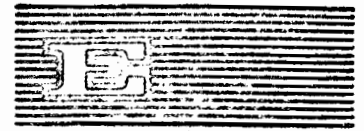


UNITED NATIONS
ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCIL



GENERAL

E/CN.12/912
16 de junio de 1971

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

EL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA CONFERENCIA NACIONES UNIDAS/OCMI
SOBRE EL TRANSPORTE INTERNACIONAL EN CONTENEDORES

(Observaciones de la Secretaría de la Comisión tocante
al Proyecto de Convención Aduanera
sobre Contenedores)

1. Introducción

1. Hay gran interés en América Latina por las posibilidades que ofrecen y los problemas que plantean para el transporte y sus sistemas económicos en general las innovaciones tecnológicas, las inversiones económicas y las presiones políticas que implica la expresión "revolución de los contenedores". Los proponentes del uso de contenedores han aducido que las naciones que hacen las inversiones necesarias para el uso eficiente de los contenedores, pueden obtener muchos beneficios pero hay muchas confusiones en lo que se refiere a cuales de estos "beneficios" cabe esperar que se materialicen realmente dadas las condiciones sociales y económicas de América Latina. Hace aumentar la preocupación de América Latina la sugerencia generalizada en el sentido de que urge hacer dos tipos de cambios en el transporte y la distribución. Primero, se estima que se está adoptando rápidamente el uso de contenedores como principal instrumento universal de transporte, y que cualquier vacilación en lo que toca a hacer planes e inversiones para la manipulación de contenedores no es más que una postergación costosa de lo inevitable. Segundo, el transporte en contenedores entre las principales potencias económicas del mundo permite nuevas economías en el intercambio de bienes entre ellas y supone grandes cambios en la tecnología empleada en el transporte internacional con lo cual los países en desarrollo podrían encontrarse en seria desventaja para colocar sus bienes en el mercado internacional y para contar con los medios de transporte más eficientes si no adoptan las medidas adecuadas para participar en esta "revolución de los contenedores".

2. El volumen de tráfico internacional en contenedores se está multiplicando y continuará haciéndolo durante cierto tiempo. Barcos contenedores especiales unen a Estados Unidos, Europa, el Lejano Oriente, Australia y Puerto Rico. A fines de 1969 se estimaba en alrededor de 1.5 millones de toneladas de porte bruto la capacidad de los barcos en servicio que habían sido construidos especialmente para el transporte exclusivo de contenedores, y en 1.3 millones de toneladas de porte bruto la de los barcos transformados a fin de habilitarlos para el transporte de contenedores. La capacidad de los nuevos barcos contenedores especializados

/mandados a

mandados a construir en esa época alcanzaban un total de 2.5 millones de toneladas de porte bruto, y la de los barcos transformados a 0.5 millones de toneladas de porte bruto.^{1/} Había en uso o estaban en construcción alrededor de 120 instalaciones portuarias y muelles especiales en diversas partes del mundo. Gran número de contenedores se transportaba por tierra una gran distancia antes y después de ser transportados por barco. Sólo en diciembre de 1969 se transportaron por ferrocarril más de 43 000 contenedores cargados desde tres puertos del Mar del Norte (Antwerp, Rotterdam y Zeebrugge) a Suiza e Italia.^{2/}

3. Un estudio de diez de las más importantes compañías navieras de América Latina efectuado en 1966 reveló que poseían 2 046 contenedores, la mayoría de los cuales medían 8 x 8 x 8' o menos.^{3/} Si bien suele afirmarse que la proporción del comercio latinoamericano que puede transportarse en contenedores es inferior a la cifra que le corresponde del comercio mundial, se calcula que en 1975 podrían transportarse en contenedores más de tres millones de toneladas sólo entre América Latina y Nueva York.^{4/}

4. Pese al tráfico que atraen los contenedores por las condiciones de relativa eficiencia que ofrecen los usuarios, las empresas de transporte y los gobiernos de los países económicamente avanzados están muy desilusionados por las dificultades que han encontrado para ponerse de acuerdo sobre la reglamentación del manejo y el intercambio de contenedores en el tráfico internacional. Los beneficios de algunas innovaciones e inversiones han sido inferiores a lo previsto, en muchos casos por que el éxito de su aplicación dependía de otras reformas que no se han hecho.

5. Muchos países, sobre todo europeos, consideran que el progreso futuro en el uso de contenedores requiere un consenso internacional

1/ Estimaciones basadas en AS Shipping Consultants, Container ship register, 1969-1970, Oslo, Noruega.

2/ W/TRANS/WP24/160, página 4, del 6 de julio de 1970 (distribuido por la CEPE).

3/ Declaración del señor Tomás Sepúlveda en el Primer Seminario Interamericano de Puertos (Cargas Unificadas), celebrado en Bogotá, del 25 al 30 de marzo de 1968.

4/ Estimado por el New York Port Authority.

sobre los aspectos más importantes de este tipo de transporte, pero como hay distintos intereses políticos y económicos en juego en este transporte, para lograr un consenso habrá que llegar a algunas soluciones de transacción. A medida que ha ido avanzando la iniciativa propiciada por los organismos internacionales con sede en Europa cuyo fin es establecer un conjunto de resoluciones sobre los problemas técnicos, administrativos y jurídicos del transporte internacional en contenedores, se ha hecho cada vez más evidente para los representantes de los países en desarrollo que estos acuerdos podrían tener repercusiones económicas importantes para sus países.

6. El Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa (CEPE), actuando en nombre del Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, convocó a una reunión intersecretarial sobre la materia, en julio 1969. En dicha reunión se estimó que los problemas relativos al transporte internacional de contenedores, etc.

7. A mediados de 1970, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas decidió auspiciar conjuntamente con la Organización Marítima Consultiva Intergubernamental (OCMI) la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores, que se celebrará en el Palacio de las Naciones, en Ginebra desde el 13 de noviembre de 1972 y que tendrá una duración de cuatro o más semanas.^{5/}

^{5/} Véase el documento de las Naciones Unidas E/4796 "Question of convening a United Nations meeting on containerization; the administrative, technical and legal problems in the field of international container transport requiring attention at the global level"; Resoluciones del Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, resumidos, 48º período de sesiones, Suplemento N° 1A (E/4832/Add.1); Resolución A.193 (vi) de la Asamblea de la OCMI.

8. Cada tema del programa provisional fue examinado detenidamente por uno o más organismos internacionales de Europa, y los principales documentos de trabajo, incluso los proyectos de convenciones que han de examinarse, reflejan en general la evolución de las ideas respecto de estos temas en el citado continente. El programa provisional incluye los siguientes temas:

a) Cuestiones aduaneras, incluso un proyecto de convención aduanera sobre contenedores (E/CONF.59/2).

b) Contrato de transporte combinado, incluso el texto preliminar de proyecto de convención (TCM) (E/CONF.59/3).

c) Normas de seguridad, incluso un texto preliminar de proyecto de convención (E/CONF.59/4).

d) Normalización de dimensiones y pesos (E/CONF.59/5).

e) Inspección, comprobación y certificación (E/CONF.59/6).

f) Identificación y marcas (E/CONF.59/7).

g) Documentos (E/CONF.59/8).

h) Otras cuestiones relativas a la facilitación de los trámites (E/CONF.59/9).

9. En América Latina los estudios sobre los contenedores se han hecho principalmente sobre una base modal o nacional. El Primer Seminario Interamericano de Puertos, celebrado en Bogotá del 25 al 30 de marzo de 1968 y auspiciado por el Comité Técnico Permanente de Puertos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), examinó los nuevos métodos de unificación de la carga y el transporte intermodal, haciendo especial hincapié en la manipulación de contenedores y bandejas en los puertos. La Tercera Conferencia Portuaria Interamericana, celebrada en Viña del Mar del 15 al 23 de noviembre de 1968, y auspiciada asimismo por el Comité Técnico Permanente de Puertos, examinó un proyecto de Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Internacional de Carga "Unitizada", y aprobó una resolución solicitando a los gobiernos miembros de la OEA que examinaran este asunto. La resolución respectiva, que indica los principios básicos que han de incorporarse al Convenio figura en el Anexo 1. La Séptima Reunión del Comité Técnico Permanente de Puertos de la OEA, realizada en Bogotá del 14 al 19 de septiembre de 1970,

/preparó un

preparó un nuevo anteproyecto del Convenio Interamericano mencionado que será sometido a consideración de los gobiernos miembros de la OEA. El tráfico de contenedores fue uno de los principales temas examinados en la reunión de los Grupos Zonales de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) realizada en Salta, Argentina, del 28 al 30 de abril de 1971. La ALAF y la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) han estudiado el problema de las normas aplicables a los contenedores, y recomendado que se adopten las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) hasta que se convengan otras. Las Direcciones de Aduanas de los diferentes países han estudiado el problema y elaborado proyectos de ley. El Brazil promulgó en 1965 una ley que regulaba el uso de contenedores y que ordenaba a las entidades administrativas elaborar reglas concretas y un programa de acción.^{6/} El gobierno de la Argentina ha establecido un conjunto detallado de normas que utilizan los funcionarios aduaneros para supervisar el uso de contenedores en el tráfico internacional.^{7/} Venezuela ha establecido una comisión permanente de alto nivel para estudiar los problemas y las posibilidades que ofrecen los contenedores.

10. Las delegaciones de América Latina y de otros países en desarrollo en la Comisión del Transporte Marítimo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), han expresado el deseo de que se examinen detenidamente las repercusiones económicas de la unificación de la carga, especialmente para los países en desarrollo, en el tercer período de sesiones de la UNCTAD que se realizará en Santiago de Chile a comienzos de 1972.^{8/}

6/ Ley N° 4.907 de diciembre de 1965, sobre el uso de "containers".

7/ Ley N° 17.347 del 18 de julio de 1967, Decreto N° 925/680 del 23 de febrero de 1968; Resolución N° 6552/70 del 20 de agosto de 1970 de la Administración Nacional de Aduanas.

8/ "Unitización de la carga en los países en desarrollo", Declaración preliminar presentada por Argentina, Brasil, Colombia, Costa de Marfil, Chad, Chile, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, India, Indonesia, Irán, Iraq, Madagascar, México, Nigeria, Paquistán, República Árabe Unida, Panamá, República de Corea, Senegal, Thailandia, Uganda, Venezuela. (Doc. TD/B/C.4/L.82, 29 de marzo de 1971.)

Asimismo desean que el Consejo Económico y Social autorice un estudio sobre las consecuencias económicas de la Convención TCM propuesta, que se terminará antes de la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el Transporte Internacional en contenedores.^{2/}

11. En la actualidad se están haciendo circular el anteproyecto de las convenciones, y los primeros borradores de las propuestas y recomendaciones mencionadas en el párrafo 8 entre los Gobiernos y las comisiones regionales de las Naciones Unidas. Las opiniones de los Gobiernos sobre las cuestiones relacionadas con el proyecto de Convención TCM que a su juicio deben ser esclarecidas deben ser presentadas antes del 30 de junio de 1971. El plazo para estudiar los otros documentos y comentarlos vence en septiembre de 1971.

12. Este es el primer memorandum sobre esos documentos preparados por el Programa de Transportes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El Programa mencionado desea facilitar el diálogo entre las personas que en América Latina se interesan por los problemas administrativos, técnicos y jurídicos relacionados con el transporte internacional en contenedores, y en especial los en relación con las repercusiones económicas de las convenciones, propuestas y recomendaciones que se hacen circular. Se invita a los interesados a formular comentarios que se harán circular, conjuntamente con otras informaciones importantes, en nuevos memorandos. En esta forma estos memorandos pueden servir como orientación para los gobiernos latinoamericanos, al indicar algunas de las interrogantes que cabe formularse en relación con la "revolución de los contenedores" y sus repercusiones económicas en América Latina.

13. Es importante relacionar los documentos para la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores, con el contexto de las condiciones generales de la infraestructura del transporte,

^{2/} Repercusiones económicas del proyecto de convención sobre el transporte internacional combinado de mercancías; proyecto de resolución presentada por Argentina, Brasil, Colombia, Costa de Marfil, Chile, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, India, Indonesia, Iran, Iraq, Madagascar, México, Nigeria, Panamá, Paquistán, República Árabe Unida, República de Corea, Senegal, Tailandia, Uganda, Venezuela. (Doc. TD/B/C.4/L.74, 24 de marzo de 1971.)

el medio social y político, la escasez de capital, la tradicional dependencia económica y tecnológica, y los objetivos del desarrollo de la región y de las naciones de América Latina. Es posible que el transporte en contenedores tenga facetas que son importantes para América Latina y que no estén siendo consideradas adecuadamente en los documentos de trabajo de la Conferencia Naciones Unidas/OCMI. Los organizadores de la Conferencia han solicitado que se les dé a conocer cuanto antes cualquier observación al respecto.

14. Un problema particularmente difícil que presenta para América Latina la tecnología de los contenedores consiste en que muchos países han hecho recientemente grandes inversiones en sus servicios portuarios y de transporte, e introducido muchas reformas en la administración de esos servicios, sin tener debidamente en cuenta en muchos casos los problemas de organización, aranceles y operacionales que planteará el tráfico internacional en contenedores. Resulta irónico que en muchos de esos programas de modernización se hayan aplicado normas europeas, precisamente en el momento en que los países que idearon esas normas tienen dificultad en adaptarse al voluminoso movimiento de contenedores. Tanto la tecnología del transporte como las normas de transporte "eficiente" están cambiando rápidamente y los países en desarrollo sólo pueden esperar una ayuda limitada de la transferencia de "los conocimientos corrientes" sobre el transporte. Sobre todo en materia de contenedores son muy escasos los conocimientos especializados basados en investigaciones empíricas minuciosas.^{10/}

15. A continuación se formulan algunas observaciones e interrogantes del Programa de Transporte de la CEPAL con relación al documento E/CONF.59/2, referido en el párrafo 8 anterior. El Programa se propone elaborar posteriormente en otros documentos un análisis y observaciones sobre otros problemas y aspectos que formarán parte del temario de la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el transporte internacional en contenedores.

^{10/} Ya se aprecia una lección aprendida de la "revolución de los contenedores": en lugar de planes de modernización que remplazan una estructura inflexible con otra, los países en desarrollo necesitan organizar sistemas de transporte adaptables a la sucesiva innovación y alteración de las estructuras para aprovechar nuevos inventos tecnológicos e incorporar nuevas definiciones de las necesidades sociales.

2. Proyecto revisado de Convención Aduanera sobre Contenedores (E/CONF.59/2)

16. Anteriormente se tomaron medidas para resolver los problemas aduaneros europeos mediante convenciones internacionales encaminadas a facilitar el transporte en contenedores. Pese a que esas convenciones están abiertas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, se prepararon con el objeto principal de facilitar el comercio internacional de los países europeos. Cuba, Jamaica y Trinidad-Tabago son los únicos países latinoamericanos signatarios de la "Convención Aduanera sobre Contenedores" de 1956, y Cuba es la única nación latinoamericana signataria de la Convención europea sobre el régimen aduanero de los pallets utilizados en los transportes internacionales de 1960. Como se verá más adelante, es importante destacar que en ambos casos Cuba hizo reparos a la cláusula sobre arbitraje de la Convención.

17. Ningún país latinoamericano está participando en la Convención Aduanera relativa al sistema del carnet TIR para el transporte internacional de mercaderías, de 1959 (Convención TIR).^{11/} En Europa, bajo la responsabilidad financiera de la Unión Internacional de Transportes por Carretera, dicha Convención ha sido el principal instrumento para facilitar el transporte internacional de mercaderías por carretera, incluso en contenedores. Las garantías respaldadas por la autoridad de la Unión Internacional de Transporte por Carretera se han hecho extensivas al transporte combinado de contenedores en parte de la ruta. Se está prestando ahora alguna atención a posibles conflictos entre la Convención TIR y la Convención Aduanera sobre Contenedores propuesta. La primera puede verse reemplazada por la propuesta Convención Aduanera para Facilitar el Transporte Internacional de Mercaderías; se está tratando de conciliar esta última con la Convención Aduanera sobre Contenedores.

^{11/} La sigla TIR se refiere a transport international routier. Esta y otras convenciones europeas y latinoamericanas que afectan al tráfico internacional por carretera se describen en CEPAL, Problemas del transporte internacional por carreteras, E/CN.12/786, 14 de agosto de 1967.

18. En el programa provisional de la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores se halla el Proyecto Revisado de Convención Aduanera sobre Contenedores (E/CONF.59/2). El Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa preparó este proyecto de Convención en consulta con los gobiernos y las organizaciones internacionales. El proyecto incluye sugerencias de modificaciones hechas por el Grupo de Relatores sobre Cuestiones Aduaneras relativas a los Contenedores en sus reuniones de trabajo de abril, junio, septiembre y diciembre de 1970. Los relatores fueron designados por Austria, la República Federal de Alemania, Francia, Hungría, Japón, los Países Bajos, Polonia, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y Yugoslavia. No estuvieron representadas naciones ni organizaciones latinoamericanas.^{12/}

19. Los países europeos tienen formalidades aduaneras bastantes liberales para los contenedores, aunque sus prácticas no son uniformes. En Francia los contenedores pasan por la aduana en los recintos de los importadores, pero en el Reino Unido normalmente lo hacen en los puertos, o en puntos interiores, en los recintos públicos de la aduana. En general, los países latinoamericanos tienen criterios más rígidos. La Argentina ha liberalizado su reglamentación, y los contenedores extranjeros pueden viajar precintos hasta lugares de destino aprobados con este objeto por funcionarios aduaneros, y pueden permanecer en el país durante 180 días. En el Paraguay, los contenedores se abren en la aduana de Asunción y pueden permanecer 75 días en el país. En Venezuela, los contenedores se consideran parte del barco y deben abrirse en el recinto aduanero del puerto de llegada. En Nicaragua y Chile, el contenedor puede viajar acompañado por un funcionario aduanero hasta el lugar de destino, con cargo al importador.

20. El Proyecto Revisado de Convención Aduanera sobre Contenedores trata diversos asuntos polémicos. Por esto, el Gobierno de Dinamarca

^{12/} La Oficina de Asuntos Económicos y Sociales en Beirut, en representación de un grupo de países en desarrollo, envió algunos comentarios. W/TRANS/WP30/291 del 18 de junio de 1970, (distribuido por la CEPE).

y el Consejo de Cooperación Aduanera sugirieron que se dispusiera que las Partes Contratantes podrían aceptar sólo parte de la Convención (por ejemplo, el capítulo III y los anexos 4 y 5, que tratan de la aprobación de los contenedores para transporte bajo precinto aduanero). Sin embargo, la mayoría de los relatores consideraron que la Convención debería constituir un todo inseparable.

21. La preocupación primordial por el comercio europeo se hace evidente en las referencias a la Comisión Económica para Europa (CEPE) en el anexo 7, referencias que fueron colocadas entre paréntesis por la secretaria de esa Comisión, y en las deliberaciones de los relatores acerca de los países que podrían ser Partes Contratantes. La "Convención Aduanera sobre Contenedores" de 1956 establece que pueden ser Partes Contratantes los Estados Miembros de la Comisión Económica para Europa y los países admitidos por la Comisión con carácter consultivo de conformidad con sus atribuciones. Los países que, según el párrafo 11 de las atribuciones de la Comisión, puedan participar en algunas actividades de la Comisión Económica para Europa, pueden convertirse en Partes Contratantes de esta Convención suscribiéndola luego de que entre en vigor. Polonia, con el apoyo de Hungría y Yugoslavia, propuso que se diese carácter más universal al nuevo texto: "Todo país de la región europea puede llegar a ser Parte Contratante de esta Convención. Los países no europeos que participen en los trabajos de la Comisión Económica para Europa, de conformidad con las atribuciones de la Comisión, también puede llegar a ser Partes Contratantes de esta Convención."^{13/} Como esto tiene relación con las disposiciones finales (capítulo VI), se decidió no incluir propuestas en este sentido en el Proyecto Revisado de Convención Aduanera sobre Contenedores, y dejar este punto para decisión posterior.

22. Podría pensarse que si los países latinoamericanos tienen el derecho de aceptar o no aceptar la Convención en los términos acordados en Europa, no tienen motivos para oponerse a que esta Convención se

^{13/} W/TRANS/WP30/300, párrafo 44 a 48, 21 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE). Traducción no oficial.

apruebe en Europa. Sin embargo, si los países latinoamericanos desean la inscripción de contenedores internacionales en sus propios países, o que los contenedores construidos por ellos se vendan en el exterior, pueden encontrarse con que las diferentes restricciones a los contenedores "extranjeros" que aplican los distintos países dificultan el logro de estos objetivos. Si la nación A impone más limitaciones a los contenedores extranjeros que la nación B, los empresarios tal vez prefieran comprar o inscribir los contenedores en la nación A, para que tengan la calidad de nacionales de ese país. No está clara la importancia que podría tener este fenómeno, ni si sus repercusiones pudieran ser favorables para los países latinoamericanos.

23. Asimismo, las diferentes restricciones impuestas a los contenedores "extranjeros" por los distintos países pueden afectar a la ubicación de las actividades de carácter económico, como los industriales, así como a la inversión en ellas. También pueden dificultar la integración económica regional, cuando limitan el envío de materias primas o de partes de una nación a otra para elaborarlas o utilizarlas aprovechando las economías de escala.

24. Aparte lo anterior, el principal interés de los países latinoamericanos por el Proyecto Revisado de Convención Aduanera sobre Contenedores será determinar la conveniencia de adoptar las normas que ésta fije para el tratamiento de los contenedores que no son "nacionales".

Nacionalidad del contenedor

25. El Proyecto de Convención supone que los contenedores tienen nacionalidad, pero no establece criterios para determinarla. La redacción del Proyecto en relación con este tema no parece clara (artículo 3, párrafo 2). La Asociación Internacional del Transporte Aéreo ha sugerido modificar así el párrafo pertinente:

"Cada Parte Contratante se reserva el derecho a no conceder la admisión temporal a los contenedores que hayan sido objeto de compra, de arriendo con opción de compra o de otra forma efectiva de adquirir posesión por una persona residente o establecida en su territorio, si no se han pagado los derechos y gravámenes de importación a que esos contenedores esten sujetos en su primera importación."^{14/}

^{14/} W/TRANS/WP30/291 del 18 de junio de 1970 (distruido por la CEPA). Traducción no oficial.

26. Hay dudas, sin embargo, de que sea posible introducir, a escala internacional un sistema para definir la situación de los contenedores en cuanto a derechos aduaneros e impuestos. Podría determinarse la "nacionalidad" considerando el país en que se produjo el contenedor, o donde esté establecido su propietario (o la persona que controló el uso del contenedor), o donde el contenedor esté registrado. Hay una gran variedad de normas relativas a derechos o impuestos entre las Partes Contratantes potenciales. En algunos países, los contenedores arrendados están sometidos a una tributación parcial. Si se impusiera uno o más criterios para definir la nacionalidad, las partes interesadas podrían evadir su aplicación correcta, incluso el pago de derechos e impuestos en el verdadero país de origen del contenedor.^{15/}

27. La formación de pools de contenedores puede complicar este asunto, haciendo posiblemente que la "nacionalidad" resulte aún más difícil de determinar.

Admisión temporal de contenedores extranjeros

28. El sistema liberal dispuesto en el artículo 6 del proyecto, según el cual se facilitan los procedimientos para la admisión temporal de contenedores extranjeros, constituye un objetivo principal de la Convención revisada. En ello se hace hincapié en la declaración de intenciones dispuesta en el Protocolo de Firma. Sin embargo, se estimó necesario agregar las cláusulas de escape en el artículo 8, que para algunos relatores representa una anulación necesaria pero lamentable del progreso que esperaban alcanzar a este respecto.

29. Sin duda, una de las disposiciones más controvertidas será para los latinoamericanos la que limita el derecho de los países a restringir la cantidad de desplazamientos de los contenedores extranjeros en el tráfico interno (Anexo 3). Los relatores europeos, salvo los representantes de España y Austria, eran partidarios de la limitación siempre que se indicase que la disposición no afectaba la reglamentación nacional sobre vehículos tractores o portadores de los contenedores (Artículo 9). En efecto, la Convención hace obligatorio para las Partes Contratantes

^{15/} W/TRANS/WP30/300, párrafos 90 a 102, 21 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

permitir por lo menos un desplazamiento en el tráfico interno. España y la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Beirut son partidarias de permitir a los países que prohíban el uso de contenedores extranjeros en cualquier tráfico interno, en tanto que los Estados Unidos son partidarios del uso ilimitado de los contenedores en el tráfico interno.

30. Algunos países de América Latina encontrarán que la limitación del plazo para la admisión temporal - tres meses, prorrogables (Artículo 4) - puede ser más amplia que sus propias reglamentaciones nacionales. En este caso, tal vez corresponda que los países de América Latina reconsideren sus propias restricciones al respecto. La Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Beirut describe una situación parecida a la de muchos países de América Latina, diciendo que, aunque hay un tráfico comercial muy activo que atraviesa varios países desde la costa del Mediterráneo hasta el Golfo Pérsico, el uso de contenedores está aún en sus comienzos en los países a los que presta servicios la Oficina, y que parece estar limitado en esta parte del mundo por el hecho de que no hay suficiente tráfico de vuelta de la región que justifique el uso difundido de los contenedores. Los 300 contenedores que llegan a Beirut anualmente permanecen vacíos durante meses, en ocasiones, antes de volver a llenarse y reexportarse hacia Europa y los Estados Unidos.^{16/} Es posible que los países de América Latina necesiten más tiempo para llenar grandes contenedores con mercancías de varios expedidores. También hay proposiciones de que se envíen piezas de automóviles de países fuera de la región a países latinoamericanos en contenedores extranjeros, y que se ponga a éstos en las líneas de montaje de estos últimos países. Sería imposible hacerlo con las restricciones temporales vigentes en algunos países latinoamericanos.

Condiciones para aprobar contenedores para transporte bajo precinto de aduana

31. Las principales preocupaciones tratadas en la Convención con respecto a la inspección aduanera del contenedor y su contenido son que

^{16/} W/TRANS/WP30/291, página 2 del 18 de junio de 1970 (distribuido por la CEPE).

el contenedor sea fácil de precintar y que ni el contenido ni los accesorios del contenedor puedan ser removidos sin que queden huellas evidentes de que han sido objeto de alteraciones ilícitas.^{17/}

32. El Proyecto de Convención dispone que "las Partes Contratantes evitarán retrasar el transporte cuando las deficiencias comprobadas sean de importancia secundaria y no entrañen riesgo alguna de contrabando" (Artículo 12, párrafo 4). No se establecen normas respecto del descubrimiento de deficiencias de mayor importancia ni de señales de alteraciones ilícitas del contenedor o su contenido. Puede resultar útil solicitar que se intente separar la carga del contenedor y permitir que éste circule lo antes posible en los casos en que sea necesario incautar carga a causa de aparente ratería, documentación incorrecta y otra razón.

Enmiendas

33. El Proyecto de Convención tiene una estructura sumamente compleja, con un texto principal, anexos y apéndices. La cantidad de referencias cruzadas puede parecer asombrosa a quien lea la Convención por primera vez. La razón de esta complejidad es permitir distintos procedimientos de enmienda en el caso de diferentes artículos. Esto se justifica por la flexibilidad al documento, lo que le permite mantenerse al tanto del avance tecnológico en materia de contenedores.

34. Hay tres procedimientos diferentes para enmendar las tres partes de la Convención. Respecto de los cambios propuestos para el texto principal se concede a los gobiernos un plazo amplio (seis meses o más) para decidir si aceptan lo propuesto. Respecto de los cambios a los Anexos 1 a 5 y 7 de la Convención, las proposiciones pueden encauzarse por conducto de un "Comité Administrativo", con representantes de todas las Partes Contratantes. Cada gobierno tiene tres meses para objetar toda enmienda aprobada por el Comité Administrativo. Algunos países

^{17/} W.E. Astle ha dado la nota pesimista: cualquier ladrón que crea que hay poco riesgo de ser descubierto puede arrancar simplemente los precintos y abrir las puertas, pero hay otros métodos sencillos de abrir un precinto y remplazarlo sin que la alteración sea evidente. Además, en algunos casos se consiguen fácilmente juegos de precintos, si se está realmente decidido a hacerlo. W.E. Astle, "An Appreciation of Containerised-Cargo Claims", Fairplay International Shipping Journal (4 de marzo de 1971), páginas 17, 19.

latinoamericanos pueden no concordar con la suposición de que en el caso de artículos como el que trata del uso de contenedores extranjeros para el tráfico interno, la "intervención parlamentaria no sería necesaria en la mayoría de los casos".^{18/} Respecto de los cambios al Anexo 6, llamado "Notas explicativas", cinco Partes Contratantes por lo menos deberán objetar las enmiendas aprobadas por el Comité Administrativo dentro del plazo de tres meses para impedir la aprobación de la enmienda. Se pretende que las notas explicativas sean meras interpretaciones, no modificaciones de las disposiciones de la Convención. Sin embargo, no hay una definición clara de lo que puede o no incluirse en estas notas y puede haber opiniones divergentes respecto de los límites de las "condiciones técnicas" que aquí pueden incluirse. Cabe hacer notar que hubo una proposición de que los procedimientos para que las enmiendas entren en vigor para todas las Partes Contratantes, aunque algunas se opongán, se aplique a otros anexos distintos del que contiene las notas explicativas. Los relatores rechazaron esta proposición.^{19/}

35. Debe darse especial importancia a la cuestión planteada en el documento de la Conferencia respecto de si el procedimiento usado para redactar las Notas Explicativas en el Proyecto de Convención y que tuvo buenos resultados a nivel regional europeo se presta a una aplicación mundial (E/CONF.59/2, párrafo 46). Por cierto, si esta actividad se centra en Europa, los países europeos tendrían una fuerte ventaja para enviar sus expertos más competentes a las reuniones del Comité Administrativo.

El manifiesto de los contenedores y el precinto aduanero

36. En proyectos anteriores de textos revisados de la Convención Aduanera sobre Contenedores, figuraban disposiciones acerca de la certificación del contenido y la publicación de un manifiesto sobre contenedores. El propósito consistía en contar con un manifiesto de contenedores uniforme que se prestase tanto para fines

^{18/} E/CONF.59/2, párrafo 31.

^{19/} W/TRANS/WP30/300, párrafo 52 del 21 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

comerciales como aduaneros. Se decidió más tarde que este tema no cabría en una convención que se ocupa principalmente del contenedor mismo, más bien que de su contenido, y que se estaba realizando estudios y experimentos internacionales que podrían considerarse por separado y cuando se hubieran reunido más antecedentes. Una minoría de los relatores apoyó la idea de mantener esas disposiciones, argumentando que era artificial la distinción entre problemas relativos al movimiento de los contenedores y los relativos a las mercaderías que transportan.^{20/}

37. En su forma actual, el proyecto de Convención señala requisitos relativos a la condición física del contenedor antes de que se pueda otorgar un precinto aduanero. En cuanto a las circunstancias en virtud de las cuales deben otorgarse dichos precintos, la Convención señala "cualquier sistema de transporte internacional en que se exija dicho precinto" (E/CONF.59/2, párrafo 3 del artículo 12). En la práctica, esta disposición parece dejar a la legislación nacional la tarea de definir las ocasiones en que se exigirá este requisito.

^{20/} W/TRANS/WP30/291, páginas 10-14, del 18 de junio de 1970 (distribuido por la CEPE).

Anexo I

LA TERCERA CONFERENCIA PORTUARIA INTERAMERICANA

Resolución IV

CONVENIO INTERAMERICANO PARA FACILITAR EL TRANSPORTE
INTERNACIONAL DE CARGA "UNITIZADA"

La Tercera Conferencia Portuaria Interamericana,

CONSIDERANDO:

El constante aumento del movimiento de carga "unitizada" en el comercio internacional, entendiéndose por tal aquella que se transporta en contenedores y paletes;

El innegable beneficio que los modernos sistemas de "unitización" de carga aportan a la economía y seguridad del comercio;

La necesidad de que los Estados miembros establezcan normas o reglamentos coordinados, a fin de reducir las demoras que sufre la carga "unitizada" por el cambio de un medio de transporte a otro y disminuir así los costos de distribución; y

La conveniencia de que con este propósito los Estados miembros suscriban un convenio destinado a facilitar dicho tráfico;

RESUELVE:

Solicitar a los gobiernos de los Estados miembros que consideren la conveniencia de estudiar un convenio destinado a facilitar el transporte de la carga "unitizada" que contemple los siguientes principios básicos:

- a. La obligación de colaborar en la preparación y adopción de documentos y procedimientos legales uniformes en relación con el tráfico internacional de contenedores y paletes, incluyendo providencias para el uso de conocimientos de embarque con transbordo (through bills of lading);
- b. El compromiso de matricular en el Estado de origen y en la forma prescrita por las respectivas leyes todo contenedor que sea admitido en el tráfico internacional;
- c. El compromiso de eximir de derechos aduaneros a los contenedores y paletes que ingresen a los países americanos, siempre que no permanezcan en ellos más del tiempo permitido por la respectiva legislación;

/d. EL

- d. El compromiso de que los controles gubernamentales ejercidos por la Aduana, la Sanidad y otros organismos no demoren el transporte directo de la carga "unitizada" desde el punto de ingreso al país hasta los centros de distribución o hasta el lugar de destino. Asimismo, que no se demore el tráfico internacional, con carga o sin ella, por su territorio;
- e. La obligación de permitir que los contenedores y paletes, una vez librados de su carga, regresen con carga de exportación por la ruta más directa al punto de salida del país, para completar su normal movimiento en el intercambio internacional;
- f. El compromiso de los Estados miembros de trabajar aunadamente para seleccionar entre los tipos o modelos normalizados de los contenedores y paletes en uso internacional, los que mejor se adecúen a su comercio exterior y a las características de sus sistemas internos de transporte.