históricamente a los países en desarrollo como compradores potenciales de los buques que sean desplazados tecnológicamente, pero estos últimos países ya no pueden ser considerados como posibles compradores de buques que fueren diseñados para otros usos y comercios. Incluso la práctica exitosa de la fraternidad naviera griega de comprar buques de segunda mano e introducirlos vastas modificaciones debería ser puesta en tela de juicio a la luz de las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que están reestructurando la industria. Para crear una flota de buques de línea regular económicamente viable y competitiva, los países en desarrollo deben emplear buques que hayan sido diseñados para las cargas y los comercios específicos que deseen atender.

Se ha señalado a menudo que los buques portacontenedores son cuatro a cinco veces más productivos que los buques de carga general. En términos prácticos, esto significa que los buques portacontenedores transportan tanta carga y viajan tantas millas náuticas en cuatro a cinco días como lo hacían los buques de carga general en 20 años. No sólo son los buques portacontenedores más productivos que los buques de carga general, sino que el exceso de tonelaje, como se examinó en la parte II-B, ha dado a los constructores de buques un incentivo para realizar continuos y rápidos progresos en la tecnología del transporte en líneas regulares de modo que se puedan vender los nuevos buques. Los propietarios y las empresas explotadoras deberían evaluar esos progresos para determinar cuáles de ellos podrían incorporarse en los buques para mejorar la productividad (transportar más carga, disminuir las necesidades de permanencia en los puertos, etc.) y eficiencia (reducir las necesidades de tripulación, el consumo de combustible, etc.). Del mismo modo que el balance general anual determina la salud

financiera de un transportista, una evaluación técnica y económica quinquenal podría determinar fácilmente niveles de obsolescencia y la relación costo-beneficio de las modificaciones necesarias versus el desgaste. A fin de evitar los riesgos que supone la propiedad de buques que pueden volverse tecnológicamente obsoletos, muchos transportistas marítimos probablemente prefieran fletar y no ser los propietarios de los barcos que explotan, y mantengan una relación continua con las instituciones financieras, los constructores de buques y los propietarios de la carga ya sea para modificar o desgazar los buques fletados cuando ya no constituyen el medio más eficaz desde el punto de vista del costo para satisfacer las necesidades de la carga y el comercio.

B. Tecnologías de contenedores

Históricamente, las dimensiones máximas para el transporte terrestre en los Estados Unidos de América han tenido siempre una influencia importante en los tamaños de los contenedores marítimos. Ello se debe a la condición de pioneros de los transportistas estadounidenses en esta esfera y las vastas relaciones comerciales de esa nación. Por ejemplo, en 1956 la SIS fue la primera empresa naviera que comenzó a transportar contenedores y las dimensiones seleccionadas fueron 35' x 8' x 8' (10.67m x 2.44m x 2.44m). Este tamaño fue seleccionado por dos razones: 1) 35' era la longitud máxima permitida en las carreteras de Nueva York, Nueva Jersey y Texas; y 2) la altura de 8' era la máxima que se podía permitir físicamente en los chasis entonces existentes para los movimientos entre Nueva Jersey y Nueva York vía el Túnel Hudson. Dos años más tarde, la Matson Navigation Company (MNC) comenzó a transportar contenedores con el mismo ancho y alto pero de 24' (7.32m) de largo en la costa occidental de los Estados Unidos, por razones similares.

En 1977, la ISO publicó su Recomendación 688 relativa a las dimensiones de los contenedores. Estas dimensiones uniformes internacionales no incluían las longitudes de 35' o de 24'; sin embargo, la ISO consideró que la gama de tamaños aprobados (longitudes de 10'(3.1m), 20'(6.1m), 30'(9.1m) y 40'(12.2m), con anchos y altos uniformes de 8'(2.44m)) eran suficientemente flexibles para que abarcaran los intercambios comerciales atendidos por la SIS y la MNC. El efecto de las dimensiones de los contenedores aprobadas por la ISO sobre el transporte internacional de contenedores puede apreciarse por los cambios introducidos en la SIS. Durante 20 años, la SIS utilizó contenedores de 35', mientras sus servicios de transporte por carretera y sus terminales de contenedores eran totalmente de propiedad de la empresa y explotados por ella, pero hace aproximadamente 10 años comenzó el costoso proceso de cambiar el largo de sus contenedores de 35' a 40'. En contraste, la MNC puede continuar con el largo de 24', ya que sus servicios están limitados a un circuito cerrado nacional entre la costa occidental de los Estados Unidos y Hawaii.

Los transportistas estadounidenses por buques de línea regular ya no son los únicos pioneros de la industria, sino que el enorme potencial comercial de esa nación y el empleo cada vez mayor de sistemas intermodales en sus actividades comerciales, como se examinó en la parte II.C., hacen que sea conveniente que los sistemas internacionales sean compatibles con los sistemas de transporte interior de ese país. Cabe señalar que el Gobierno de los Estados Unidos aprobó una ley llamada la Surface Transportation Assistance Act

de 1982 (STAA) que aumenta las dimensiones máximas para el transporte por carretera en su sistema nacional de carreteras interestatales, de 181 000 millas, a un largo de remolque de 48' (14.63m) o dos remolques de 28' (8.53m) cada uno y un ancho de 8'6" (2.59m). Estas nuevas dimensiones de los Estados Unidos fueron seleccionadas para aumentar la productividad del transporte por carretera con respecto a la competencia de los ferrocarriles. Canadá ya había adoptado dimensiones de los contenedores nacionales similares a las de la STAA en 1979 --largo de 44'3" (13.49m), alto de 9'6" (2.9m) y ancho de 8'5" (2.59m)-- a fin de permitir el transporte de dos unidades en un vagón de ferrocarril de 89' (27.13m). Si bien estas dimensiones distintas de las de la ISO están destinadas al transporte interno de carga, sus posibles repercusiones sobre el transporte marítimo internacional deben ser cuidadosamente observadas.

Hace aproximadamente cinco años que la APL comenzó a experimentar con contenedores marítimos de tamaño diferente a los de la ISO en su sistema de transporte intermodal entre Asia, los puertos de la costa occidental de los Estados Unidos y los puntos de destino tanto del interior como de la costa oriental de los Estados Unidos. Se probaron las siguientes dimensiones: largos de 45' (13.72m) y 48' (14.63m), con altos de 9'6" (2.9m) y anchos de 8' (2.44m) y 8'6" (2.59m), respectivamente. A fin de asegurar la compatibilidad con el equipo existente de manipulación de contenedores, se colocaron a estas unidades esquineras en las posiciones de 40' de la ISO. Gracias a estos experimentos se comprobó que los contenedores de 48' x 8'6" x 9'6" (14.63m x 2.59m x 2.9m) presentan las siguientes ventajas: 1) un volumen interno de 2.9 Tm; 2) permiten que las plataformas de transporte de contenedores apiladas de a dos --cinco plataformas equivalen a un vagón-- transporten 4.9 Tm en lugar de 4.0 Tm; y 3) permiten que se carguen, una al lado de la otra, dos paletas normalizadas europeas de 1.2m x 0.8m o 1.2m x 1.0m (1.94m x 2.62m o 3.94m x 3.25m) o dos paletas normalizadas estadounidenses de 48" (1.22m). En reconocimiento de estas ventajas, durante el primer trimestre de 1986 la US National Railroad Intermodal Association (Asociación Ferroviaria Nacional de Transporte Intermodal de los Estados Unidos) adoptó esta dimensión como tamaño de los contenedores nacionales, la que, además, está siendo probada por el Ferrocarril Nacional Canadiense; numerosos fabricantes de contenedores, como Jindo, de la República de Corea, y Syngeon, Mitsui y Yokohama Marine, del Reino Unido, han recibido pedidos de fabricación de estas nuevas unidades; la Sea Containers ha adquirido 25 unidades para arrendamiento; y la Navieras de Puerto Rico ha comenzado a alargar algunas de sus unidades de 40' a 48'.

La utilización de contenedores excesivamente anchos, de tamaños distintos de los de la ISO, no está limitada a América del Norte. Por ejemplo, la Intercontainer, empresa británica ferroviaria europea, tiene 590 unidades de 2.5m (8'2.5") de ancho de diversos tipos y recientemente compró 30 unidades ISO de 40' con puertas de acceso lateral del mismo ancho para utilizarlas en la European Container Pool (ECP) (Mancomunidad Europea de Transporte de Contenedores). La ECP fue establecida en 1983 y actualmente tiene como miembros a 17 ferrocarriles europeos. Las unidades de 2.5m de ancho se conocen actualmente como el contenedor transatlántico o Europallet.

Que toda esta actividad relacionada con la eficiencia intermodal y los contenedores de 48' x 8'6" x 9'6", los transportistas de líneas regulares se

plantean la siguiente pregunta: ¿existe una tendencia a apartarse de las normas de la ISO? Como respuesta parcial a esta pregunta, cabe recordar que existen actualmente sólo 1 700 de estas unidades de 48', en comparación con casi 4 millones de contenedores ISO normalizados. Durante 1986 la APL encargó la construcción de 6 500 contenedores, ninguno de los cuales era una unidad de 48', y cinco buques de 3 800 TEU de 896' (273.1m) de eslora y 129' (39.32m) de manga, para sus servicios transpacíficos. Estos buques serán los primeros barcos portacontenedores con mangas que excedan la manga máxima de 106' o 32.31m para el tránsito a través del Canal de Panamá. Están diseñados para transportar unidades ISO de 20' y 40', así como unidades de 45' y 48'. Numerosas empresas navieras, así como la secretaría técnica del Comité Técnico 104 de la ISO (TC 104), consideran que existe una posibilidad real de que las unidades de 48' sean utilizadas con mayor frecuencia por los exportadores de Asia y Europa hacia los Estados Unidos de América. Debido a la necesidad de que los exportadores latinoamericanos enlacen sin problemas con los sistemas de transporte interior no sólo en los Estados Unidos de América sino también en Europa, y como los requisitos de enlace de esos mercados son muy diferentes, la aceptación comercial de esta unidad no sancionada por la ISO debe ser cuidadosamente observada.

C. Tecnologías relacionadas con los puertos y el transporte interior

Existen varias esferas en que las nuevas tecnologías están cambiando la relación tradicional entre los buques de líneas regulares, los puertos y las zonas interiores. Algunas de las más importantes se relacionan con: 1) las grúas y las estaciones de clasificación, y 2) el transporte interior.

1. Tecnologías relacionadas con grúas y estaciones de clasificación. Las actividades de investigación y desarrollo de los fabricantes de grúas procuran en gran medida reducir el tiempo que los buques pasan en el puerto cargando y descargando contenedores, los costos de explotación y mantenimiento, el precio de compra y los gastos de instalación. En este contexto, se han agregado numerosas ayudas electrónicas para, entre otras cosas, aumentar las velocidades de viaje y ayudar a localizar los contenedores, lo que se estima representa aproximadamente el 50% del tiempo del ciclo. Los especialistas en este campo proyectan que para fines del presente siglo se lograrán importantes reducciones de los tiempos de permanencia de los buques en los puertos de elevado volumen de manipulación levantando contenedores en grupos de ocho o diez, o utilizando grúas pórticos de gran capacidad con cargadores hacia el buque y hacia el puerto capaces de mover 100 contenedores por hora. El futuro puede demostrar que esas proyecciones eran correctas, pero cabe preguntarse cuánto costarán esas grúas y el necesario equipo en tierra, qué volumen de contenedores es necesario para justificar ese costo y si hay otros medios menos costosos de alcanzar el mismo objetivo.

Una grúa capaz de levantar aproximadamente 300 toneladas (10 contenedores de 30 toneladas cada uno) no sólo sería muy cara sino también pesada. Los muelles existentes incluso en los puertos más adelantados, podrían tener que ser reconstruidos para soportar tales grúas, así como para resistir el peso de una fila de diez contenedores. Cabe señalar que las grúas de esta capacidad van instaladas por lo general sobre gabarras para eliminar la necesidad de esa

construcción especial. Además de estas dificultades, el equipo existente de manipulación y transporte de contenedores en tierra podría no dar abasto para atender la producción máxima proyectada de las grúas de levantamiento múltiple o de gran capacidad. Es más, se puede imaginar la congestión de aproximadamente 100 carretillas pòrtico bajo las dos grúas de gran capacidad tratando de mover 200 contenedores por hora. Algunos fabricantes de grúas han llegado a indicar que, en el movimiento de los contenedores desde las grúas de levantamiento múltiple o de gran capacidad hasta las zonas de almacenamiento, el equipo de manipulación y transporte existente sería inadecuado y que sería necesario considerar algún tipo de cinta transportadora. Desde luego, la cinta transportadora no es nueva y el sistema de ratonera del Terminal Matson que elimina la separación entre el buque y las grúas pòrtico de la zona de almacenamiento, podría considerarse un ejemplo práctico simplificado. Otro sería la cinta transportadora elevada más tradicional que recibe y entrega los contenedores entre las grúas pòrtico de los buques y las zonas de almacenamiento.

Teniendo presente estas consideraciones, la investigación podría dirigirse fructíferamente hacia la modificación de las grúas existentes para aumentar su productividad. Estos esfuerzos podrían indicar que se pueden obtener importantes aumentos de la productividad mediante un cambio de las operaciones en serie a las operaciones simultáneas de carga y descarga mediante, por ejemplo, la utilización de grúas de doble bastidor móvil de suspensión. Una grúa de doble bastidor funcionaría como una grúa de bastidor único, salvo que la primera levantaría los contenedores del buque y del puerto al mismo tiempo y los dos bastidores rotarían en 90 grados a la mitad del brazo para permitir su libre desplazamiento. Las grúas de doble bastidor deberían ser sólo marginalmente más pesadas que las unidades existentes de bastidor único, con lo que permitirían el uso de los muelles existentes. El funcionamiento de las grúas de doble bastidor tendría que ser cuidadosamente sincronizado con las actividades a bordo del buque, en el enlace entre las grúas y el equipo de manipulación de contenedores y en las zonas de almacenamiento, o de lo contrario la ordenación en serie sería imposible, pero esto también es válido para las grúas de gran capacidad y de levantamiento múltiple.

Las estaciones de clasificación del futuro serán plenamente integradas con las operaciones de las grúas pòrtico y el transporte interior. Esta integración entrañará el uso de ayudas electrónicas que contribuyan a identificar, transmitir y almacenar la información relacionada con esas unidades y sus cargas. Dado que los contenedores se utilizan en las corrientes comerciales de casi todos los países, el tipo de ayudas electrónicas que lleven para su identificación automática deben ser legibles en prácticamente todos los puertos y terminales interiores de carga del mundo. Los principales obstáculos que se oponen al empleo de esas ayudas electrónicas son no sólo su costo, que ha venido disminuyendo en los dos o tres últimos años, sino también la falta de normas internacionales que aseguren que se puedan utilizar en todo el mundo. Reconociendo que éste es un requisito previo para realizar mayores progresos en los sistemas de identificación automatizados, la Maritime Administration of the US Department of Transportation (Administración Marítima del Departamento de Transporte de los Estados Unidos) ha establecido un grupo de investigación y desarrollo integrado por los armadores cuyos buques están registrados en los Estados Unidos y una variedad de representantes de otros

sectores de la industria. Este grupo ha suscrito un contrato con la Asociación de Fabricantes de Sistemas de Identificación Automática para que elabore una norma nacional de los Estados Unidos. El principal riesgo que encierran estos esfuerzos para otros países es que la norma nacional de los Estados Unidos podría convertirse fácilmente en una norma internacional, como ocurrió con las dimensiones de los contenedores normalizados de la ISO (véase la parte III.B).

2. Tecnologías relacionadas con el transporte interior. Desde los primeros días de la contenedorización el transporte interior en gran escala ha sido siempre una posibilidad teórica, pero numerosos factores se han combinado para transformar esa posibilidad en una realidad económica y práctica para Europa y América del Norte. Uno de los factores más importantes que contribuyó a ese cambio en América del Norte fue el empleo de vagones ferroviarios para el transporte de contenedores apilados de a dos, que permiten que dos contenedores de transporte marítimo sean apilados uno encima del otro para su transporte ferroviario interior.

Desde la Segunda Guerra Mundial los movimientos de carga dentro de Europa han sido dominados por el transporte por carretera. Las razones de esta situación se encuentran en la virtual destrucción de las alternativas durante la guerra, las distancias de transporte relativamente cortas, los adelantos en materia de diseño del equipo de transporte por carretera y los bajos costos de los productos derivados del petróleo antes de 1973. En los primeros años del decenio de 1970, los ferrocarriles europeos comenzaron a considerar diferentes opciones que les permitieran participar en el transporte de mercancías dentro de Europa. Como resultado, los ferrocarriles comenzaron a fomentar el uso dentro de Europa de contenedores que no cumplen con las normas de la ISO y no se pueden apilar, son de diversos largos y altos, pero por lo general de 2.5m (8' 2.5") de ancho, que son compatibles con los requisitos del transporte por carretera. Estos contenedores, o cajas intercambiables (*swap-bodies*) como se los llama, son de construcción liviana y tienen puntos de levantamiento sólo en las esquinas inferiores.

En 1967 los ferrocarriles europeos se combinaron para formar una empresa mixta llamada Intercontainer para el transporte de cajas intercambiables y unidades ISO entre los países participantes. Hoy en día doce naciones europeas participan en la Intercontainer y aproximadamente en el 50% de todos los movimientos COFC (transporte de contenedores sobre vagón plataforma) y TOFC (transporte de remolque sobre vagón plataforma) europeos se utilizan las cajas intercambiables. Para facilitar el transporte de contenedores ISO entre los países de Europa occidental se aprobó el Marine Container Rail Agreement (Acuerdo de Transporte Ferroviario de Contenedores Marítimos), para proporcionar las condiciones generales de transporte. La Intercontainer explota trenes de uso común de la Trans-Europe Container Express (TECE) en 14 rutas claves, casi todas las cuales cuentan con cinco o seis trenes por semana en ambas direcciones, con una longitud media de trayecto de 515 kilómetros. Sólo el 50% de todas las cajas intercambiables y unidades ISO manipuladas por la Intercontainer se transportan en trenes dedicados a un solo tipo de carga. Además de los trenes de la TECE, la Intercontainer explota otros trenes de uso privado en rutas similares. De los 5.4 millones de cajas intercambiables y unidades ISO transportadas en los ferrocarriles europeos durante 1985, la Intercontainer transportó 904 803, que representa un aumento de 9.7% respecto del año anterior. Se prevé que el número total de cajas intercambiables y

unidades ISO transportadas durante 1986 disminuirá a alrededor de 877 600 unidades, debido a un debilitamiento del comercio internacional.

Si bien las cajas intercambiables no se pueden traspasar libremente de los modos de transporte terrestre al marítimo, un pequeño número de ellas son transportadas por camiones en buques de autotransbordo (ro/ro) en las rutas marítimas europeas cortas. Se ha calculado que una caja intercambiable de 23' 5.5" (7.15m) construida en Europa no sólo cuesta aproximadamente 3 500 dólares o dos veces el precio de una unidad ISO comparable proveniente de un fabricante del Lejano Oriente (1 500-1 800 dólares), sino que es también más caro repararla. Numerosas empresas explotadoras de terminales informan que su carga y descarga de remolques y vagones ferroviarios es más lenta que la de las unidades ISO, ya que sólo tienen guarniciones en las esquinas inferiores y ocupan el espacio de almacenamiento de 4-6 TEU corrientes ISO debido a sus dimensiones diferentes de las de la ISO y sus características no apilables. Un especialista en la materia ha sugerido que si las cajas intercambiables, cuyo número fluctúa en la actualidad entre aproximadamente 50 000 y 60 000, fuesen reemplazadas por unidades ISO, se aseguraría la compatibilidad internacional con los transportistas marítimos y, al mismo tiempo, se reducirían los costos de inversión y reparación. Con el advenimiento de los contenedores Europallet construidos de acuerdo con las normas de la ISO, cobrará prepotencia si las cajas intercambiables seguirán siendo utilizadas para el transporte de carga dentro de Europa en el mediano y largo plazos.

En agosto de 1986, el TC 104 de la ISO envió a los países miembros un cuestionario sobre normas para las cajas intercambiables y el control que sólo el 33% consideraba necesaria esa normalización. El Comité Europeo para la Normalización (CEN) establecido en 1961 e integrado por los órganos encargados de fijar las normas nacionales de 16 Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Asociación Europea de Libre Intercambio, celebró una reunión el 5 de noviembre de 1986 para estudiar la misma materia. Si bien no se adoptó ninguna decisión acerca de las normas para las cajas intercambiables, se crearon un nuevo comité técnico para la normalización de las cajas intercambiables (CEN/TC 113) y dos grupos de trabajo (WG I sobre pesos, dimensiones y especificaciones generales, y WG II sobre realización de pruebas), y se aprobó un calendario de reuniones para 1987.

En contraste, los Estados Unidos de América no han desarrollado todavía un contenedor nacional como las cajas intercambiables europeas, y hasta los primeros años del decenio de 1980 había poco transporte interior de unidades ISO. El transporte interior de contenedores ISO en los Estados Unidos se convirtió en una realidad práctica con la liberalización de las industrias del transporte por carretera y por ferrocarril en 1980. En términos generales, la Motor Carrier Act de 1980 y la Staggers Rail Act de 1980 presuponieron eliminar las restricciones burocráticas que limitaban la competencia y aumentaban la productividad mediante innovaciones en los servicios y las tecnologías. Desde que esas leyes fueron aprobadas, se han eliminado las rutas que causaban pérdidas y se han negociado nuevos acuerdos laborales, pero las nuevas dimensiones mínimas del transporte terrestre, mencionadas en la parte II B, y los vagones ferroviarios de transporte de contenedores apilados de 40 pies han sido los que más han contribuido a esos aumentos de la productividad. Si bien los vagones de transporte de contenedores apilados fueron introducidos por la

Southern Pacific Transportation Company (ferrocarriles) y explotados por la SIS entre Los Angeles, California, y la costa estadounidense del Golfo de México, ya en 1981, fue la APL la que en abril de 1984 se comprometió a prestar un servicio con itinerario fijo de un tren dedicado íntegramente al transporte de contenedores apilados de a dos después de haber probado con éxito el concepto un año antes.

Existen numerosas variaciones en el diseño de los vagones de transporte de contenedores apilados, pero en general se puede afirmar que esos vagones tienen aproximadamente 280' (85.34 metros) de largo y se componen de cinco plataformas articuladas. Cada una de las plataformas transporta cuatro TEU, con 20 TEU por vagón. El número de plataformas articuladas para el transporte de contenedores apilados que se utiliza para formar los trenes varía entre 20 y 28, lo que da por resultado capacidades de entre 400 y 560 TEU. Por otra parte, como la APL utiliza un contenedor de 48' x 8'6" x 9'6" en el segundo nivel de cada plataforma, un tren de 20 plataformas transportaría no 400 TEU sino más bien 490 TEU. Los contenedores son asegurados para su transporte ya sea mediante el empleo de mamparos en cada extremo de las plataformas o mediante el uso de conectores entre los esquineros del contenedor de la base y los esquineros de los apilados. Un vagón corriente de ferrocarril pesa aproximadamente 31.9 toneladas métricas, mientras que el vagón articulado de transporte de contenedores apilados pesa solamente 14.6 toneladas métricas o un 54.2% menos. La razón de esta diferencia es que un vagón de transporte de contenedores apilados, de cinco plataformas, tiene un 80% menos de aparatos de enganche y un 40% menos de ruedas y frenos que los equivalentes cinco vagones ferroviarios planos convencionales. En efecto, un tren de transporte de contenedores apilados de a dos puede acomodar más de dos veces la cantidad de contenedores que puede cargar un tren convencional, con poco aumento de la fuerza motriz y ningún incremento del número de personas de la tripulación.

Se ha calculado que las locomotoras que arrastran vagones de transporte de contenedores apilados consumirá sólo entre un 60 y un 67% del combustible por contenedor necesario en las operaciones convencionales COFC y TOFC. Un ferrocarril de los Estados Unidos ha indicado que los vagones de transporte de contenedores apilados recorrerá como promedio 225 000 millas al año, en lugar de las 80 000 millas anuales correspondientes a los vagones ferroviarios planos, y que los costos de mantenimiento de un vagón de transporte de contenedores apilados, calculados por contenedor, son sólo el 12% de los correspondientes al equipo convencional. Los ahorros de costos, por contenedor, que registran en un determinado trayecto los trenes de transporte de contenedores apilados con respecto a las operaciones convencionales TOFC y COFC son de aproximadamente el 40%, lo que da por resultado un costo de transporte ferroviario estimado de 0.40 dólares la milla por contenedor. De este modo, las operaciones de transporte ferroviario de contenedores apilados de a dos representan una importante mejora de la productividad que tiene enormes consecuencias para la cadena de distribución total.

Las iniciativas de los países europeos y de los Estados Unidos de América en materia de tecnologías del transporte interior son importantes para los países de América Latina y el Caribe, ya que éstos deben tener un enlace sin dificultades con ellos. Esto crea numerosos problemas, ya que esas tecnologías son muy diferentes y actualmente no se permitirían unidades de 48' x 8'6" x 9'6" en la mayoría de las carreteras europeas. Sin embargo, los exportadores

de Asia y Europa podrían llegar a considerar la longitud de 48' como un medio de hacer mayor uso de las economías del transporte por carretera y ferroviario norteamericano. El Japón, por ejemplo, con una distancia media de transporte interior de contenedores de sólo 39 kilómetros podría permitir el uso de las unidades de 48' sin aumentar mucho los costos totales de distribución. Por otra parte, los exportadores europeos ya han comenzado a considerar que los anchos de 8'6" (2.59m) y 8'2.5" (2.5m) proporcionan esas economías con referencia al uso de sus paletas normalizadas.

D. Tecnologías relacionadas con las computadoras y la comunicación

En 1966, el transporte internacional de contenedores era una cuestión visionaria, pero sólo cuatro años más tarde éstos habían llegado a constituir la base del transporte regular por buques de línea. Del mismo modo, 20 años más tarde el uso de las computadoras en el transporte regular por buques de línea constituye a menudo una cuestión visionaria, pero en un plazo muy breve las computadoras se convertirán en la base fundamental para la operación y el control de los contenedores y sus cargas, los arreglos de fletamento, los consorcios y los diversos elementos de la propia cadena de distribución. La industria del transporte regular por buques de línea ha sido lenta para apreciar las ventajas de las aplicaciones de las computadoras para sus actividades cotidianas, pero las perspectivas de ganancias comerciales reales constituirán un importante incentivo para su utilización. Las computadoras ya no son una "ayuda administrativa" sino más bien una "herramienta de producción" que acelerará las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que están transformando actualmente el transporte marítimo en buques de líneas regulares. Los aspectos de las computadoras como herramienta de producción y como medio de aceleración son tan importantes que el impacto o la repercusión de la ficha de silicio (chip) sobre el transporte marítimo en buques de líneas regulares se ha comparado con el del contenedor en 1960: así como el contenedor transformó totalmente el transporte regular por buques de línea, también lo hará la tecnología de las computadoras y las comunicaciones modernas. Los campos en que las computadoras tienen mayor aplicación en el transporte regular por buques de líneas se relacionan con la explotación de los buques, el transporte de los contenedores, las comunicaciones entre los buques y los puertos, y las comunicaciones entre los puertos, los modos de transporte interior, los terminales interiores de carga y las autoridades aduaneras nacionales.

Entre las aplicaciones de las computadoras a los buques se incluyen las funciones relacionadas con el puerto, la sala de máquinas, la carga y la administración. Las computadoras ayudan a las personas que se desempeñan en cada uno de esos campos a reunir, analizar, integrar y transmitir datos sobre la posición, la velocidad, el clima, el consumo de combustible, las funciones de reparación, los cálculos de estabilidad, los niveles de los tanques, el calado, la temperatura, la documentación y las cuentas, así como para llevar a cabo actividades de capacitación, de inventarios y de procesamiento de pólizas. Por ejemplo, se ha estimado que aproximadamente el 75% de todas las piezas de repuesto importantes (con su valor en dólares de los Estados Unidos) originalmente colocadas a bordo de un buque jamás son utilizadas. Las aplicaciones de las computadoras al ciclo y las funciones de reparación han

permitido una reducción del 30% en costos de reparación y una disminución de las necesidades de inversión en inventario.

Las computadoras pueden ayudar en la manipulación de los contenedores en tierra para asegurar la utilización máxima del espacio cúbico en esas unidades, preparar los planes de carga de los buques, reducir las reestibas, preparar la documentación comercial y fiscalizar los inventarios de contenedores. Con respecto a estos últimos, una empresa naviera europea ha comprobado, tras adoptar un sistema computarizado de control de inventarios de contenedores, que su sistema manual daba por resultado que hasta el 25% de esas unidades no estuvieran listas para el servicio.

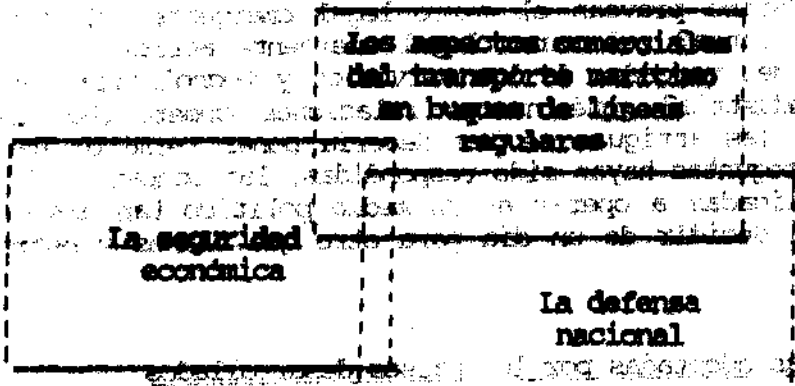
La tecnología de las comunicaciones permite que los buques se comuniquen con los puertos en relación con la estiba de los contenedores existentes, el contenido de los tanques, etc., para que las oficinas portuarias puedan preparar planes de carga y descarga, determinar las necesidades de equipo e identificar los lugares de almacenamiento en tierra para los contenedores que entran y salen. Estos vínculos de comunicación se utilizan también para proporcionar información relativa al itinerario de navegación y el clima. De manera similar, la misma tecnología permite que los puertos se comuniquen con los modos de transporte interior, los terminales interiores de carga y las autoridades aduaneras nacionales. Por ejemplo, las autoridades aduaneras pueden recibir información sobre las mercaderías que han de entrar en el país y salir de él muchos días antes de que llegue el buque. Con esa información, se pueden seleccionar previamente los contenedores para su inspección, mientras que otros pueden ser predespachados si se han entregado todos los documentos necesarios. Las computadoras de la Burlington Northern, una empresa de ferrocarriles de los Estados Unidos, automáticamente transmiten los datos (sin intervención humana) sobre los contenedores que transportan sus trenes, sus contenidos y puntos de destino a otras computadoras en el puerto de Seattle, Washington, antes que la carga haya salido de Chicago con rumbo a ese puerto.

A fin de aprovechar plenamente el enfoque de sistemas, el intermodalismo requiere la coordinación de todas las actividades en la cadena de distribución. Sólo las computadoras y la tecnología de las comunicaciones modernas pueden hacer frente a la complejidad de integrar un número astronómico de diversas actividades en la cadena de distribución para crear los necesarios vínculos institucionales y físicos, como se presentó en la parte II.C. Las computadoras y la tecnología de las comunicaciones no sólo integran elementos aparentemente dispares de la cadena de distribución en formas imaginativas sino que permiten también un diálogo global entre todos esos elementos. Como resultado, las computadoras y la tecnología de las comunicaciones han hecho una contribución importante a la modificación de los conceptos marítimos tradicionales de "tiempos aceptables" para el movimiento de mercancías, el "espacio necesario" para la manipulación y el almacenamiento de las mercancías, la "ubicación" de ellas y la "responsabilidad" por los retrasos y los daños que experimenten. En efecto, la integración de actividades en la cadena de distribución mediante las computadoras y la tecnología de las comunicaciones impide cualquier consideración de ellas por separado ya que la integración ha cambiado esas actividades tanto en lo que se refiere a su carácter como a su alcance.

El transporte regular por buques de línea es un campo tan dinámico y en permanente evolución que los regímenes legales que rigen sus actividades deben estar orientados hacia el futuro y, de ser posible, prever los cambios. Sin ese enfoque, pueden convertirse en estructuras rígidas que consagren prácticas, instituciones y tecnologías históricas, en lugar de proporcionar la flexibilidad y los instrumentos necesarios para hacer frente al futuro. Al elaborar regímenes legales para el transporte regular por buques de línea, la mayoría de los países tienen en cuenta las siguientes tres áreas que se superponen:

IV. EL MARCO LEGAL, ENFOQUE

El transporte regular por buques de línea es un campo tan dinámico y en permanente evolución que los regímenes legales que rigen sus actividades deben estar orientados hacia el futuro y, de ser posible, prever los cambios. Sin ese enfoque, pueden convertirse en estructuras rígidas que consagren prácticas, instituciones y tecnologías históricas, en lugar de proporcionar la flexibilidad y los instrumentos necesarios para hacer frente al futuro. Al elaborar regímenes legales para el transporte regular por buques de línea, la mayoría de los países tienen en cuenta las siguientes tres áreas que se superponen:



La importancia y el peso relativo asignados a estos campos por un determinado país y los medios utilizados para satisfacer a cada uno de ellos da por resultado una política del transporte regular por buques de línea declarada en forma explícita o implícita. Debido a la vasta gama de intereses que cada uno de estos campos representa, el transporte regular por buques de línea guarda una estrecha relación con otras políticas del gobierno y es en el terreno político donde se deben buscar primero los cambios. Es más, podría decirse que los aspectos comerciales del transporte marítimo en buques de línea regulares son controlados por consideraciones no relacionadas con el comercio, la seguridad económica y la defensa nacional, y cualquier intento por separar el transporte regular por buques de línea del ámbito económico, industrial y político en general no sólo es imposible sino que daría por resultado un ejercicio sin sentido.

Se puede apreciar la pertenencia de esta relación íntima por las innovaciones de servicios que se han producido en los dos o tres últimos años. Para comprender esas innovaciones se debe destacar que los elementos físicos del moderno transporte marítimo en buques de líneas regulares —contenedores, grúas especializadas, buques celulares, etc.— han existido desde mediados del decenio de 1960, pero los nuevos regímenes legales y aquellos que se están examinando permiten que esos elementos sean utilizados de manera diferente o en nuevas combinaciones. Es algo así como volver a escribir el reglamento del ajedrez y permitir que una pieza que podía moverse sólo en dos direcciones se mueva ahora en cuatro o seis direcciones o en combinación con otras piezas. No es fácil el proceso de aprender a explotar los buques de líneas regulares de acuerdo con reglas de competencia nuevas y en constante evolución, pero es necesario para la supervivencia.

En este contexto, se deben evaluar las medidas legales que están siendo elaboradas o que ya han sido adoptadas por a) los países desarrollados, b) los países en desarrollo y c) conjuntamente por los países desarrollados y los países en desarrollo, a fin de dar respuesta a muchas preguntas. Algunas de las preguntas más importantes son las siguientes: ¿qué repercusión tendrán estos regímenes sobre los programas de desarrollo de las flotas y en la economía comercial de los países de América Latina y el Caribe? ¿qué cambios de organización y explotación son necesarios para que las empresas navieras de América Latina y el Caribe prevean el marco legal emergente del transporte regular por buques de línea? ¿el marco legal emergente acelera, anticipa o restringe las fuerzas del mercado, de los servicios y tecnológicas que están reestructurando la industria? ¿qué nuevas relaciones comerciales deberían crearse? ¿a cuáles de las antiguas se les debería poner término? Hasta que éstas y muchas otras preguntas hayan sido respondidas, las compañías de líneas regulares se verán obligadas a operar en un medio político tan disperso que literalmente no pueden decidir de un día para otro qué planes y estrategias son los más apropiados.

A. Medidas adoptadas por los países desarrollados

Probablemente las leyes más importantes aprobadas por los países desarrollados para la industria del transporte regular por buques de línea sean 1) la US Shipping Act (Ley de la Marina Mercante de los Estados Unidos) de 1984 y 2) la propuesta para incluir el transporte marítimo en buques de líneas regulares dentro del Tratado de Roma de la Comunidad Europea. Desde luego, existen muchos otros instrumentos legales, tales como la Lomé III y la nota 1 al Anexo A del Code of Liberalization of Current Invisible Operations (CLIO) (Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles Corrientes), así como instrumentos casi legales que resultan de las deliberaciones entre los Estados Unidos de América y el Consultive Shipping Group (CSG).

1. La US Shipping Act de 1984. Esta ley es más que simplemente otra legislación nacional por cuatro razones: en primer lugar, aproximadamente dos tercios de todos los buques de líneas regulares hacen escala en puertos estadounidenses y, por consiguiente, deben cumplir con sus exigencias; en segundo lugar, las nuevas herramientas que crea para la industria —contratos de servicios, tarifas según tiempo y volumen, independencia de acción,

expansión de la libertad antimonopolios a las combinaciones y fletes intermodales, negociaciones directas de los cargadores con las líneas y no por conducto de las conferencias, y asociaciones de cargadores— son sustentadoras de las fuerzas del mercado, de los servicios y tecnológicas que están reestructurando la industria; en tercer lugar, las líneas pueden responder ahora rápidamente a los cambios que se producen en la demanda comercial, ya que todos los acuerdos que se presentan a la Federal Maritime Commission (FMC) (Comisión Marítima Federal)—que no sean acuerdos de imposición— entran en vigor 45 días después de su presentación, a menos que la FMC interponga una medida judicial precautoria; y en cuarto lugar, muchos países, como el Canadá con la propuesta revisión de su Shipping Conferences Exemption Act, están estudiando la experiencia de esta ley con miras a introducir modificaciones a su propia legislación. Debido a la importancia de esta ley para el transporte regular por buques de línea será evaluada en relación con a) los conceptos básicos de su cumplimiento, b) las consecuencias comerciales, c) los aspectos relacionados con la defensa y la seguridad económica nacionales y d) las cláusulas específicas de esta y otras leyes marítimas conexas de los Estados Unidos que son de interés para las compañías de líneas regulares.

a) Conceptos básicos del cumplimiento de la ley. Se han escrito muchos artículos e incluso libros en un esfuerzo por explicar la Shipping Act de 1984. Sin embargo, un portavoz de la FMC, en una conferencia patrocinada por ella y la Old Dominion University, que se celebró en Norfolk, Virginia, Estados Unidos de América, el 12 y 13 de junio de 1986, indicó que

"Siempre que cualquier industria es sometida a una modificación importante del esquema regulador con arreglo al cual funcionó durante decenios, se puede prever que los jugadores demostrarán muchos años en clasificar toda la nueva información que reciban acerca de los cambios introducidos en el medio y en hacer los ajustes apropiados."

Al parecer, deben ocurrir tres situaciones para que la ley sea plenamente comprendida: es decir, el transporte regular por buques de línea debe pasar por las etapas de ser 1) un mercado de compradores, 2) un mercado de vendedores, y 3) la FMC debe disponer de aproximadamente 10 a 15 años para interpretar las maniobras creativas de las líneas, las conferencias y los cargadores que tratan de reducir los que se consideran gravámenes innecesarios. Debido a que en los tráficos ha habido en forma crónica exceso de tonelaje, el uso creciente de puertos intermodales y de buques en gran escala, y al hecho de que los fletes (en términos reales) se encuentran en los niveles de 1977-1979, la industria del transporte regular por buques de línea es actualmente un mercado de expedidores o compradores de servicio. Por ejemplo, el Director General de la Far Eastern Freight Conference (FEFC) señaló recientemente que durante los dos últimos años casi todos los cargadores importantes habían negociado reducciones de fletes por separado, a veces por sumas bastante cuantiosas, pero que por lo general fluctuaban entre el 10 y el 20%. Mientras esta situación no varíe, numerosas disposiciones de la ley no serán utilizadas ni plenamente entendidas. Una vez que el período en esta industria cíclica haya oscilado para crear un mercado de vendedores, las empresas explotadoras de buques comenzarán a visualizar aspectos de la segunda situación.

Por lo que se refiere a la tercera situación, al interpretar la Shipping Act de 1984, la FMC será influida por la historia legislativa de la ley, la jurisprudencia relacionada con el transporte regular por buques de línea que se ha producido en el transcurso de los años, la información proveniente de los tráficos que supervisa, y la actitud del nuevo Presidente de la FMC, el señor Edward V. Hickey, respecto del cumplimiento de la ley. El señor Hickey declaró recientemente que haría todo lo que estuviera a su alcance para emplear de manera rápida y agresiva las armas estatutarias contenidas en las secciones 13(b)(5) de la Shipping Act de 1984 y 19 de la Merchant Marine Act de 1920 cuando lo justificasen las circunstancias. Las armas estatutarias a las que se refería serán tratadas en la parte IV.A.1.(d) *infra*. Sin embargo, contrapesando la declaración del señor Hickey se halla la sección 13(b)(6) de dicha ley en que se estipula que

"Antes de que un dictamen con arreglo a esta subsección se haga efectivo, será inmediatamente presentado al Presidente (de los Estados Unidos de América) quien podrá, dentro de los 10 días siguientes a su recepción, desaprobalo si estima que esa desaprobación es necesaria por razones de la defensa nacional o la política exterior de los Estados Unidos."

La interpretación de la ley será influida asimismo por la sección 18 en la que se prevé un examen cinco años después de la promulgación de la ley y el establecimiento de una comisión consultiva sobre conferencias en el transporte marítimo. Una de las principales cuestiones que ha de considerar esa comisión consultiva es si sería mejor para los Estados Unidos la prohibición de las conferencias o la existencia de conferencias cerradas o abiertas. De considerable importancia en esta materia será la homogeneidad de los contenedores y el carácter intercambiable de los servicios de línea regular, como se explicó en las partes II.A. y II.B., y el papel asignado a la industria del transporte regular por buques de línea en las políticas nacionales de los Estados Unidos. A fin de proporcionar a la comisión consultiva la información necesaria para esa determinación, la propia FMC ha comenzado a reunir información mediante cuestionarios que han respondido participantes en seminarios, empresas explotadoras de buques de líneas regulares y muchos otros. La FMC está vigilando numerosas rutas comerciales, más bien que reuniendo información caso por caso, y esto implica un papel incluso más activo para ella en el transporte regular por buques de línea.

b) Consecuencias comerciales. La Shipping Act brinda a los cargadores nuevas oportunidades para tratar con los transportistas. Antes de que se promulgara esta ley, los cargadores sólo podían negociar con las conferencias, pero actualmente pueden hacerlo directamente con cualquier línea, grupo de líneas o la conferencia misma, así como establecer asociaciones de cargadores. Estas asociaciones se definen en el párrafo 24) del artículo 3 como

"... un grupo de cargadores que consolida o distribuye sin fines de lucro los fletes para los miembros del grupo a fin de asegurar las tarifas por vagonadas, camionadas u otros volúmenes o contratos de servicios."

La Shipping Act incluye las asociaciones de cargadores como medio de equilibrar la fortalecida inmunidad antimonopolios de las conferencias de líneas regulares y el poder de negociación otorgado a los grandes cargadores mediante tarifas según tiempo y volumen y contratos de servicios. Sin las asociaciones de cargadores, las empresas explotadoras de buques de línea podrían recuperar cualquier ingreso por concepto de flete perdido por las concesiones hechas a los grandes cargadores elevando las tarifas para los cargadores con pequeñas cantidades de mercancías. A fin de proporcionar a los pequeños cargadores igualdad de acceso a las tarifas según tiempo y volumen y los contratos de servicio, la Shipping Act estipula que pueden formar asociaciones y que los transportistas no pueden negarse a negociar con tales asociaciones. El Ministerio de Justicia de los Estados Unidos ha emitido directrices para su aprobación de esas asociaciones; ninguna asociación debe controlar más del 35% de las cargas en oferta, y el coste del transporte no debe exceder al 20% del precio final del producto.

Si las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que están reestructurando el transporte regular por buques de línea dan por resultado una transferencia o separación de los contenedores de la industria del transporte regular por buques de línea, los contratos de servicios y las tarifas según tiempo y volumen, así como las herramientas legislativas mencionadas anteriormente, deberían constituir la base para su transporte en virtud de arreglos contractuales. Un indicio de esa tendencia puede apreciarse con los 6 568 contratos de servicio que habían sido registrados en la FEC al 30 de septiembre de 1986, y con la declaración del International Council of Container Ship Operators (Consejo Internacional de Empresas Explotadoras de Buques Portacontenedores) en el sentido de que en el intercambio comercial desde el lejano Oriente hacia la costa occidental de los Estados Unidos más del 70% de todas las cargas transportadas en buques de líneas regulares están sujetas actualmente a arreglos de contratos de servicio. La FEC ha indicado que, de los 6 568 contratos registrados en ella, el 75% supone la participación de transportistas no afiliados a conferencias, lo que indica no sólo el poder cada vez mayor de esos transportistas, sino también la repudiación de las fuerzas que apoyan el uso creciente de los contratos de servicios. Sólo la FEC ha registrado más del 20% de todos los contratos de servicios y muchos de ellos son con pequeños cargadores y asociaciones de cargadores. El empleo de los contratos de servicios no está restringido a los intercambios comerciales de los Estados Unidos y, por ejemplo, los cargadores de Asia que envían mercancías a Europa están ejerciendo actualmente el derecho a utilizar esas mismas herramientas. En este contexto, cabe preguntarse si los contratos de servicios se extenderán a todos los principales intercambios comerciales y, de ser así, cuál será su efecto sobre el sistema de conferencias de líneas regulares.

Dentro de algunos años, se pueden llegar a cabo deliberaciones técnicas acerca del debilitamiento del sistema de conferencias de líneas regulares y si ésta fue causada por la Shipping Act de 1984 o la homogeneidad de las conferencias y el carácter intercambiable de los servicios de transporte regular por buques de línea, como se argues en las partes II.A. y II.B. supra. Se ha estimado que para que una conferencia marítima estabilice los fletes y reduzca al mínimo la competencia en una ruta comercial, sus miembros deben controlar aproximadamente entre el 80 y el 90% de las cargas. Sin embargo, la FEC —para citar un ejemplo— indicó recientemente que el 47% de las cargas

con rumbo al Este y el 37% de las cargas con rumbo al Oeste son transportadas actualmente por transportistas no afiliados a conferencias. Algunas conferencias han empezado a reglamentar o prohibir el uso de los contratos de servicios permitidos por la sección 4(a)(7), atendiendo a las peticiones de los cargadores de que se incluyan las disposiciones de "cargador más favorecido" en sus contratos. Esas disposiciones requieren enmiendas a los contratos de servicios si los transportistas ofrecen menores tarifas a otros cargadores. Sin embargo, el hecho de que la Shipping Act contenga o no contenga disposiciones relacionadas con contratos de servicios se considera en gran medida impropio, ya que otras cargas homogéneas, como petróleo, minerales, cereales, automóviles, papel, madera, etc., se separaron del transporte marítimo en buques de líneas regulares sin anteriores iniciativas legales. De este modo, el empleo creciente de los arreglos de transporte por contrato correspondiente al transporte regular por buques de línea refleja las fuerzas del mercado, de los servicios y tecnológicas que están reestructurando la industria, y la Shipping Act de 1984 simplemente respalda esas fuerzas.

c) Aspectos relacionados con la seguridad económica y la defensa nacionales. Durante muchos años el Gobierno de los Estados Unidos ha mantenido su marina mercante nacional mediante una combinación de regímenes de reservas de carga y subsidios. Como ejemplos, las empresas explotadoras de buques de líneas regulares de los Estados Unidos reciben subsidios diferenciales de explotación (ODS) y subsidios diferenciales de construcción (CDS), además de los regímenes de reserva que son aplicables a cargas de cabotaje, militares y de asistencia económica. Entre 1980 y 1985 los ODS aumentaron de 341.4 millones de dólares a 351.7 millones de dólares, mientras que en el mismo período los CDS disminuyeron de 265.1 millones de dólares a 4.7 millones de dólares. Salvo unas pocas excepciones notables, la magnitud de estos subsidios y los regímenes de reserva hacen del transporte marítimo estadounidense en buques de líneas regulares uno de los más protegidos entre los países con economía de mercado. Al principio, cada una de las medidas antes señaladas procuraba armonizar los aspectos comerciales y los relacionados con la seguridad económica y la defensa nacional. Sin embargo, como estos tres campos son infinitamente complejos en sus ramificaciones, las diferencias de intereses entre los constructores de buques, los armadores, los propietarios de la carga, las fuerzas armadas y otros han llevado al Gobierno de los Estados Unidos a buscar medidas que los traten por separado.

Por lo que se refiere a los primeros, los aspectos comerciales del transporte marítimo internacional por buques de línea regular, con el subsidio diferencial de explotación los Estados Unidos prestan asistencia a sus empresas explotadoras de buques para que sufraguen los elevados costos de la mano de obra nacional, a fin de que puedan competir con las flotas de transporte marítimo de otros países. Por ejemplo, los costos salariales típicos para un buque portacontenedores de pabellón taiwanés son 1 500 dólares diarios, mientras que para un buque europeo ascienden a 4 200 dólares y para un buque estadounidense, a 8 500 dólares. En esas circunstancias, el subsidio diferencial de explotación puede significar la diferencia entre el hecho de continuar en una ruta comercial o retirarse de ella. En este contexto, se han hecho numerosos esfuerzos por introducir legislación en el Congreso de los Estados Unidos que permita que las empresas explotadoras de buques de líneas regulares de los Estados Unidos compren, construyan y arrienden buques nuevos en el mercado abierto, y no a los constructores de buques de los Estados

Unidos, y todavía presentaba los requisitos para recibir todos los pagos de subsidios existentes. Se pueden imaginar los beneficios que tales instituciones habrían significado para la UEL (véase la parte II.D supra), ya que poseía y explotaba buques (registrados en el extranjero y, por consiguiente, no tenía derecho a subsidio) debido a la diferencia de explotación en virtud de la legislación actual.

El Gobierno de los Estados Unidos trata los otros dos aspectos —la seguridad económica y la defensa nacional— de su política de transporte regular por buques de línea a título individual. Los requisitos de defensa se cumplen mediante la Ready Reserve Force (Fuerza de Reserva Disponible) de 69 buques de la Military Sealift Command (Comandancia de Transporte Marítimo Militar) de los Estados Unidos, que ha de crecer a 112 buques para 1991, mientras que se considera que la seguridad económica es adecuadamente atendida mediante las flotas de propiedad de los Estados Unidos que están registradas con arreglo a sus leyes, así como las de otros países. Del mismo modo, algunas naciones europeas con vasta experiencia en el transporte marítimo en buques de líneas regulares indican que ellas tratan estos tres aspectos por separado. Es más, a veces esos países incluso niegan que se preste especial consideración a las cuestiones relacionadas con la seguridad económica y la defensa nacional. Para esos países, estas últimas cuestiones son cubiertas por lo general por acuerdos de unión económica, opciones de transporte continental y tratados de defensa mutua que son de una magnitud tal que se elimina toda necesidad de que sean consideradas en una política de transporte regular por buques de línea. Estas naciones afirman también que sus flotas reciben solamente igualación de las tasas de interés o subsidios a la construcción local de buques y reserva de carga para los servicios nacionales, pero el principal subsidio proviene de la internacionalización de sus flotas mediante el empleo de tripulaciones extranjeras de bajo costo.

El tratamiento por separado de los aspectos comerciales, de seguridad económica y de defensa nacional del transporte regular por buques de líneas por parte de los Estados Unidos y otras naciones desarrolladas tiene importantes consecuencias para los países en desarrollo que o no disponen de medios suficientes para ocuparse de esos aspectos por separado o han adoptado una decisión nacional y mixtura de ocuparse de ellos de otra manera. Las representaciones de esta evolución desde el tratamiento conjunto hacia el tratamiento individual de estos tres aspectos de la política del transporte regular por buques de línea podrían ser similares para las empresas navieras de otros países, si el acceso a sus propios intercambios comerciales con Europa y los Estados Unidos de América queda condicionado al empleo de prácticamente los mismos medios para apoyar a sus empresas explotadoras de buques de líneas regulares.

d) Disposiciones específicas de la legislación marítima de los Estados Unidos que son de interés para las compañías de líneas regulares. A fin de asegurar el apoyo de los buques estadounidenses en el tráfico entre terceros países en que no participan los Estados Unidos y de todos los buques en los intercambios comerciales directos entre los Estados Unidos y países extranjeros, las secciones 11(b)(5) de la Shipping Act de 1984 y 19 de la Merchant Marine Act de 1936, respectivamente, proporcionan a la FCC amplias facultades. Los reglamentos correspondientes a estas secciones permiten a la

FMC instituir procedimientos por su propia iniciativa o previa presentación de una petición.

Los reglamentos correspondientes a la sección 13(b) (5) de la Shipping Act de 1984 se encuentran en el 46 Code of Federal Regulations (CFR) 587, en que se enumeran las condiciones que se considera perjudican indebidamente el acceso de los buques estadounidenses a los tráficos entre puertos no estadounidenses, incluidos los movimientos intermodales relacionados con ellos, y se establecen procedimientos con arreglo a los cuales las empresas estadounidenses explotadoras de buques de líneas regulares pueden solicitar asistencia a la FMC. Sin embargo, cualesquiera sean los límites, restricciones o requisitos impuestos a los buques estadounidenses para participar en los tráficos en que no intervenga su país, no estarán sujetos a revisión de la FMC a menos que una empresa estadounidense explotadora de buques de línea sea comercialmente capaz de ingresar en el tráfico de que se trata.

Como se señaló en la parte IV.A.1(a), el cumplimiento de la sección 13(b)(5) está limitado por la sección 13(b)(6). Sin embargo, en el 46 CFR 587.2 se enumera una amplia gama de condiciones que se definen como que perjudican indebidamente el acceso de buques con pabellón estadounidense a intercambios comerciales en que no participan los Estados Unidos. Los dos aspectos que revisten interés fundamental para las empresas de América Latina y el Caribe que explotan buques de líneas regulares son los que se relacionan con el subpárrafo (b)

"La reserva de una parte considerable de la carga total en el tráfico a buques de pabellón nacional u otros buques, lo que da por resultado que no se proporcione un razonable acceso competitivo de los buques de pabellón de los Estados Unidos a las cargas"

y con la inclusión de los movimientos intermodales en esas operaciones de transporte.

De conformidad con el subpárrafo (b), la FMC debe definir la expresión "... proporcione un razonable acceso competitivo de los buques de pabellón de los Estados Unidos a las cargas" a la luz de los esquemas de reserva de los Estados Unidos para las cargas de cabotaje y de asistencia militar y económica, así como de los acuerdos bilaterales de participación en la carga. Dando vuelta las estipulaciones de este subpárrafo, ¿significa que los Estados Unidos eliminarán esos regímenes y acuerdos a fin de "proporcionar un razonable acceso competitivo de los buques de pabellón no estadounidense a las cargas de los Estados Unidos"? En lo que se refiere a los movimientos intermodales que forman parte de los intercambios comerciales en que no participan los Estados Unidos, se puede imaginar, por ejemplo, al servicio transpacífico de la USL descargando mercancías provenientes de Asia en Los Angeles, California, para su transporte sucesivo en buques de enlace a Chile o Perú y desde uno de esos países a La Paz, Bolivia, por transporte terrestre. A falta de decisiones aclaratorias de los jueces de derecho administrativo de la FMC o declaraciones de política del Presidente de la FMC en estas materias, se puede suponer una cierta intención pero es sumamente difícil determinar el alcance que se dará a la aplicación práctica de esas disposiciones.

Los reglamentos correspondientes a la sección 19 de la Merchant Marine Act (la Ley de la Marina Mercante) de 1920 se encuentran en la 46 CFR 585 y definen las condiciones resultantes de las medidas tomadas por los gobiernos o de los métodos o prácticas competitivas que son desfavorables para el transporte marítimo en el comercio exterior de los Estados Unidos. Las definiciones de estas condiciones son muy similares a las de la 46 CFR 587.2, y crean dos esferas de interés para las empresas explotadoras de buques de líneas regulares de América Latina y el Caribe. La primera se encuentra en la 46 CFR 585.3(b) y se relaciona con las condiciones que

"Reservan cargas considerables a los buques de pabellón nacional y otros buques y no proporcionan, en condiciones razonables, un acceso eficaz e igual a esa carga de los buques que participan en el comercio exterior de los Estados Unidos;"

Este subpárrafo parecería reconocer implícitamente la validez de los regímenes nacionales de reservas de carga si esos regímenes estipulan, en condiciones razonables, un acceso eficaz e igual a esa carga de otros buques que participan en el comercio exterior de los Estados Unidos de América. Parece indicar que solo si los regímenes de reservas de carga no prevén esa situación serían considerados una condición desfavorable en el comercio exterior de los Estados Unidos. Desde luego se deja a la RMC que decida lo que constituye "igual acceso a esa carga". En el mercado actual, con excedente crónico de tonelaje, un acceso igual matemáticamente exacto podría dar por resultado que ninguna empresa explotadora de buques de línea regular tuviera una carga suficientemente grande para justificar un viaje desde el punto de vista económico. Cabe destacar que se ha concedido renovada importancia a esta sección de la ley, que se ha aplicado a los esquemas de reservas de carga de Filipinas y Venezuela, y la RMC se encuentra actualmente estudiando el acceso de los transportistas entre terceros países (cross-traders) a los intercambios comerciales entre los Estados Unidos y la Argentina y el Brasil.

La segunda esfera de interés está en la 46 CFR 583.3(d), y se relaciona con las condiciones que:

"Son discriminatorias o injustas como entre los transportistas, cargadores, exportadores, importadores o puertos o entre los exportadores desde los Estados Unidos y sus competidores extranjeros y que no se pueden justificar con arreglo a acuerdos o prácticas internacionales generalmente aceptadas y que funcionan en perjuicio del comercio exterior o el interés público de los Estados Unidos."

Este subpárrafo parecería indicar que las condiciones discriminatorias se justifican o se aceptan si se llevan a cabo de conformidad con un acuerdo internacional generalmente aceptado. En este contexto, la Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas entró en vigor el 6 de octubre de 1983 y, por consiguiente, parecería ser un acuerdo internacional generalmente aceptado. Debido a la conocida posición del Gobierno de los Estados Unidos contra el Código de Conducta, podría ser pertinente preguntarse si esta cláusula permite que las conferencias marítimas prorrateen entre sus miembros las cargas del comercio exterior de los Estados Unidos.

2. El transporte marítimo en buques de líneas regulares en virtud de los tratados que establecieron las Comunidades Europeas (Tratado de Roma). El transporte marítimo es abordado en el Artículo 84 del Título IV. En ese artículo se señala que:

"Las disposiciones del Título se aplicarán al transporte por ferrocarril, por carretera y por vías de navegación interior. El Consejo podrá, actuando por unanimidad, decidir si se pueden establecer disposiciones apropiadas para el transporte marítimo y aéreo, hasta qué punto y mediante qué procedimiento."

La estructura de este artículo es completamente diferente de los que versan sobre otras materias en que la Comunidad ha establecido políticas comunes. Tales artículos por lo general incluyen instrucciones detalladas para el Reglamento del Consejo que se ha de publicar. La razón para que se haya utilizado dicha estructura puede encontrarse en la visión del transporte marítimo que tenían los seis Estados Miembros originales de la CEE, que consideraban que se trataba de un asunto nacional regido por las leyes de cada país, los acuerdos de las conferencias y el mercado, así como en su necesidad de crear un "mercado común" mediante un incremento de los intercambios comerciales entre ellos mismos. Como resultado, durante muchos años el principal centro de atracción de las actividades de transporte de la Comisión de las Comunidades Europeas estuvo relacionado con los movimientos de carga por carretera, por ferrocarril y por vías de navegación interior entre los países miembros.

A pesar del primer enfoque del transporte de los Estados Miembros de la CEE, numerosos factores han contribuido en los últimos 15 años a que se tome cada vez más conciencia de la necesidad de establecer una política común de la CEE en materia de transporte marítimo. En este contexto, cabe destacar la decisión de la Corte de Justicia Europea en 1973, que sostuvo que el Artículo 48 del Tratado de Roma --relacionado con el libre movimiento de la mano de obra-- se aplica a los marineros, la presencia creciente de la competencia no comercial, el exceso crónico de tonelaje, los arreglos bilaterales de transporte, los regímenes nacionales de reservas de carga, la Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, la adopción de esa Convención por diversos Estados Miembros, conjuntamente con el Reglamento 954 del Consejo de 1979, más conocido como el Conjunto de Medidas de Bruselas (Brussels Package) y la US Shipping Act de 1984.

Atendiendo a estos factores, y como expresión del apoyo de la CEE a la US Shipping Act de 1984, el 22 de diciembre de 1986 el Consejo de Ministros aprobó los siguientes reglamentos del Consejo: 1) Número 4055/86, que aplica el principio de libertad para proporcionar servicios de transporte marítimo entre los Estados Miembros y entre los Estados Miembros y terceros países; 2) Número 4056/86, que establece normas detalladas para la aplicación de los Artículos 85 y 86 (las Normas sobre Competencia) del Tratado de Roma al transporte marítimo; 3) Número 4057/86, sobre prácticas injustas de fijación de precios en el transporte marítimo; y 4) Número 4058/86, sobre medidas coordinadas para salvaguardar el libre acceso a las cargas en el comercio marítimo. Además de los cuatro reglamentos aprobados, el Consejo de Ministros también tuvo ante sí propuestas para 1) establecer procedimientos de consulta entre los miembros de la CEE y terceros países, 2) proporcionar criterios para

definir una compañía naviera nacional con arreglo al Código de Conducta y 3) incluir dentro del reglamento 4055/86 la libertad de todos los nacionales de los de la CEE para participar en los tráficos de cabotaje de cualquier Estado Miembro, con un período de transición de 10 años. Sin embargo, como no se logró acuerdo sobre la estructura y la aplicación de estas propuestas adicionales, fueron desechadas.

Como en el caso de la US Shipping Act de 1984, para comprender los cuatro reglamentos del Consejo antes mencionados, el transporte regular por buques de línea debe ser un mercado de compradores, un mercado de vendedores y las autoridades de la Comunidad deben tener entre 10 y 15 años para interpretar las maniobras creativas de las líneas, las conferencias y los cargadores que procuran reducir las que se consideran cargas innecesarias. Debido al alcance de estos cuatro reglamentos, cuando se los compara con el de la US Shipping Act de 1984, se pueda prever que se adoptarán nuevos reglamentos del Consejo a medida que vaya surgiendo la necesidad. A pesar de estas limitaciones, los reglamentos del Consejo 4055/86, 4056/86 y 4058/86 contienen disposiciones que son importantes para los arreglos bilaterales de transporte y los regímenes de reservas de carga de los países latinoamericanos y deben ser cuidadosamente estudiados por cada país a la luz de sus distintas políticas y metas.

El artículo 1 del reglamento del Consejo 4055/86 establece que los nacionales de los Estados Miembros de la CEE pueden proporcionar servicios de transporte marítimo entre los Estados Miembros y entre los Estados Miembros y terceros países. Al parecer, el alcance de este artículo estaría limitado a los nacionales de los Estados Miembros de la CEE, pero ello no es así. El artículo 3 dice que los acuerdos bilaterales existentes concluidos por los Estados Miembros de la CEE con terceros países sean eliminados gradualmente de conformidad con el esquema cronológico proporcionado en el artículo 2. Para el transporte entre los Estados Miembros y terceros países, en buques que no son de propiedad de nacionales de los Estados Miembros de la CEE ni explotados o controlados por ellos, los acuerdos bilaterales deben ser eliminados gradualmente o ajustarse a las estipulaciones del Código de Conducta antes del 1º de enero de 1991. En circunstancias excepcionales, en las que, por ejemplo, las compañías de transporte marítimo en buques de líneas regulares de la CEE no tendrían, de otra manera, una oportunidad efectiva de participar en el intercambio comercial con origen y destino en un tercer país, en el párrafo (1) del artículo 5 se prevé el uso de arreglos para compartir la carga y en el párrafo (3) del artículo 6 se permite que el Consejo o los Estados Miembros interesados adopten las medidas que puedan ser necesarias para preservar una oportunidad efectiva de que tenga lugar esa participación.

El artículo 1 del reglamento del Consejo 4056/86 extiende las reglas de competencia (artículos 85 y 86 del Tratado de Roma) al transporte marítimo en buques de líneas regulares. Sin embargo, como el transporte marítimo en buques de líneas regulares es una industria de cárteles, con muchos acuerdos entre transportistas y cargadores en posible violación de esas reglas, los artículos 3 y 6 del reglamento del Consejo 4056/86 proporcionan exenciones en bloque con respecto a la aplicación de esas reglas para los acuerdos entre transportistas relacionados con el funcionamiento de servicios regulares de transporte marítimo y para los acuerdos entre los usuarios del transporte y las conferencias sobre el uso de los servicios regulares de buques de línea. Estas exenciones están sujetas a la condición de que el acuerdo, la decisión o la

práctica concertada no causen perjuicio, dentro de la CEE, a determinados puertos, usuarios del transporte o cargadores, a menos que esas tarifas o condiciones puedan justificarse desde el punto de vista económico. De suma importancia para los acuerdos bilaterales de transporte y los regímenes de reservas de carga latinoamericanos sería el párrafo (2) del artículo 7, en que se condiciona la aplicabilidad de las exenciones en bloque a, entre otras cosas, que no se impida la operación de buques no conferenciados en una ruta comercial. Se permite a las conferencias marítimas que continúen con su práctica histórica de utilizar arreglos de lealtad, ya sean rebajas inmediatas o diferidas, pero para ponerles término deben cumplir ahora con las condiciones relativas a derechos, períodos y penalidades.

El reglamento del Consejo 4058/86, que procura salvaguardar el libre acceso de los Estados Miembros de la CEE y, de ser mutuamente aceptado, cualquier país de la OCDE a las cargas en los tráficos marítimos, podría tener una importante repercusión sobre los arreglos bilaterales de transporte y los regímenes de reservas de carga latinoamericanos. El artículo 1 permite que las empresas navieras de los Estados Miembros o los buques registrados en un Estado Miembro traten de conseguir ayuda cuando medidas adoptadas por terceros países o por sus agentes restrinjan o amenacen restringir el libre acceso de la CEE a las cargas. La asistencia prevista en el reglamento 4058/86 incluye peticiones diplomáticas a terceros países, contramedidas tales como la obligación de obtener un permiso para cargar, transportar o descargar mercancías, y la imposición de cuotas, impuestos o aranceles. Si la CEE no ha reaccionado ante una solicitud de asistencia dentro de dos meses, los Estados Miembros pueden aplicar medidas nacionales unilateralmente o como grupo. Si bien las disposiciones del reglamento 4058/86 son muy claras, deben entenderse a la luz del Código de Conducta y del Conjunto de Medidas de Bruselas. Al adoptar estos dos últimos instrumentos, la CEE ha reconocido el derecho de todos los países para asignar un porcentaje de su participación en el intercambio comercial a su propia flota, así como el derecho de las regiones a reservarse para sí determinados aspectos de sus relaciones comerciales. De este modo, parecería que el libre acceso a las cargas está limitado por el Código de Conducta (incisos (a) y (b) del párrafo 4 del Artículo 2), así como por el Conjunto de Medidas de Bruselas.

3. Lomé III. A partir de 1964, la CEE ha regido sus relaciones comerciales, de desarrollo y de inversiones con los países y territorios de ultramar antiguamente dependientes mediante convenciones que se negocian cada cinco años. Al sumarse nuevos Estados Miembros a la CEE, ha aumentado continuamente el número de países y territorios de ultramar antiguamente dependientes que se convierten en partes contratantes de cada convención sucesiva. Por ejemplo, durante las negociaciones entre la CEE y el Reino Unido para el ingreso de este último país a la CEE, Mauricio manifestó su deseo de adherir a la convención comercial en vigor en esa época y se le permitió hacerlo el 30 de junio de 1973. El hecho de que otros países desearan adherir a la convención llevó a la adopción del Protocolo 22 (anexado a las Actas de Adhesión del Reino Unido a la CEE), mediante el cual la CEE ofreció a los 21 países de África, el Caribe y el Pacífico pertenecientes a la Commonwealth la oportunidad de negociar sus relaciones futuras dentro del marco de esta convención de comercio e inversión.

La quinta convención de comercio e inversión, conocida como Lomé III, fue firmada entre 65 Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la CEE el 8 de diciembre de 1984. El monto financiero de esta convención asciende a un total de 7.400 millones de unidades monetarias europeas (1 ECU = 1.02 dólares de los Estados Unidos) y proporciona a los Estados ACP acceso a los mercados de la CEE para productos como bananos, rú, azúcar, etc., y fuentes de asistencia financiera y técnica para proyectos y programas en esferas que van de la promoción del comercio al transporte y del medio ambiente a la industria.

La adhesión de Mauritio a la Convención de Lomé CEE-ACP, a petición propia, y la continua expansión del número de Estados ACP que reúnan las condiciones para ser aceptados indican una actitud sumamente flexible de las partes contratantes. Con el ingreso de Portugal y España a la CEE el 1º de enero de 1986 se plantean varias preguntas relacionadas con la conveniencia de un protocolo, similar al número 22 antes mencionado, que permitiría a los países latinoamericanos acceder a la Lomé III. Por ejemplo, el artículo 252 del capítulo A, titulado "Disposiciones relativas a establecimiento y servicios", exige un tratamiento recíproco, no discriminatorio, de las empresas nacionales por todas las partes contratantes. Por lo que se refiere al transporte, en el artículo 98 se dispone que

"Las Partes Contratantes acuerdan que el acceso competitivo al intercambio comercial no será discriminatorio."

De este modo, las preguntas son las siguientes: ¿Deberían tratar los países latinoamericanos de llegar a ser partes contratantes de la Lomé III? En caso afirmativo, ¿cuál sería la repercusión de esta medida sobre el comercio y el transporte?

4. Nota 1 al Anexo A del Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles Corrientes (Code of Liberalization of Current Invisible Operations (CLIO)). La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) fue establecida mediante una convención firmada en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960 y actualmente tiene como miembros a 24 naciones desarrolladas con economía de mercado: Australia, Canadá, 19 naciones europeas, Japón, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América. En esa convención se dispone que la OCDE fomentará diversas políticas de crecimiento económico y expansión comercial, y que para alcanzar estas políticas sus miembros acuerdan

"perseguir sus esfuerzos para reducir o abolir los obstáculos que se oponen al intercambio de bienes y servicios y pagos corrientes y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital." (así en adelante al subsección).

Para llevar a cabo el acuerdo antes señalado, el 12 de diciembre de 1961 los países miembros de la OCDE adoptaron el CLIO. Los servicios de transporte comprendidos dentro de la esfera de acción del CLIO se enumeran en la parte C del anexo A, mientras que la nota 1 proporciona directrices para la liberalización de todos los servicios internacionales de transporte marítimo y flotes comunes. La nota 1 contiene solamente tres oraciones, pero ellas tienen un gran efecto potencial sobre la iniciativa de los Estados Unidos de incluir

todos los servicios (que abarcan el transporte marítimo) dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La primera oración estipula que los residentes de un Estado de la OCDE tienen una oportunidad ilimitada de aprovecharse de los servicios internacionales de transporte marítimo ofrecidos por los residentes de otro Estado de la OCDE. Esto es seguido por una exigencia de que los servicios internacionales de transporte marítimo "no deberían" ser entorpecidos por medidas tales como controles de cambio, tratamiento a determinados pabellones o cláusulas preferenciales en acuerdos comerciales, para asegurar que las consideraciones comerciales normales "fuesen las únicas" que determinarían el método y el pabellón del embarque. Finalmente, la tercera oración estipula que

"La segunda oración de esta Nota no se aplica a los Estados Unidos."

Aun cuando la segunda oración utiliza las palabras "no deberían", indicando con ello que sus disposiciones constituyen una sugerencia y su cumplimiento es discrecional, el Gobierno de los Estados Unidos indica claramente en la tercera oración que no desea liberalizar los servicios internacionales de transporte marítimo. De ser correcta esta interpretación, ¿por qué entonces está tratando el Gobierno de los Estados Unidos de hacer colocar todos los servicios, incluido el transporte marítimo internacional, en un marco del GATT? ¿permitiría el Gobierno de los Estados Unidos que los aspectos de defensa nacional de su política marítima estuvieran sujetos a los requisitos del GATT de no discriminación contra los servicios de línea regular de otros países en esferas como el derecho de establecimiento, el acceso a los mercados y la presencia comercial, así como el arreglo de controversias, el tratamiento de nación más favorecida y la transparencia de los subsidios? Al parecer, el Gobierno de los Estados Unidos ha cambiado su posición desde que se adoptó la nota 1 al anexo A del CLIO o no ha considerado las consecuencias de tal liberalización para su política de transporte marítimo.

5. Deliberaciones entre los Estados Unidos y el Grupo Consultivo de Transporte Marítimo (US/Consultive Shipping Group (US/CSG)). Se recordará que la US Shipping Act de 1916 otorgó a las empresas explotadoras de buques de líneas regulares completa inmunidad respecto de las leyes antimonopolios de ese país para cualquier actividad cubierta por un acuerdo registrado y vigente en la FMC. Sin embargo, una serie de sentencias de los tribunales de los Estados Unidos en los decenios de 1950 y 1960 erosionaron esa inmunidad. Entre las empresas explotadoras de buques de líneas regulares de Europa y de los Estados Unidos cundió cada vez más la incertidumbre en cuanto a si un acuerdo registrado ante la FMC era suficiente para protegerlas de un pleito por violación de la legislación antimonopolios. Las deliberaciones entre los Estados Unidos y el CSG constituyeron el resultado de la incertidumbre que rodeaba a la inmunidad antimonopolios proporcionada por la Shipping Act de 1916. En reconocimiento de la necesidad de aclarar esta situación, una característica importante de la Shipping Act de 1984 fue indicar explícitamente que la inmunidad antimonopolio incluye no solamente aquellas actividades abarcadas por los acuerdos registrados ante la FMC sino también los celebrados de conformidad con esos acuerdos.

Entre los miembros del CSG se incluyen la República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, el Japón, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. Además de los representantes de esos

países, participan también en sus reuniones representantes de la CEE y de los Estados Unidos de América. Como resultado de la positiva contribución de los Estados Unidos y del CSG a la armonización de las políticas europeas y estadounidenses de transporte regular por buques de línea en cuanto a la inmunidad antimonopolios, se ha seguido deliberando para asegurar que otros elementos de esas políticas sean compatibles. El actual centro de atención de las deliberaciones Estados Unidos/CSG se relaciona con las políticas que salvaguardan y fomentan la competencia en todos los sectores del transporte marítimo. En la última reunión de los Estados Unidos y del CSG, celebrada en Copenhague, Dinamarca, del 28 al 30 de abril de 1986, se preparó una declaración conjunta de las conclusiones de los miembros. Los tres párrafos de la parte dispositiva de dicha declaración indican lo siguiente:

"1. Procurarán maximizar la cantidad de carga sujeta a acceso competitivo.

2. Ya sea que el Código de las Naciones Unidas para los servicios de líneas regulares se aplique o no se aplique a sus intercambios comerciales, los participantes reafirman su propósito de evitar la introducción de nuevas medidas gubernamentales, y de oponerse a las medidas introducidas o alentadas por terceros países cuyo efecto sea excluir o restringir el acceso competitivo de las empresas navieras de los demás países participantes a las cargas de sus intercambios comerciales. Los participantes mantendrán el derecho de las líneas no afiliadas a una conferencia y explotadas comercialmente a competir libremente por la carga de las líneas de línea.

3. Los participantes han convenido en que deben continuar celebrando consultas regularmente y, cuando proceda, coordinar medidas relacionadas con sus políticas de transporte marítimo. En particular, se propone celebrar consultas sobre: i) los medios para resistir conjuntamente las medidas proteccionistas perjudiciales; ii) los medios para mejorar las condiciones competitivas en el transporte marítimo; iii) los medios para superar las prácticas comerciales restrictivas que tengan el efecto de restringir considerablemente o cerrar todos los intercambios comerciales, especialmente aquellas prácticas que tengan efectos políticas restrictivas de transporte marítimo de terceros países; iv) las prácticas reguladoras de cada uno; y v) la dirección futura de las consultas."

El último párrafo de la declaración conjunta indica claramente el deseo de los países del CSG y de los Estados Unidos de coordinar acciones relativas a la política de transporte marítimo. Debido a la enorme capacidad comercial de esos países, esto significa que la política internacional de transporte regular por buques de línea podría ser determinada en Bruselas, Tokio y Washington. En este contexto, la coordinación de políticas de transporte marítimo podría dar por resultado una definición común de subsidios aceptables e inaceptables. Por ejemplo, la mayoría de los países que participan en las deliberaciones Estados Unidos/CSG utilizan alguna forma de pagos directos a sus flotas mercantes o pagos indirectos mediante tripulaciones extranjeras de bajo costo, mientras que los de América Latina dependen de los regímenes de reservas de carga. La pregunta no es si los pagos directos, el uso de tripulaciones extranjeras o los regímenes de reservas de carga son correctos o incorrectos, porque todos ellos presentan sus ventajas y desventajas, sino si

cualquier grupo de países tiene el derecho de restringir los medios que utilizan otros países para apoyar sus flotas mercantes.

Si bien parte de la redacción de los tres párrafos antes mencionados está en términos generales, la declaración demuestra una clara intención conjunta de oponerse al proteccionismo en el transporte marítimo en buques de líneas regulares asegurando el acceso competitivo de sus empresas explotadoras de buques de líneas regulares afiliadas o no afiliadas a una conferencia a las cargas generadas por terceros países. Esto se puede considerar como un indicio de una posible posición de los Estados Unidos y del CSG en la revisión de 1988 del Código de Conducta, respecto de la extensión de su alcance para incluir a las empresas explotadoras de buques de líneas no regulares afiliadas a una conferencia. A la luz de las actividades de los Estados Unidos y del CSG para coordinar sus políticas en materia de transporte marítimo para alcanzar objetivos comunes, cabría preguntarse si los países de América Latina y el Caribe deberían hacer lo mismo para preservar sus propias políticas nacionales de transporte marítimo.

B. Medidas adoptadas conjuntamente por los países desarrollados y los países en desarrollo

Los principales esfuerzos legislativos de los países desarrollados y de los países en desarrollo comprenden cuatro convenios negociados bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): un código de conducta de las conferencias marítimas y los convenios sobre el transporte multimodal internacional de mercancías, el transporte marítimo de mercancías (las Reglas de Hamburgo) y las condiciones de matriculación de buques, así como las deliberaciones que tienen lugar actualmente en el GATT sobre la inclusión de los servicios dentro de su marco. A la luz de las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que están reestructurando el transporte regular por buques de línea, tres aspectos revisten importancia fundamental, a saber: 1) los regímenes de responsabilidad para el transporte de contenedores; 2) los posibles temas para la Conferencia de 1988 de Revisión del Código de Conducta; y 3) la iniciativa para incluir los servicios dentro del marco del GATT.

1. Los regímenes de responsabilidad para el transporte de contenedores.

Desde los primeros días del uso del vapor hasta alrededor de 1970, los buques de carga general fueron los supremos "caballos de tiro" del transporte regular por buques de línea. Hasta que se adoptó en 1924 el Convenio Internacional para la unificación de ciertas reglas en materia de conocimientos, conocido también como las Reglas de La Haya, los regímenes legales existentes permitían una libertad casi ilimitada de contratos y las empresas explotadoras de buques prácticamente se despojaban de toda responsabilidad por pérdida o daño de la carga, sin importar lo que los hubiera causado, mediante cláusulas de exención en sus conocimientos de embarque. Sin embargo, las Reglas de La Haya circunscribieron esa libertad al definir, entre otras cosas, las normas relativas al cuidado de las cargas y el período de responsabilidad de las empresas explotadoras de buques de carga general. Tal responsabilidad es de "gancho a gancho", o desde el momento en que las distintas unidades de carga son acopladas al gancho de la grúa de un buque en el puerto de carga hasta que son soltadas del gancho en el puerto de descarga. Dentro de este régimen de

responsabilidad, en el párrafo 2 del artículo IBL, se exige a los transportistas que:

"... de manera adecuada y cuidadosa carguen, manipulen, estiben, transporten, guarden, cuiden y descarguen las mercancías transportadas."

Desde el momento en que las mercancías son unidas al gancho del buque hasta que son soltadas de él, se exige a las compañías de líneas regulares que procedan con la debida diligencia para preservar la carga. El buque debe estar en buenas condiciones para recibir la carga, y ésta debe ser cargada con cuidado así como correctamente estibada, amarrada y bien asegurada para el viaje previsto. Con los cambios producidos por los sistemas de unidades de carga, cabría preguntarse si esos requisitos son aplicables a los contenedores cuando esas unidades son llenadas y vaciadas en los terminales interiores de carga o en las fábricas, y si se debería exigir a las empresas explotadoras de buques celulares que asumieran esa responsabilidad cuando ya no participan en la manipulación y estiba de las mercancías transportadas.

Las Reglas de Hamburgo fueron preparadas para actualizar las Reglas de La Haya y se adoptaron el 30 de marzo de 1978, pero hasta ahora todavía no han entrado en vigor. En el artículo 4, se prolonga el período de responsabilidad "gancho a gancho" de las empresas explotadoras de buques para que abarque el período durante el cual esas empresas están a cargo de las mercancías en los puertos de carga y descarga. Esta prolongación reconoce que las empresas navieras han comenzado progresivamente a mirar hacia el interior y dedicarse a actividades tanto antes como después del "enganche", pero se debería poner en tela de juicio si proporciona suficiente flexibilidad para reconocer el papel creciente de los cargadores, consignatarios y sus agentes en las actividades de manipulación y almacenamiento de la carga, así como el llenado y el vaciado de los contenedores.

En el artículo 5 de las Reglas de Hamburgo, la norma relativa al contenido de las cargas está basada en la responsabilidad por culpa. En el párrafo 1 del artículo 5 se estipula que:

"El portador será responsable de los perjuicios resultantes de la pérdida o el daño de las mercancías, así como del retraso de la entrega, si el hecho que ha causado la pérdida, el daño o el retraso se produjo cuando las mercancías estaban bajo su custodia en el sentido del artículo 4, a menos que pruebe que él o sus subcontratados o agentes adoptaron todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el hecho y sus consecuencias."

La práctica comercial de cargar y sellar contenedores en las fábricas y los terminales interiores de carga, así como la velocidad con que se cargan y descargan los buques portacontenedores, efectivamente impide que las empresas explotadoras de esos buques inspeccionen las cargas antes de aceptarlas para su transporte. Si al abrir los contenedores, se encuentra que las cargas han sufrido daños, para eximirse de culpa, las empresas explotadoras de buques deben establecer dónde ocurrió el daño y quién es responsable, o compensar a la parte perjudicada.

Con la posible transferencia o separación de los contenedores del transporte regular por buques de línea y su transporte mediante arreglos contractuales o de fletamento, cabría preguntarse si la falta de legislación específica presagia un regreso a la libertad de contrato basada en el poder de negociación de cada parte. La segunda oración del artículo V de las Reglas de La Haya y los casos decididos por consiguiente han sido incorporados en el párrafo 3 del artículo 2 de las Reglas de Hamburgo. Este último proporciona una respuesta parcial al indicar que:

"Las disposiciones del presente Convenio no se aplicarán a los contratos de fletamento. No obstante, cuando se emita un conocimiento de embarque en cumplimiento de un contrato de fletamento, las disposiciones del Convenio se aplicarán a ese conocimiento de embarque si éste regula la relación entre el porteador y el tenedor del conocimiento que no sea el fletador."

Por lo tanto, parecería que podría haber un cambio de dirección hacia la libertad de contrato entre cargadores y porteadores respecto de los contenedores transportados en virtud de arreglos de fletamento. Si bien no hay convenios que cubran específicamente esta materia, existen numerosas fuentes de experiencia que podrían ser utilizadas por la industria del transporte regular por buques de línea para definir el alcance de esa libertad. Por ejemplo, los contratos de fletamento para el transporte de cargas tradicionales a granel, las prácticas conexas de la industria y las directrices establecidas por los tribunales al resolver controversias, así como los requisitos promulgados por la FMC para los contratos de servicio registrados ante ella de conformidad con la US Shipping Act de 1984, podrían proporcionar alguna orientación respecto de la negociación de arreglos de fletamento para el transporte de contenedores. Sin embargo, habrá que esperar una decisión del mercado respecto de dónde y cuándo podrían emplearse para los contenedores estas prácticas y directrices correspondientes a las cargas a granel, y las exigencias para los contratos de servicios en el comercio exterior de los Estados Unidos.

2. Los posibles temas que se tratarán en la Conferencia de 1988 de Revisión del Código de Conducta de las Conferencias Marítimas. Las negociaciones preliminares sobre diversos aspectos de un código de conducta de las conferencias marítimas comenzaron ya en 1967. Esas negociaciones se centraron más tarde en la UNCTAD y para 1974 dieron por resultado la aprobación de la Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas. Para comprender mejor el Código de Conducta se deben tener presentes las condiciones del transporte regular por buques de línea que existían entre 1967 y 1974, y la forma obligatoria en que fue elaborado.

Por lo que se refiere al medio en que se desenvolvía el transporte regular por buques de línea entre 1967 y 1974, se recordará que el primer movimiento internacional de contenedores tuvo lugar en 1966 y se trató de un viaje transatlántico entre los Estados Unidos de América y la República Federal de Alemania. En 1967 no había más de cinco buques portacontenedores que traficaban internacionalmente, y para 1974 ese número probablemente aumentó a alrededor de 50. En otras palabras, la revolución de los contenedores se encontraba en sus primeras etapas y las conferencias de carga general controlaban el transporte marítimo en buques de líneas regulares. En

cuanto al diagrama que figura en la parte II.B. surge, durante el periodo 1967-1974 la evolución de las conferencias marítimas había alcanzado la etapa de los acuerdos de carga fraccionada. El Código fue elaborado con anterioridad a los cambios estructurales originados por la contenedorización y, desde luego, antes de que se manifestaran las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales que actualmente están reestructurando la industria. Esto no se debe interpretar en el sentido de que el Código no es un instrumento útil, sino simplemente que, como muchos otros regímenes legales, ha sido sobrepasado en gran medida por los cambios introducidos en la industria que procura regular. De este modo, las preguntas que se plantean todas las partes contratantes son las siguientes: ¿qué cambios se necesitan para actualizar el Código? y ¿cómo se pueden estructurar esos cambios, así como el Código, para asegurarse de que no será rápidamente sobrepasado de nuevo por los acontecimientos futuros?

En este contexto, se considera que en la Conferencia de 1988 de Revisión del Código se podrían analizar distintas propuestas de los países desarrollados y de los países en desarrollo, así como las que formulen conjuntamente. Con respecto a las primeras, los países desarrollados podrían proponer a) la eliminación del artículo 2 sobre participación en el tráfico, y b) el derecho de las comunidades económicas a convertirse en Partes Contratantes en el Código. Por otra parte, entre las materias que podrían proponer los países en desarrollo figuran las siguientes: a) la asignación de las cargas por los gobiernos más bien que por las conferencias, b) la inclusión de compañías navieras independientes o no afiliadas a una conferencia dentro del ámbito de aplicación del Código, y c) una definición del papel de los puertos centros de carga, los servicios de transporte intermodal con puente terrestre, los buques en gran escala y su relación con las flotas de los países en desarrollo. Ambos grupos de países podrían presentar propuestas relacionadas con a) la separación de los contenedores de otras cargas de los buques de líneas regulares y su transporte en buques fletados, b) las actividades de corretaje de las conferencias, c) la interpretación uniforme del Código, y d) los cambios en la estructura del Código que podrían permitir modificaciones más fáciles y más frecuentes.

3. La iniciativa para incluir los servicios dentro del marco del GATT. Atendiendo a lo dispuesto en la sección 102(g) de la US Trade Act de 1974, que define el comercio internacional señalando que incluye intercambios comerciales tanto de bienes como de servicios, en la Ronda de Tokio de negociaciones comerciales el Gobierno de los Estados Unidos propuso la inclusión de los servicios. No se otorgaron concesiones importantes sobre esta propuesta, ya que los Estados Unidos y los principales países con los que mantiene relaciones comerciales estaban preocupados de otras cuestiones. Sin embargo, en la Reunión Ministerial del GATT de noviembre de 1982, los Estados Unidos trataron de establecer un programa de trabajo sobre servicios en el GATT. La firme oposición por parte de los países en desarrollo y algunas naciones desarrolladas dio lugar a una Declaración Ministerial en que se recomendaba que las Partes Contratantes del GATT emprendieran estudios nacionales sobre servicios y se sugería que intercambiaran la información pertinente por conducto de organizaciones internacionales como el propio GATT.

La firme oposición de los países en desarrollo al establecimiento de un programa de trabajo sobre servicios en el GATT se basa en una creencia de que

la estructura del GATT es inapropiada para la realización de negociaciones sobre servicios, que carece de experiencia y de jurisdicción en esos asuntos y que el espectro de las represalias comerciales --un país o un grupo de países que restringe la admisión de determinados bienes porque otros han hecho lo mismo respecto de sus propios bienes-- podría expandirse a las represalias intersectoriales o de bienes y servicios. Por lo que se refiere a estas últimas, la US Trade and Tariff Act de 1984 prevé específicamente las represalias intersectoriales: es decir, si un país desea reservar una determinada esfera de servicios para sus ciudadanos, otros países pueden adoptar represalias en forma de restricciones contra su comercio de bienes. A la luz de estas consideraciones, desde la Declaración Ministerial de 1982 y las Conclusiones Convenidas de 1984 de las Partes Contratantes del GATT, ha tenido lugar un intercambio de información sobre los servicios, no dentro del marco del acuerdo del GATT, sino más bien en la sede del GATT, utilizando sus instalaciones mediante lo que se llama ahora la "Pista Jaramillo" (por el Embajador de Colombia en Ginebra, Suiza, Felipe Jaramillo, quien es también Presidente del Comité de Servicios del GATT).

La propuesta de incluir los servicios dentro del GATT parte del supuesto de que todos los servicios son básicamente iguales y pueden ser tratados de la misma manera. Los servicios han sido separados históricamente en servicios de los factores o los que exigen una inversión, servicios no atribuibles a factores, públicos, privados, de los productores o los que agregan valor a un producto, de los consumidores, etc., pero estas clasificaciones solamente proporcionan una descripción de las características comunes de cada grupo de servicios. Si bien muchos servicios tienen ciertas características en común, como el hecho de que no se puedan almacenar para su uso futuro, las diferencias entre ellos provienen no de esas características, ni de las actividades llevadas a cabo por cada uno de ellos, sino de las políticas gubernamentales que determinan sus estructuras individuales. Como se examinó al comienzo de la parte IV, la estructura del transporte regular por buques de línea es determinada en gran medida no por el aspecto comercial de esos servicios, que equivale aproximadamente a una descripción funcional de esa actividad, sino más bien por consideraciones relacionadas con la seguridad económica y la defensa nacional. A menos que se analicen las cuestiones de política gubernamental que rodean a cada servicio, y hasta que tal cosa no se haga, no se comprenderán cabalmente el verdadero carácter de los servicios y su importancia en el proceso de desarrollo nacional.

Resulta sumamente difícil liberalizar el comercio de servicios tratándolos a todos igual o incluso agrupándolos en clases según sus funciones, actividades o características. Se podría lograr una comprensión más completa de los servicios mediante la preparación de análisis de las políticas gubernamentales que determinan la estructura particular de cada servicio. Esta sería una empresa compleja, pero sin esos análisis las negociaciones sobre servicios enfrentan el riesgo muy real de entrar en una tierra de nadie en que no haya temas preestablecidos ni documentos y los acuerdos no sean obligatorios. Como ejemplo de la necesidad de analizar las cuestiones de política gubernamental que determinan la estructura de un determinado servicio, la iniciativa de los Estados Unidos de incluir todos los servicios dentro del GATT es difícil de conciliar con su rechazo de la segunda oración de la nota 1 al anexo A del CLIO. Es más, la posición de los Estados Unidos respecto de la nota 1, como se presentó en la parte IV.A.4. supra, podría

perfectamente constituir una expresión de consideraciones de seguridad económica y defensa nacional que no permitirán que el transporte marítimo en buques de línea regular esté sujeto a las exigencias del GATT.

En la reunión de las Partes Contratantes del GATT, celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 15 al 20 de septiembre de 1986, los Ministros decidieron establecer un Grupo de Negociaciones sobre Servicios (GNS), cuyas actividades deberían regirse por los procedimientos y prácticas del GATT, pero realizarse por separado respecto de aquellas relacionadas con bienes. El GATT proporcionará apoyo de secretaría, con asistencia técnica de otros organismos, según lo que decida el GNS. En el segundo párrafo de la parte II, Negociaciones sobre el comercio de servicios, de la Declaración Ministerial sobre la Ronda de Uruguay se señala que:

"En esta esfera las negociaciones tendrán por finalidad establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo. Este marco respetará los objetivos de política general de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios y tendrá en cuenta la labor realizada por los organismos internacionales pertinentes." (se ha agregado el subrayado).

Las dos frases subrayadas indican claramente que en las negociaciones sobre servicios se deben tener en cuenta las diferencias entre los distintos sectores de servicios y los objetivos de política correspondientes a los servicios de los distintos países. La consideración multilateral de estos factores ayudará a arrojar luz sobre la estructura de cada servicio, y permitirá que el GNS dirija sus actividades hacia aquellos aspectos donde un acuerdo sería beneficioso para todos.

C. Medidas adoptadas por separado por los países de América Latina y el Caribe

Entre los esfuerzos legislativos de los países de América Latina y el Caribe se incluyen la adopción de regímenes de reservas de carga, el establecimiento de empresas navieras de propiedad del Estado, la creación de foros de transporte marítimo para facilitar la colaboración regional, y la participación en empresas navieras multinacionales regionales. Si bien cada uno de estos esfuerzos es importante, en el presente documento nos ocuparemos solamente del relacionado con los regímenes de reservas de carga. Sin embargo, el establecimiento de dos foros regionales y tres empresas navieras multinacionales indican claramente el deseo de los países de América Latina y el Caribe de colaborar en materias relacionadas con el transporte regular por buques de línea. Por ejemplo, la West Indies Shipping Corporation (WISCOP) fue establecida en 1961 por doce países del Caribe y actualmente explota cuatro buques oceánicos que están dedicados en su mayor parte a satisfacer las necesidades de los países propietarios: tres buques prestan servicios de

travesía corta entre las islas del Caribe y la costa oriental de los Estados Unidos, y el otro atiende una ruta interinsular del Caribe.

La mayoría de las flotas mercantes de esta región fueron establecidas sobre la base de la continua supremacía de dos importantes pilares, es decir, los regímenes de reservas de carga y el sistema de conferencias marítimas. El efecto de las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnológicas y legales sobre la estructura de las conferencias de líneas regulares fue tratado en las partes II.A., II.B. y IV.A.1.b) *supra*; en esta parte se tratarán ahora los resultados de esas mismas fuerzas sobre los regímenes de reservas de carga. La cuestión fundamental en este punto no es si los regímenes de reservas de carga han ayudado en el establecimiento y la explotación de esas flotas, como ciertamente lo han hecho, sino si la estructura actual de esos regímenes es apropiada a la luz de los cambios que han tenido lugar y se están produciendo en la industria.

Se recordará que la mayoría de los regímenes de reservas de carga fueron preparados y adoptados en los años transcurridos entre el final de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la revolución de los contenedores, y reflejan la época de los buques de carga general y las operaciones portuarias de gran densidad de mano de obra. Desde entonces las características del transporte regular por buques de línea han cambiado inevitablemente. Por ejemplo, las flotas de América Latina y el Caribe han cambiado a buques multipropósito y de construcción celular que permiten el transporte de una vasta gama de cargas y de contenedores. No sólo han cambiado las características de esas flotas sino que también ha habido un desplazamiento desde los sistemas de transporte modal hacia los sistemas de transporte intermodal y multimodal y la industria del transporte regular por buques de línea ha entrado en una era de "optimización de sistemas", exceso crónico de tonelaje, servicios de economía de escala, transporte por contrato de cargas homogéneas y servicios de transporte intercambiables.

1. El efecto de las fuerzas del mercado y de los servicios sobre los regímenes de reservas de carga. En los intercambios comerciales de América Latina y el Caribe la transferencia o separación de los contenedores del transporte regular por buques de línea y su transporte en virtud de arreglos contractuales dependerán del volumen y el equilibrio de los contenedores en movimiento, y la frecuencia de servicio exigida por los cargadores y los consignatarios. Actualmente, estos factores influyen considerablemente en contra de una separación de los contenedores de los servicios de transporte en buques de línea. Sin embargo, las corrientes comerciales de esta región han sólo comenzado a ser contenedorizadas y a medida que este proceso avance debería crearse la base para esa separación. Por ejemplo, se ha estimado que para fines del presente siglo la cantidad de cargas transportadas en contenedores para los países de América Latina y el Caribe aumentará en un 31%. Como tanto el comercio internacional como el transporte regular en buques de línea son campos dinámicos y en permanente evolución, podría producirse dentro del próximo decenio una separación de los contenedores en los tráficos de gran volumen de América Latina y el Caribe. De este modo, al parecer habría tiempo suficiente para que se amortizara el actual equipo de transporte y para que se formularan planes apropiados para participar en los restantes servicios de línea regular y en los arreglos de transporte por contrato de los contenedores.

Por lo que se refiere a los planes para la participación futura en los arreglos de transporte en buques de línea regular y por consiguiente, es importante considerar qué efecto podría tener una separación sobre la base de carga a la que se pueden aplicar los regímenes de reservas. Podría pensarse que tras la separación de los contenedores en una determinada ruta comercial, éstos serán tratados como cualquier otra carga a granel, pero probablemente ello no ocurrirá. Incluso después de que los contenedores sean separados de los servicios marítimos, retendrán muchas de las características de las cargas de buques de línea, como la continuidad de las corrientes de tráfico y las necesidades de frecuencia de los cargadores y consignatarios. Estas características comunes probablemente impedirán su tratamiento como cargas de buques de línea regular o a granel. Como los contenedores transportados en virtud de arreglos contractuales tendrán características tanto de tráfico de buques de línea regular como de tráfico de mercancías a granel, su separación podría dar lugar a una reclasificación de las cargas sujetas a regímenes de reservas de carga. semejante reclasificación podría suponer un cambio de las categorías tradicionales de carga a granel y carga en buques de línea regular a las categorías de carga a granel, carga en buques de línea regular y aquellas que son transportadas en virtud de arreglos contractuales en rutas de líneas regulares (o quasi-línea cargoes). De este modo, la estructura actual de los regímenes de reservas de carga para los cargamentos a granel y en buques de línea regular podría ser restrictiva si se produjera una separación, y en el futuro se podrían desplegar esfuerzos para determinar si se necesita una tercera categoría.

Como los contenedores compartirán las características tanto de las cargas a granel como de las cargas en buques de línea regular, las empresas de esta región que existan en buques de líneas regulares podrían ser atraídas en un círculo vicioso, porque para satisfacer al transporte por contenedor de contenedores se necesita un suficiente volumen y equilibrio para satisfacer las necesidades de frecuencia de los propietarios de la carga. Sin ese volumen y equilibrio los contenedores tenderán ser transportados en buques de línea regular tradicionales, que después de la separación serán mucho más caros que los buques dedicados a la carga por contrato. El costo más elevado del transporte de contenedores en buques de línea regular podría reducir aún más el volumen y aumentar los esfuerzos de los propietarios de la carga con miras a utilizar arreglos contractuales para el transporte de sus contenedores. Para romper este círculo vicioso, los países de América Latina y el Caribe con similares estructuras de comercio podrían combinar sus bases de carga.

Los esfuerzos de los propietarios de la carga por utilizar arreglos contractuales para el transporte de contenedores podrían adoptar varias formas. Por ejemplo, podría considerarse establecer una flota común de transporte mediante el empleo de transportistas por contrato en las trayectorias transatlánticas y transpacíficas, mientras que las empresas explotadoras de buques de línea de esta región actuarían como enlaces de larga distancia entre los puertos latinoamericanos y los de América del Norte. El segundo paso podría ser la creación de grandes consorcios internacionales en que las compañías de líneas regulares de esta región tendrían papés minoritarios activos (de explotación) o pasivos (de accionistas). Finalmente, como participantes minoritarios en consorcios internacionales, los países de la región enfrentarían el riesgo de tener una flota mercante que podría carecer de la flexibilidad para atender a los intereses nacionales.

2. El efecto de las fuerzas relacionadas con los servicios y la tecnología sobre los regímenes de reservas de carga. Se podría considerar que la disponibilidad de financiamiento es el factor fundamental que limita la incorporación en las flotas de América Latina y el Caribe de nuevas tecnologías, como los buques portacontenedores celulares de tripulación reducida y los contenedores de 48' (14.63m). Si bien el financiamiento es importante, la adquisición de nuevas tecnologías por parte de las compañías de líneas regulares de la región depende fundamentalmente de los tipos y los volúmenes de cargas en movimiento, las ubicaciones de los puntos de origen y destino de la carga, la necesidad de una articulación adecuada con otros sistemas y la evolución de las corrientes comerciales. Actualmente, la disponibilidad de financiamiento conspira contra la incorporación de esas tecnologías, pero la vasta gama de cargas de buques de líneas regulares —contenedores, bienes refrigerados, unidades de tamaños irregulares, automóviles, acero, etc.— que se presentan para su transporte y los volúmenes relativamente pequeños limitan la posibilidad de hacer uso intensivo del equipo y los buques especializados. Si la cantidad de carga transportada en contenedores aumenta un 31%, como se indicó en la parte IV.C.1., podría crearse una base para la utilización de esas tecnologías. Sin embargo, las necesidades de tecnología en materia de transporte interior para Europa y América del Norte no sólo son diferentes sino que también se encuentran en las primeras etapas de evolución, como ya se señaló en la parte III.C.2., y cada una debe ser estudiada cuidadosamente para asegurarse de que la tecnología seleccionada pueda tener una inserción adecuada a largo plazo en esas regiones, así como en América Latina.

Además de los problemas de financiamiento, de carga y de conexión, el principal efecto sobre los regímenes de reservas de carga podría provenir de los cargadores y consignatarios de esta región que reconozcan los beneficios de un enfoque de sistemas de la cadena de distribución mediante el intermodalismo, los servicios de transporte interior armonizados, la centralización de la carga, nuevas tecnologías, facilitación de la documentación y los procedimientos comerciales, etc., que es proporcionado por las empresas explotadoras de buques de líneas regulares de los países industrializados que participan en el intercambio comercial de América Latina y el Caribe. Esto podría dar por resultado vigorosos esfuerzos de los cargadores y consignatarios de la región para limitar el ámbito de aplicación de los regímenes de reservas de carga a las cargas tradicionales a granel y no homogéneas, no contenedorizables, que son transportadas por buques de línea, permitiendo con ello que las unidades de carga homogénea (quasi-liner cargoes) sean transportadas por transportistas por contrato. Con la posible transferencia o separación de los contenedores del transporte marítimo en buques de líneas regulares y la consiguiente disminución de los fletes mediante los arreglos de transporte por contrato, los cargadores y los consignatarios podrían alegar la pérdida de su participación en el mercado debido a los que se consideran costos excesivos del transporte.

3. El efecto de las fuerzas legales sobre los regímenes de reservas de carga. Aunque por lo general no se reconoce este hecho, el transporte regular por buques de línea es una industria de soberanía compartida, es decir, el transporte marítimo de mercancías entre dos o más países exige el cumplimiento de los regímenes legales de cada uno de ellos. Las empresas explotadoras de buques de líneas regulares procuran observar las leyes de cada país al que

prestan servicio, pero a veces hay diferencias entre las exigencias de esas leyes. Por ejemplo, un acuerdo comercial bilateral entre dos países, que permite participar sólo a los buques de esas naciones, podría estar en desacuerdo con las leyes de otro país cuyos buques tratan de lograr acceso a ese tráfico. Esta discrepancia no tiene repercusiones de carácter práctico a menos que este último país mantenga importantes relaciones comerciales con los otros dos y pueda tomar represalias como cambiarse a otras fuentes para obtener los mismos bienes o cerrar sus puertos a los buques de esos países. De este modo, la comprensión de la relación entre los regímenes nacionales de transporte regular por buques de línea reviste importancia fundamental para las empresas navieras y, como resultado, debe ser objeto de cuidadoso y permanente estudio.

De todas las medidas legales que se aplican actualmente a la industria del transporte regular por buques de línea o que se están elaborando para ella, posiblemente las que podrían tener mayores repercusiones en los países de América Latina y el Caribe se relacionan con las iniciativas de la CEE y los Estados Unidos de América, así como sus esfuerzos comunes en las reuniones de los Estados Unidos y del CSG y en el GATT. Si bien cada una de esas iniciativas fue examinada por separado anteriormente en este documento en las partes IV.A.1., IV.A.2., IV.A.5. y IV.B.3., es importante considerar su posible efecto sobre los regímenes de reservas de carga de los países de América Latina y el Caribe. Resulta imposible evaluar las consecuencias exactas de esas iniciativas, ya que cada caso será determinado por los criterios discrepantes de las autoridades nacionales pertinentes, pero se pueden sugerir algunos casos. En primer lugar, la sección 13(b)(5) de la Shipping Act de 1984 y la sección 19 de la Merchant Marine Act de 1920 permiten claramente a la FMC entablar demandas contra los regímenes de reservas de carga. Sin embargo, no se entablará demanda alguna de conformidad con la primera a menos que un buque de pabellón estadounidense pueda comercialmente ingresar en el tráfico de que se trate, mientras que la segunda no será utilizada a menos que se niegue a una empresa naviera el derecho a participar en condiciones de igualdad en el tráfico deseado.

El segundo caso entraña apartarse de la ley escrita, conforme al papel que el Gobierno de los Estados Unidos asigna al transporte marítimo en su política global en materia de comercio, economía y defensa. Como se examinó en la parte IV.A.1.a) *supra*, la sección 13(b)(6) de la Shipping Act de 1984 somete al examen del Presidente la aplicación de lo dispuesto en la sección 13(b)(5). Además, se debe comprender la importancia del transporte marítimo dentro de esa política global. Se puede tener un indicio de los diferentes papeles que debería desempeñar el transporte marítimo dentro de esa política a partir de la iniciativa estadounidense de liberalizar el comercio internacional en materia de servicios mediante la inclusión de todos los servicios dentro del marco del GATT, mientras al mismo tiempo se opone a la liberalización de los servicios de transporte marítimo dentro de la nota 1 al anexo A del CLIO. Este conflicto en la posición de los Estados Unidos sobre liberalización de los servicios de transporte marítimo induce a pensar que se asigna al transporte marítimo un papel secundario en la formulación de las políticas comerciales, económicas y de defensa nacionales y que se adoptaría una posición semejante respecto de la aplicación de la sección 13(b)(5) de la Shipping Act de 1984 y de la sección 19 de la Merchant Marine Act de 1920. Si bien se podría asignar un papel secundario a esas secciones en las políticas

nacionales de los Estados Unidos, ello no significa que se pueda hacer caso omiso de ellas. Lo que significa es que cuando los efectos de los regímenes de reservas de carga comienzan a tener repercusiones sobre las consideraciones primordiales de política —la seguridad económica y la defensa nacional— en los Estados Unidos de América, aumenta enormemente la probabilidad de que esas secciones sean utilizadas.

El tercer caso entraña la aplicación de las secciones antes mencionadas contra los regímenes de reservas de carga de América Latina y el Caribe. Las consecuencias de esa aplicación dependerán de dos factores: en primer lugar, si los países de esta región se unen para presentar una posición común; y, en segundo lugar, si esa posición se presenta a nivel diplomático o legal, o en ambos niveles. Naturalmente, las alternativas que se prefieran dependerán de las circunstancias de cada caso en particular, pero se puede anticipar que una región unida que actúe tanto a nivel diplomático como a nivel legal podría brindar las mayores oportunidades de éxito.

... (b) ... (c) ... (d) ... (e) ... (f) ... (g) ... (h) ... (i) ... (j) ... (k) ... (l) ... (m) ... (n) ... (o) ... (p) ... (q) ... (r) ... (s) ... (t) ... (u) ... (v) ... (w) ... (x) ... (y) ... (z) ...

En la introducción se indicó también que las ideas presentadas en este documento acerca de la estructura futura del transporte regular por buques de línea tienen una dimensión limitada. La transitoriedad de esas ideas es inherente al carácter de la evolución del transporte regular por buques de línea, que es permanente, eficiente, ampliamente sinérgico y jamás dispendioso. El canal medio en que se desenvuelve el transporte regular por buques de línea se está modificando continuamente, modifica a su vez las posibilidades, las realidades y los desafíos que enfrenta la administración de las empresas de transporte marítimo. La probabilidad de que sobreviva una empresa naviera puede depender enormemente si dicha empresa se transforma para reflejar los constantes cambios del mercado de los servicios, de la tecnología y del medio físico, y si las actividades de la cadena de distribución se sitúan a escala de la empresa más eficaz en función de los costos. De hecho, las tentativas de detener dichos cambios estructurales son caras, y si afortunadamente quitan oxígeno a los competidores. En una industria que no tiene patentes que otorguen exclusividad, una positiva disposición a cambiar la propia institución con permanente evolución y competencia constituye la única ventaja competitiva.

En una época de cambio estructural para la industria del transporte regular por buses de línea, las empresas explotadoras de buses se han acostumbrado a vivir con un alto grado de incertidumbre y a tomar decisiones

conociendo sólo unos pocos de los hechos pertinentes. En este documento se ha procurado ayudar en esa toma de decisiones evaluando las fuerzas que están cambiando la industria a fin de suministrar a los países de América Latina y el Caribe información que podrían utilizar para comenzar a preparar su adaptación al transporte regular por buques de línea del futuro. Sin embargo, existen muchos aspectos que se deberían estudiar más detenidamente. Algunos de los aspectos que tal vez deseen considerar los países de esta región son los siguientes: a) una convención internacional para hacer frente al exceso de tonelaje; b) una nueva estructura de organización para las empresas navieras; c) el cambio de las empresas tradicionales explotadoras de buques de líneas regulares a especialistas en rutas comerciales; y d) una política común de transporte regular por buques de línea para los países de América Latina y el Caribe.

A. Una convención internacional para hacer frente al exceso de tonelaje

A fin de crear una base que permita a todas las partes interesadas colaborar en la elaboración de medidas para ocuparse del exceso de tonelaje, se considera que podría ser apropiada la acción internacional. Esta podría dar por resultado la preparación de una convención de índole obligatoria o práctica. Tres son los requisitos necesarios para elaborar una convención obligatoria: debe haber 1) un acuerdo entre las posibles partes contratantes de que se necesita una convención internacional para tratar un determinado problema; 2) un acuerdo entre esas partes acerca del contenido de las cláusulas en que se aborda el problema; y 3) el área del problema tratada debe ser relativamente estable. En los casos en que se llena cada uno de estos requisitos, estaría indicado el uso de una convención obligatoria. Como ejemplo de convención obligatoria que cumple con esos requisitos cabría mencionar a las Reglas de La Haya, que han estado en vigor desde 1924. Sin embargo, en los casos en que no se cumplen esas condiciones, se puede elaborar una convención práctica si hay acuerdo solamente en el primer aspecto y el asunto o problema tratado está en un estado constante de evolución. En esta última situación, se podría utilizar un acuerdo de tipo práctico que se emplea comúnmente en los convenios de facilitación como la Convención Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, comúnmente mencionada como la Convención de Kyoto, y otras.

Los intereses de los gobiernos, los constructores de buques, los armadores, los bancos, las compañías de seguros, las sociedades de clasificación, los cargadores y los consignatarios parecen demasiado divergentes para la formulación de una convención obligatoria. Sin embargo, como todas las partes antes señaladas reconocen los peligros persistentes del exceso de tonelaje, podría ser útil considerar la posibilidad de adoptar una convención de tipo práctico. Una convención de esta naturaleza podría establecer un foro en que todas las partes contratantes se reunirían para adoptar medidas que respondieran a determinado marco de referencia y abordararan los problemas convenidos. Por ejemplo, el foro podría tener dos niveles —gubernamental y técnico— con reuniones anuales para el primero, mientras que el último podría reunirse con mayor frecuencia. Los aspectos abordados por los grupos técnicos de trabajo serían determinados por el mandato de la convención, pero podrían abarcar desde los límites de la disponibilidad de financiamiento del sector público y del sector privado para nuevos buques

hasta los incentivos para el desguace del tonelaje superfluo, y el fortalecimiento de la relación entre las sociedades de clasificación y las compañías de seguros hasta la reducción de la capacidad de construcción de buques.

En las reuniones de los grupos técnicos de trabajo, los participantes estudiarían y formularían propuestas sobre tres aspectos: medidas prácticas recomendadas y costumbres generales. Cabe destacar que las medidas podrían ser obligatorias de ser aprobadas a nivel de gobierno, mientras que las prácticas recomendadas podrían convertirse en medidas dentro de un plazo convenido y las costumbres generales podrían convertirse en prácticas recomendadas solamente mediante medidas ulteriores de las partes contratantes. La flexibilidad inherente de las medidas, prácticas y costumbres permitiría que las partes contratantes adoptaran propuestas a nivel de "costumbres" para verificar su utilidad. Una vez verificada, se podría proponer que la costumbre subiera de categoría y pasara a ser una práctica recomendada o se volvería al nivel técnico para un nuevo estudio. Si las medidas, prácticas y costumbres propuestas son aprobadas, por ejemplo, por los dos niveles de las partes contratantes que estén presentes y voten, podrían ser incorporadas en la convención en sus respectivos niveles. Del mismo modo, se puede utilizar un procedimiento similar para su eliminación.

B. Una nueva estructura de organización para

las empresas marítimas

Por lo general, el transporte regular por buques de línea se define por sus elementos físicos, como buques, contenedores, escalas, etc. Los elementos físicos no son los únicos que definen el transporte regular por buques. Las actividades que llevan a cabo los buques y los puertos, como el transporte regular, una industria de repetición: es decir, día tras día las mismas mercancías son cargadas y descargadas, los mismos buques entran y salen de los mismos puertos, se genera la misma documentación de comercio y transporte, que cumple con los mismos trámites aduaneros, etc. Esta repetición podría utilizarse para crear que los elementos físicos y las actividades cotidianas definan la totalidad del transporte regular por buques de línea, pero nada podría estar más lejos de la realidad. Si bien son importantes, los elementos físicos y las actividades repetitivas constituyen solamente una pequeña parte de una industria. La industria no se define por los elementos físicos y las actividades repetitivas.

En un examen crítico, se puede apreciar que el transporte en buques de línea regular es mucho más que los elementos físicos y las actividades operacionales. Para ver más allá de estos aspectos es necesario observar las funciones de repetición y dirección de las empresas marítimas. Existen muchos elementos en común, pero la primera función comprende la mayor parte de las actividades operacionales cotidianas, mientras que la segunda requiere una evaluación continua de las fuerzas del mercado, de los servicios, tecnologías y leyes que crean un marco de constante cambio y para responder a los cambios de la industria. Para ver más allá de la estructura cotidiana de las actividades repetitivas, se debe mirar más allá de la atmósfera reactiva u operacional de hoy y hacia aquellos elementos que ayudarán a cumplir con los requisitos de política y planificación de mañana. No se debería subestimar el estímulo de

cambio que resulta de esa evaluación orientada hacia el futuro, ya que puede permitir que los armadores logren una comprensión a fondo o visión estratégica de la industria para prever y utilizar el futuro.

Las empresas navieras de esta región tal vez deseen considerar las ventajas de modificar sus estructuras de organización para reflejar las diferencias antes mencionadas. Algunas empresas navieras de otras regiones han creado los puestos de Director de Operaciones (Chief Operating Officer) para que se encargue de los aspectos repetitivos, y de Director Ejecutivo (Chief Executive Officer), para los aspectos de dirección de la gestión del transporte marítimo. Mientras el primero está a cargo de las operaciones diarias de la línea y de su eficacia en función de los costos, el último estudia las distintas rutas posibles para el despliegue de los buques, las nuevas tecnologías, las fuentes de competencia, los posibles arreglos de explotación conjunta, los nuevos regímenes legales y la evolución permanente de la industria. Para lograr una integración eficaz tanto de las funciones de repetición como de las de dirección, el primer oficial operativo habitualmente presenta informes al primer oficial ejecutivo, que es también el presidente de la compañía.

C. El cambio de las empresas tradicionales explotadoras de buques de líneas regulares especialistas en rutas comerciales

Las empresas tradicionales explotadoras de buques de líneas regulares son expertas en transportar carga entre puertos. Sin embargo, cuando se comparan los costos de transportar mercaderías entre puertos con los costos del transporte entre el punto de origen y el punto de destino, se puede apreciar que la mayor cantidad de ingresos proviene de las actividades en tierra. Por ejemplo, la Cast North America explota un sistema de dos puertos entre Montreal y Antwerp, con un sistema de transporte interior integrado, y estima que sólo el 10% de sus costos tienen que ver con el transporte oceánico. Del mismo modo, la SLS indica que sus costos de transporte marítimo constituyen aproximadamente entre el 25 y el 30% del total, mientras que la Atlantic Container Line considera que esos costos ascienden al 30%. De este modo, entre el 70 y el 90% de todos los ingresos provenientes de las actividades de la cadena de distribución son generados por el transporte interior, la manipulación de la carga, el almacenamiento y otros servicios conexos, y tal vez las empresas explotadoras de buques de líneas regulares de esta región deseen considerar las ventajas de convertirse en especialistas en rutas comerciales (ERC).

Una empresa especialista en rutas comerciales utiliza un enfoque de sistemas de toda la cadena de distribución y procura armonizar todas las actividades relacionadas con el transporte de mercancías desde el punto de origen hasta el punto de destino. Durante esos movimientos las empresas especialistas en rutas comerciales actúan para proporcionar los servicios que sean necesarios, o establecen empresas mixtas para ello, ya sea transporte marítimo, manipulación en los terminales, transporte terrestre, almacenamiento, embalaje, despacho aduanero, mantenimiento de inventarios, facturación, etc. Si bien el éxito de las empresas navieras tradicionales se basa en gran medida en la utilidad del tiempo y el lugar, las economías de escala y el precio, las empresas especialistas en rutas comerciales disfrutan

de parámetros más amplios que se extienden desde la participación de los cargadores y los consignatarios en el diseño de los buques y en la selección de los itinerarios hasta los servicios de asesoramiento en materia de adquisiciones y control de inventarios para los propietarios de la carga. La compra de un buque o de equipo de manipulación de la carga por parte de una empresa naviera tradicional constituye una inversión en transporte, mientras que una compra similar hecha por una empresa especialista en rutas comerciales constituye una inversión en los procesos productivos de una ruta comercial. La demanda de los servicios de las empresas navieras tradicionales es determinada en gran medida por la relación de precios del intercambio (fob o cif) y otros requisitos, mientras que para las empresas especialistas en rutas comerciales estos aspectos se tornan menos pertinentes ya que las mercancías son transportadas en virtud de un contrato desde los productores hasta los consumidores.

Las empresas especialistas en rutas comerciales no son simplemente transportistas marítimos que venden un espacio en sus bodegas de carga. Procuran identificar y organizar para los propietarios de la carga servicios no relacionados con buques, que podrían acrecentar y estabilizar sus ganancias. Las empresas especialistas en rutas comerciales han comprendido que las actividades del transporte regular por buques de línea no pueden llevarse a cabo de la misma manera que se hacía antes del intermodalismo y están reestructurando sus empresas en consecuencia. La empresa especialista en rutas comerciales trabaja con los propietarios de la carga para diseñar sistemas de distribución vinculados mediante la tecnología de las comunicaciones y las computadoras.

D. Una política común de transporte regular por buques de línea para los países de América Latina y el Caribe

La supervivencia de las empresas explotadoras de buques de líneas regulares exige conocimientos, capacidades y acuerdos que van mucho más allá de los detalles técnicos relativos a la explotación de los buques. El principal desafío que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en esta época de cambio estructural se relaciona con el establecimiento de una política común para coordinar sus actividades independientes de transporte regular por buques de línea. Como se expuso en la parte IV, supra, los tres elementos principales de una política de transporte marítimo en buques de líneas regulares son los aspectos que tienen que ver con el intercambio comercial, la seguridad económica y la defensa nacional. Casi todos los países de América Latina y el Caribe experimentan necesidades similares en cada una de estas esferas y esta semejanza les permite considerar la posibilidad de elaborar una política común en materia de transporte marítimo en buques de línea regular.

La acción conjunta de las empresas navieras de esta región, ya sea para establecer consorcios o compañías multinacionales, racionalizar operaciones o realizar arreglos de fletamento de espacios de contenedores, debe permitirles alcanzar una escala apropiada de operaciones, ofrecer tecnologías modernas, mantener las frecuencias exigidas por los propietarios de la carga, unir la experiencia técnica y operacional y disponer de una base financiera más amplia, todo lo cual contribuiría directamente a lograr servicios más eficaces en función de los costos. Un estudio llevado a cabo por la Hapag-Lloyd sugiere

que la utilización de la capacidad de los buques en el Atlántico septentrional podría elevarse del 68 al 85% si se coordinasen los servicios y que ello daría lugar a ahorros de costos de más del 20%. La Hapag-Lloyd empezó a aplicar los resultados de este estudio cuando ella y la Atlantic Container Line racionalizaron sus servicios en dos rutas entre Europa y América del Norte. Esta racionalización eliminó cuatro buques, permite compartir el material, las instalaciones de carga y descarga y el equipo de transporte interior y se espera que ahorrará millones de dólares a ambas líneas. Del mismo modo, la cooperación entre la Barber Blue Sea y la ScanCarriers ha producido un mejoramiento general de 30 millones de dólares en los resultados de explotación de las dos compañías. De este modo, las empresas navieras pueden disfrutar de economías de escala no sólo mediante la adquisición de buques en gran escala, lo que se presentó en la parte II.D., sino también mediante economías obtenidas gracias a la cooperación.

1. Aspectos operacionales de una política común de transporte regular por buques de línea. En la actualidad, casi todos los países de esta región tratan de satisfacer sus necesidades de transporte regular por buques de línea en forma independiente. Si bien existen ciertas diferencias en materia de metas económicas nacionales que se aducen para justificar esas operaciones independientes, la crisis a largo plazo del transporte marítimo ha hecho necesario unirse con otras líneas a fin de racionalizar los servicios. Como ejemplo del cambio experimentado por las políticas de explotación de las empresas navieras de otras regiones, un portavoz de la Hapag-Lloyd indicó hace poco que ninguna línea europea es suficientemente grande para actuar por sí sola en las actuales condiciones del mercado.

Con el establecimiento de los servicios alrededor del mundo de la USL y la EL, muchos transportistas de esta región comenzaron a considerar el riesgo de convertirse en líneas de enlace para esas empresas navieras. Si bien podría parecer que ese riesgo ha disminuido con la quiebra de la USL, ello no es así. En efecto, ese riesgo debe considerarse en el contexto más amplio de las fuerzas que están reestructurando la industria del transporte regular por buques de línea. Ya sea respecto de los servicios alrededor del mundo o de los servicios de líneas regulares tradicionales, el verdadero riesgo que enfrentan las empresas explotadoras de buques de línea está relacionado con el establecimiento de sistemas de distribución intermodal en que ellas no participen. Esos sistemas consideran el transporte regular por buques de línea como sólo una actividad en el transporte de mercancías desde el punto de origen hasta el punto de destino. Es muy probable que las empresas navieras que forman parte de un sistema de distribución intermodal tengan mayor acceso a las cargas, y que dejen para las empresas explotadoras de buques que no pertenecen al sistema sólo los cargamentos de los tráficos de bajo volumen, estacionales y desequilibrados.

En 1985 aproximadamente el 60% de las exportaciones e importaciones de esta región, según su valor, se destinaron a Europa, Japón y Norteamérica o provinieron de esos lugares. Esta concentración del comercio debería proporcionar una base apropiada para el establecimiento de sistemas de distribución en esas rutas. Por ejemplo, las empresas de otras regiones explotadoras de líneas regulares transatlánticas y transpácificas que tratan de acrecentar sus factores de carga podrían hacer arreglos con los propietarios de la carga, los transportistas terrestres, las empresas navieras

que prestan servicios entre los puertos de América del Norte y los de esta región, y con otros a fin de establecer sistemas de distribución desde el punto de origen hasta el punto de destino. En noviembre de 1986 la principal empresa de transporte intermodal, la APL, empezó a ofrecer ese servicio desde Australia hasta el subcontinente de la India y el Golfo Pérsico. En esta operación, las cargas serán transportadas entre Australia y Singapur por el consorcio ANCO (integrado por la Australian National Line, la Djakarta Lloyd, la Neptune Orient Lines, la Nedlloyd y la Australia Straits Container Line) para su transbordo a buques de la APL. Como el transporte regular por buques de línea del futuro se llevará a cabo en el contexto de los sistemas de distribución, las empresas explotadoras de buques de líneas regulares de esta región deberían evaluar cuidadosamente las políticas comunes que pudieran conducir al establecimiento de sus propios sistemas.

A la luz de la necesidad de las empresas explotadoras de buques de línea de racionalizar sus operaciones con otras compañías en su misma situación, tal vez los países de América Latina y el Caribe deseen considerar la posibilidad de elaborar una política común de transporte regular por buques de línea que podría incluir la coordinación de los patrones independientes de explotación de sus flotas mediante: a) tres consorcios subregionales: la costa occidental de Sudamérica, la costa oriental de Sudamérica y México, Centroamérica y Panamá; b) el uso del concepto puerto central de Panamá para facilitar los movimientos de contenedores entre los consorcios; c) el uso del transporte intermodal por ferrocarril y por carretera en Asia, Europa y Norteamérica para reducir el número de puertos de escala; d) la expansión de los servicios de la West Indies Shipping Corporation (WISCO) para incluir la cuenca más amplia del Caribe; y e) un enfoque de sistemas o intermodal de los rubros a) a d) para que, por ejemplo, la WISCO pueda transportar carga a los consorcios de la costa oriental en un centro de transbordo del Caribe para su transporte sucesivo a Europa, y vicéversa.

Como ejemplo de la forma en que funcionarían los elementos mencionados de una política global, el consorcio subregional de la costa oriental de Sudamérica proporcionaría servicios de transporte entre cada país participante y Norteamérica, y aceptaría contenedores del consorcio de la costa occidental, y se los entregaría, en un centro de transbordo apropiado del Caribe para su transporte sucesivo entre Norteamérica y Sudamérica, así como hacia los puntos de destino europeos y desde ellos. Los contenedores del consorcio de la costa occidental podrían ser transportados entre Panamá y el centro de transbordo del Caribe por la West Indies Shipping Corporation. En caso de determinarse que esta opción no es eficaz en función de los costos, los contenedores podrían ser intercambiados entre los consorcios mediante servicios de enlace entre los océanos que funcionan entre Valparaíso, Chile, y Buenos Aires, Argentina. Evidentemente, cualquiera de las rutas terrestres sudamericanas que existen entre el este y el oeste constituye una tercera opción, pero, como se subrayó en la parte II.C., existen numerosos obstáculos topográficos. Así, del mismo modo que el consorcio de la costa oriental proporcionaría acceso regional a la costa oriental de Norteamérica y Europa, el consorcio de la costa occidental proporcionaría similar acceso a la costa occidental de Norteamérica y Asia.

En caso de no haber carga suficiente que justifique comercialmente la continuación de los servicios norte/sur con destino a Asia o Europa desde

Norteamérica, los consorcios podrían actuar como transportistas entre terceros países y participar en el comercio entre esas regiones, como lo permite la sección 19 de la US Merchant Marine Act de 1920. No se deben subestimar los beneficios que entraña actuar como transportista entre terceros países ya que, por ejemplo, las empresas Líneas Marítimas Argentinas y Transportación Marítima de México han logrado una parte apreciable de sus ingresos anuales en los tráficos transatlánticos entre Europa y los Estados Unidos y en los tráficos transpacíficos entre Asia y los Estados Unidos, respectivamente. Entre otros elementos de esta política global de transporte marítimo, se incluirían el uso de sistemas de transporte intermodal en Asia, Europa y Norteamérica, y el fletamento de espacios de contenedores cuando los volúmenes de carga no permitan el uso de buques entre los puertos de escala y los puntos de destino final.

2. Aspectos institucionales de una política común de transporte regular por buques de línea. Los cambios estructurales que se están produciendo en el transporte regular por buques de línea han creado una necesidad apremiante de evaluar el papel asignado a los regímenes de reservas de carga por los países de América Latina y el Caribe. Además de los aspectos institucionales de una política común de transporte regular por buques de línea que se presentaron en la parte IV., los países de la región podrían considerar también qué modificaciones de los regímenes de reserva de carga reflejarían el marco del transporte regular por buques de línea del futuro y, al mismo tiempo, evitarían los efectos de las medidas permitidas por la política común de transporte marítimo de la CEE y la US Shipping Act de 1984. Otros asuntos que podrían analizarse serían la separación de las cargas homogéneas del transporte en buques de línea regular, el carácter intercambiable de este último, la necesidad de utilizar sistemas intermodales, el uso cada vez mayor de los puertos-centros de carga y los servicios de transporte de enlace, el control del exceso de tonelaje y la formación de empresas mixtas y consorcios regionales de líneas regulares en esferas conexas.