

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/912/Rev.1
20 diciembre 1971

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

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

71-12-3446

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Organización para el ordenamiento del tráfico de contenedores, incluso un análisis del proyecto de Convención sobre el Transporte Internacional Combinado de Mercancías (Convención TCM) (E/CONF.59/3)	10
2.1 Problemas y posibilidades de organizar el transporte latinoamericano en contenedores	11
2.2 Creación de un nuevo intermediario de transporte internacional	19
2.3 Proyecto de Convención TCM - Comentarios e interrogantes	22
2.4 Consecuencias para los países latinoamericanos, sean o no Estados Contratantes	34
2.5 Consideraciones importantes no incluidas en el Proyecto de Convención	38
2.6 El problema de los fletes	40
2.7 Otros problemas	45
3. Aduanas (E/CONF.59/2)	45
3.1 Nacionalidad del contenedor	50
3.2 Admisión temporal de contenedores, accesorios y equipos extranjeros	51
3.3 Condiciones para aprobar contenedores para transporte con sello de aduana	53
3.4 Enmiendas	54
3.5 Control aduanero de las mercancías	55
4. Normas e inspección (documentos E/CONF.59/2, 59/4, 59/4/Add.1, 59/5, 59/6, 59/7 y 59/9)	57
4.1 Normas aduaneras y de seguridad	60
4.2 Operaciones de control sanitario, fitosanitario y controles de calidad	65
4.3 Modificaciones propuestas al Proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores	67
4.4 Dimensiones y pesos brutos máximos	69

	<u>Página</u>
Anexo I - La Tercera Conferencia Portuaria Interamericana	77
Anexo II - Proyecto de Resolución propuesto por los Países Miembros de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA para ser considerado por el Grupo 77	79
Anexo III - Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - Normas comunes sobre el tratamiento aduanero aplicable a los contenedores	80
Anexo IV - Control aduanero de contenedores en Argentina y Honduras	84

1. Introducción

1. Hay gran interés en América Latina por la "revolución de los contenedores", por las posibilidades que ofrecen y los problemas que plantean para el transporte y los sistemas económicos en general, y por las innovaciones tecnológicas, las inversiones económicas y las presiones políticas que implica su introducción. Los interesados en el uso de contenedores aducen que las naciones que hacen las inversiones necesarias para el uso eficiente de los contenedores pueden obtener muchos beneficios, pero hay mucha confusión sobre cuales de estos "beneficios" cabe esperar que se materialicen realmente, dadas las condiciones sociales y económicas de América Latina. Aumenta la preocupación en 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 relativo a planes e inversiones para la manipulación de contenedores no es más que una costosa postergación 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, especialmente construidos 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

/encargados en

encargados en esa época alcanzaba 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, y existían entre 300 000 y 350 000 contenedores en circulación en el mundo.^{2/} En el segundo semestre de 1969, el 61 % del transporte de carga en barcos comerciales entre los Estados Unidos y los puertos de Europa en el Atlántico Norte se efectuaba en contenedores.^{3/} Gran número de contenedores se transportaba por tierra a 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.^{4/}

3. Los servicios de transporte en contenedores hacia y desde América Latina se han desarrollado más en el Caribe. Hay servicios semanales entre los puertos del Caribe y de los Estados Unidos, Canadá y Europa. Asimismo, existe un movimiento entre los Estados Unidos y los puertos centroamericanos de Puerto Barrios (Guatemala) y Puerto Cortés (Honduras), que incluye el transporte en contenedores sobre remolque (Roll-on-Roll-off). Estos son transportados al interior por ferrocarril o carretera. Se ha ensayado también un servicio de transporte combinado de contenedores por ferrocarril y por carretera, aprovechando los Ferrocarriles Nacionales de México entre Guatemala y Laredo, Tejas, en los Estados Unidos. A escala más limitada, existen servicios de transporte en

1/ Estimaciones basadas en AS Shipping Consultants, Container ship register, 1969-1970, Oslo, Noruega. Véase asimismo Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Development and Problems of Seaborne Container Transport, 1970 (París, 1971).

2/ Estimación citada por el Capitán F. J. Ruud, Norwegian Shipping News (18 de junio, 1971), pág. 72.

3/ No incluye el transporte de correspondencia o de carga relacionada con la defensa. En 1969, el 54 % de la carga total transportada en contenedores por esta ruta fue efectuado por transportistas de los Estados Unidos. OCDE, op.cit.

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

contenedores, y utilizando también sistemas de bandejas (pallets), proporcionados por diversos transportistas entre puertos de los Estados Unidos y de ambas costas de Sudamérica. No hay disposiciones o reglamentaciones generales en las tarifas de fletes fijadas por las conferencias para el transporte de carga en contenedores entre los puertos del Atlántico en los Estados Unidos y los puertos del Golfo y la costa occidental de América del Sur.^{5/} Un estudio de diez de las más importantes compañías navieras de América Latina, efectuado en 1966, reveló que poseían 2 046 contenedores, muchos de los cuales medían 8 x 8 x 8' o menos.^{6/} Brasil iniciará pronto la construcción de un muelle para contenedores, de dos atracaderos, en el puerto de Santos, dotado de gruas para contenedores y para camiones de chasis en U invertida, donde se considera también una nueva vía férrea. Existe un servicio regular de transporte de piezas para automóviles en contenedores entre Buenos Aires (Argentina) y Arica (Chile), pasando por Bolivia. Si bien suele afirmarse que la proporción del comercio latinoamericano que puede transportarse en contenedores es inferior a su proporción en el comercio mundial, se estima que en 1975 podrían transportarse más de tres millones de toneladas en contenedores sólo entre América Latina y Nueva York.^{7/} Hasta ahora, la manipulación de los contenedores no ha diferido mucho de la de otros objetos. Se utilizan equipos y métodos convencionales, produciéndose grandes demoras en transbordos de un medio de transporte a otro.

4. Pese al tráfico que atraen los contenedores, por las condiciones de relativa eficiencia que ofrecen a los usuarios, las empresas de transporte y los gobiernos de los países desarrollados están desilusionados por las

5/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Unitarización de la carga, Nueva York, 1970, pág. 18.

6/ 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.

7/ Estimado por la New York Port Authority. Se calcula que en Venezuela el 20 % de la carga podría transportarse en contenedores. Las empresas navieras de Chile estiman que entre el 10 y 30 % de la carga podría transportarse en contenedores en un plazo de cinco años y entre 10 y 50 % en un plazo de diez años.

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 debido a que el éxito de su aplicación dependía de otras reformas que no se han hecho.

5. Muchos países, sobre todo los europeos, consideran que el progreso futuro en el uso de contenedores requiere un consenso internacional 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 avanza 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 Secretario General para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, convocó a una reunión intersecretarial sobre la materia, en julio de 1969. En dicha reunión se estimó que los problemas relativos al transporte internacional de contenedores, deberían estudiarse en forma global para todos los medios de transporte y con la colaboración de todas las partes interesadas, ya que, de no proceder de esta manera, la acción regional o sectorial no coordinada podría traducirse en soluciones antagónicas que más tarde podría ser difícil conciliar. Además, las soluciones globales deberían tener en cuenta que la situación de los países en desarrollo difiere de la de los países desarrollados.

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 Transporte Internacional en Contenedores, que se celebrará

/en el

en el Palacio de las Naciones, en Ginebra desde el 13 de noviembre de 1972 y que tendrá una duración de cuatro semanas o más.^{8/}

8. Cada tema del programa provisional fue examinado detenidamente por uno o más organismos internacionales de Europa. 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 temario 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 del 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) Otros aspectos relativos 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 de transporte intermodal, haciendo especial hincapié en la manipulación de contenedores y bandejas en los

^{8/} 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.

puertos. La Tercera Conferencia Portuaria Interamericana, celebrada en Viña del Mar del 15 al 23 de noviembre de 1968, 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 I. La Séptima Reunión del Comité Técnico Permanente de Puertos de la OEA, realizada en Bogotá del 14 al 19 de septiembre de 1970, solicitó que el Convenio Interamericano sea sometido a consideración de los gobiernos miembros de la OEA. El Instituto de Estudios Políticos para América Latina (IEPAL), auspició un seminario celebrado en diciembre de 1967, sobre "El Container, Factor de Integración en la Cuenca del Río de la Plata", y conjuntamente con la Asociación Latinoamericana de Armadores, un Seminario sobre Contenedores en junio de 1969. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, se ha preocupado en especial de los contenedores. En la tercera reunión de los Directores Nacionales de Aduanas de los países miembros de la ALALC, celebrada en Bogotá del 15 al 19 de junio de 1970, se preparó un conjunto de normas sobre tratamiento aduanero de los contenedores. Estas normas, que figuran en el Anexo III, están siendo estudiadas actualmente por los gobiernos para perfeccionarlas o refinarlas. La ALALC está estudiando, conjuntamente con la Asociación Latinoamericana de Armadores, el transporte de carga unitizada en los países de la ALALC. Este estudio está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. 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, recomendando que se adopten las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) hasta que se convengan otras.

10. En el plano nacional, las Direcciones de Aduanas de los diferentes países han estudiado el problema y han elaborado proyectos de ley. Brasil promulgó en 1965 una ley que regulaba el uso de contenedores y ordenaba a las entidades administrativas elaborar reglas concretas y un programa de acción.^{9/} Los gobiernos de Argentina y Brasil han establecido un conjunto detallado de normas, que utilizan los funcionarios aduaneros para supervisar el uso de contenedores en el tráfico internacional.^{10/}

Finalmente, la Cámara Argentina de Contenedores organizó el Primer Seminario Nacional sobre Contenedores, celebrado en el Instituto Nacional de Tecnología Industrial en Buenos Aires, del 16 al 28 de agosto de 1971.

11. En la Comisión del Transporte Marítimo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las delegaciones de América Latina y de otros países en desarrollo 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.^{11/} Asimismo apoyaron la realización de un estudio autorizado por el Consejo Económico y Social sobre las consecuencias económicas de la Convención TCM propuesta, el cual

^{9/} Ley N° 4.907 de diciembre de 1965, sobre el uso de "containers".

^{10/} En Argentina, 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. En Brasil, Decreto N° P.59.316 del 28 de septiembre de 1966; Decreto Ley N° 37 del 18 de noviembre de 1966.

^{11/} "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, Tailandia, Uganda, Venezuela. (Doc. TD/B/C.4/L.82, 29 de marzo de 1971.)

se terminará antes de la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores.^{12/}

12. Se ha hecho circular, entre los Gobiernos y las comisiones regionales de las Naciones Unidas, el anteproyecto de las convenciones y los primeros borradores de las propuestas y recomendaciones mencionadas en el párrafo 8. En enero de 1972 se harán circular nuevos anteproyectos, solicitando las opiniones de los Gobiernos. Además, se pidió a éstos que contribuyeran al estudio sobre las repercusiones económicas del proyecto de Convención TCM y que formularan comentarios al respecto, según se explica más adelante, cuando se examine esa Convención (párrafo 45).

13. Este memorandum es el primero que ha preparado el Programa de Transportes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Sobre esos documentos, 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, en especial los relacionados 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. De esta manera pueden servir de orientación para los gobiernos latinoamericanos, al indicar algunas de las interrogantes sobre la "revolución de los contenedores" y sus repercusiones económicas en América Latina.

14. 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, el medio social y político, la escasez de capital, la

^{12/} Repercusiones económicas del proyecto de convención sobre el transporte internacional combinado de mercancías; proyecto de resolución de la Comisión del Transporte Marítimo de la UNCTAD en su Quinta Sesión; Resolución 1568(L) de la Quincuagésima Sesión del Consejo Económico y Social (E/RES/1568(L), 10 de mayo de 1971). (Doc. TD/B/C.4/L.74, 24 de marzo de 1971); Resolución 17(v).

tradicional dependencia económica y tecnológica, y con 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.

15. La tecnología de los contenedores presenta un problema particularmente difícil para América Latina. Este consiste en que muchos países han hecho recientemente grandes inversiones en servicios portuarios y otras facilidades de transporte, y han introducido muchas reformas en la administración de esos servicios, sin considerar en muchos casos los problemas de organización, aranceles y operacionales que planteará el tráfico internacional en contenedores. Resulta irónico que muchos de esos programas de modernización han aplicado normas europeas, precisamente en el momento en que los países que idearon esas normas tienen dificultades para 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 en la transferencia de "los conocimientos corrientes" sobre transporte. Sobre todo en materia de contenedores, son muy escasos los conocimientos especializados basados en investigaciones empíricas minuciosas.^{13/}

16. A continuación se formulan algunas observaciones e interrogantes del Programa de Transporte de la CEPAL en relación a las repercusiones que tendrían en América Latina las actuales tendencias relacionadas con el uso y el transporte de contenedores. Se examina la organización para el ordenamiento del tráfico de contenedores, incluyendo

^{13/} Ya se aprecia una lección aprendida de la "revolución de los contenedores": en lugar de planes de modernización que rempazan 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.

problemas de tarifas, aduanas y normas de inspección. En futuros memorandos se examinará la documentación y las opciones tecnológicas.

2. Organización para el ordenamiento del tráfico de contenedores, incluso un análisis del proyecto de Convención sobre el Transporte Internacional Combinado de Mercancías (Convención TCM) (E/CONF.59/3)

17. Los países en desarrollo han prestado más atención a los aspectos tecnológicos y aduaneros de los contenedores, que a la organización para el ordenamiento del tráfico de contenedores. Aún falta hacer un estudio cuidadoso de las opciones, incluyendo sus perspectivas y problemas, para decidir quiénes, entre los transportistas, los organismos gubernamentales, los propietarios de contenedores, las compañías de seguros, etc., asumirán u obtendrán la responsabilidad de las siguientes actividades:

- a) las inversiones en contenedores y equipos accesorios;
- b) la comercialización de los servicios de transporte en contenedores, incluyendo la promoción de corrientes equilibradas de tráfico;
- c) fijación de tarifas;
- d) decisiones sobre selección de rutas y transportistas;
- e) facilitar transferencias intermodales de contenedores;
- f) facilitar la manipulación eficiente y segura de contenedores en fronteras y puertos;
- g) asegurar la entrega del contenedor a sus consignatarios;
- h) propiedad y operación de depósitos interiores para reunir y distribuir bienes transportados en contenedores;
- i) orientar los desplazamientos generales del tráfico de contenedores respondiendo a la demanda de contenedores vacíos de los usuarios, asegurando su pronta devolución;
- j) responsabilidad y seguros para los contenedores y su contenido;
- k) ajuste de las reclamaciones por cualquiera de las razones anteriores; y
- l) asegurar que el transporte de algunos productos en contenedores (por ejemplo, explosivos, productos de industrias protegidas)

/se ciña

se cifa a las políticas nacionales o regionales respecto a la producción, transporte, importación o consumo de estos productos.

Todas estas actividades son interdependientes entre sí y cualquier decisión que se adopte respecto a una tendrá implicaciones sobre las demás.

2.1 Problemas y posibilidades de organizar el transporte latinoamericano en contenedores

18. El deseo de prestar servicios especiales de transporte que requieren una gran inversión inicial y una modificación de las prácticas de expedición, conduce con frecuencia a la formación de consorcios entre empresas capitalistas y a empresas multinacionales entre entidades estatales.^{14/}

14/ Las delegaciones de los países en vías de desarrollo que asistieron a la UNCTAD caracterizaron la organización para regular el tráfico de contenedores en las principales rutas comerciales del mundo y en los países en desarrollo en los términos siguientes:

"En las rutas oceánicas, la unitarización se ha llevado a cabo principalmente dentro de las conferencias marítimas, cuyo carácter podría modificarse como consecuencia de ello. En algunos casos, líneas que antes se hacían la competencia dentro de una conferencia han constituido un consorcio para explotar servicios de contenedores. Es posible que se extienda el uso de un flete uniforme, por volumen o por peso, para la carga en contenedores. Todos esos elementos, que podrían dar lugar a un aumento de la concentración de la potencia comercial en la estructura de la industria del transporte marítimo, podrían tener importantes consecuencias para las condiciones en que se transportan las importaciones y exportaciones de los países en desarrollo, en la medida en que les afecte la unitarización. Sea como fuere, la unitarización de la carga parece ser una fuerza revolucionaria que transformará muchos aspectos tradicionales del transporte marítimo por líneas regulares y de las rutas que utilizan este tipo de transporte."

"Debido al considerable costo en capital, es probable que la mayoría de los países en desarrollo no puedan establecer por sí solos servicios de buques portacontenedores o de buques portagabarras. Si se introducen contenedores o gabarras en el comercio de un país en desarrollo, ese país podría mantener sus intereses en el transporte marítimo adhiriéndose a un consorcio y aportando uno o dos buques, o mediante otros acuerdos de cooperación. Asimismo, varios países en desarrollo de una zona geográfica podrían crear una empresa multinacional de transporte marítimo."

Véase UNCTAD, Comisión del Transporte Marítimo, documento TD/B/C.4/L.90, párrafos 3 y 6, del 3 de abril de 1971.

/Esto se

Esto se debe a que usualmente a los altos costos de desarrollo y a que las pérdidas iniciales de explotación son muy subidas.^{15/}

19. La estrategia que probablemente adopten los países en desarrollo sólo puede señalarse a grandes rasgos en este momento. Sin embargo, muchas posibilidades no podrán aprovecharse si no se emprende pronto una cuidadosa planificación. Sería desafortunado que estas decisiones se dejaran a los agentes de transporte que actúan como gerentes de sucursal en empresas u organizaciones preocupadas fundamentalmente de los servicios a los países económicamente más avanzados, o a intermediarios de las estructuras latinoamericanas de transporte y distribución que no son versados en las posibilidades y problemas del transporte combinado o del transporte unitarizado y ni les concierne tampoco el bienestar económico general del pueblo latinoamericano.

20. La afirmación anterior puede parecer innecesariamente severa, pero hay pruebas de que inversiones recientes en innovaciones o mejoramientos tecnológicos en el transporte realizados en América Latina no siempre han producido los beneficios deseados a las sociedades que estaban destinadas a servir. Un ejemplo es el efecto del transporte de más de 10 000 contenedores mensuales hacia Puerto Rico. En Via Port of New York se informa que el costo general del transporte de bienes de consumo de Nueva York a Puerto Rico ha bajado en un 13.4 % desde 1958, mientras el índice de precios al consumidor de la isla subió en 33.7 % durante el decenio siguiente; además, dice que la Comisión Marítima Federal descubrió que, en relación a una gran variedad de bienes de consumo que van de los frijolillos hasta los neumáticos para automóviles, el flete marítimo

^{15/} Por ejemplo, el moderno servicio ferroviario británico Freightliners aun arrojaba pérdidas después de cuatro años de operación (1969), con un movimiento de 397 000 contenedores al año. Asimismo, se habían integrado los servicios existentes de transporte en contenedores entre Europa y Australia, que comprendían 14 barcos portacontenedores, explotados por un consorcio creado en 1969 a fin de racionalizar los recursos, los itinerarios y los puertos servidos. Véase UNCTAD, Review of Maritime Transport, 1970 (TD/B/C.4/82), párrafo 27.

agrega sólo un 8.5 % al precio al por mayor del continente. Pese a esto, muchos minoristas recargaban ese precio hasta en 60.9 %.^{16/}

21. Otro ejemplo es el del puerto de Arica, en Chile, en el que se han hecho grandes inversiones en mejoramiento del puerto. Según dos estudios, no se han aprovechado plenamente estos mejoramientos, en gran medida porque los agentes marítimos que representan a los usuarios ante la aduana, el puerto y el ferrocarril perciben una comisión fijada en un porcentaje de los costos, por lo que les interesa mantenerlos altos.^{17/}

22. En Europa, las empresas de transporte marítimo y los expedidores han tenido la iniciativa principal en la promoción y organización del uso de contenedores. Hasta el transporte terrestre de contenedores ha sido primordialmente en Europa continental una extensión del transporte marítimo. Es así como "Intercontainer" tiene contactos limitados con la industria, tratando más bien con las grandes empresas de transporte marítimo, con suma frecuencia unidas a grupos poderosos que buscan el control posible de los costosos equipos. "Intercontainer", que fue organizado por los ferrocarriles, considera como "socios esenciales" las empresas marítimas.^{18/}

23. En cambio los países latinoamericanos pueden tal vez desear que la organización de los servicios de contenedores se haga en otra forma. Los gobiernos pueden verse obligados a ayudar a organizar servicios apropiados de transporte donde las industrias son más pequeñas; donde se requieran depósitos tierra adentro, como centros de agrupamiento y despacho de importaciones y exportaciones para el transporte puerta a puerta; donde las industrias prefieran usar capitales escasos para la producción directa o en la adquisición de equipos y maquinarias, en lugar de hacerlo en servicios secundarios de transporte; donde deba

^{16/} Via Port of New York, septiembre de 1970, página 5.

^{17/} Programa de Inversiones en el puerto de Arica y en el ferrocarril Arica-La Paz, Programa de Cooperación Técnica Chile-California, Proyectos de Transporte, Santiago de Chile, agosto de 1966; Estudio de la operación de la vía Arica a Bolivia, ALAF, Grupo Zonal Chile-Bolivia, febrero de 1968.

^{18/} G. Flechon, "Intercontainer: Three years' experience in the sale of international rail transport in transcontainers", en Rail International, febrero de 1971, páginas 129 a 134.

seleccionarse un limitado número de puertos para los servicios de contenedores; y donde haya menos probabilidad de competencia entre empresas de contenedores. Este es especialmente el caso en que la contenerización ofrece grandes ventajas para el comercio nacional o regional (por ejemplo, a causa de cambios en la trocha de los ferrocarriles), pero con un tipo o categoría de servicios muy diferente del que actualmente se ofrece en los servicios internacionales.^{19/}

24. Los países en desarrollo hacen frente a una difícil disyuntiva en cuanto al aprovechamiento económico óptimo de los contenedores, porque, mientras sus importaciones están compuestas principalmente de manufacturas industriales o de productos semielaborados que se prestan a la contenerización, sus exportaciones son predominantemente productos agrícolas y otros productos a granel de bajo precio, cuyo transporte en contenedores puede no resultar económico. Tal vez la solución sea utilizar contenedores de doble propósito o contenedores plegables que no se usarían en el retorno.

25. Los costos cada vez mayores del tráfico no contenerizado y las elevadas inversiones que requiere el tráfico de contenedores plantean otra disyuntiva. Los avances tecnológicos modernos en el transporte marítimo no han contribuido a reducir los costos de grandes segmentos del tráfico; de hecho, a medida que se aplica la nueva tecnología a ciertos tipos de tráfico, con frecuencia el resto debe seguir con los equipos antiguos. Por ejemplo, mientras los buques especializados en el transporte de contenedores se concentran en ciertas rutas que tienen grandes volúmenes de tráfico, los equipos antiguos pueden completar su período de amortización en los servicios a los países en desarrollo. De esta manera puede aumentar la diferencia entre las tarifas medias que se pagan en las principales rutas y las que se pagan en las demás.

26. Como las inversiones en equipos para la manipulación de contenedores son a menudo elevadas, habrá tendencia a concentrar los equipos

^{19/} La experiencia de la India es instructiva. Véase P. C. Shukla, "Use and utility of containers in a developing economy (an Indian case study)" en Rail International, febrero de 1971, páginas 123 a 128.

en unos pocos puertos escogidos. Los costos por tonelada de los demás puertos pueden subir mucho, ya que no pueden reducir los costos en relación al tráfico perdido en beneficio de los puertos que pueden manipular contenedores. Es probable que no resulte económicamente conveniente ni políticamente viable instalar nuevos equipos para manipulación de contenedores en algunos puertos, a menos que estas inversiones formen parte de una política general de puertos.

27. Los puertos dotados de instalaciones para la manipulación de contenedores tienen muchas ventajas sobre otros centros situados en la costa o el interior. Los costos de transporte interno tenderán a representar una proporción más elevada de los costos totales de transporte de los artículos transportados por rutas marítimas internacionales. Asimismo, las empresas navieras cobran tarifas diarias por el uso de los contenedores, y el peaje diario aumenta a medida que aumenta el número de días que los contenedores de su propiedad permanecen en el interior. Estas son algunas de las razones principales que explican por qué los contenedores no han llegado a algunos centros importantes en el interior del continente sudamericano, y por qué los gobiernos latinoamericanos, ya sea individual o colectivamente, podrían desear fomentar la adquisición de contenedores por latinoamericanos.

28. El flujo de beneficios de la contenerización debe estudiarse cuidadosamente. Los principales beneficiarios de los mejoramientos en gran escala de los sistemas de transporte de los países en desarrollo, a menudo estimulados y financiados por organismos financieros internacionales pero, desde luego, muy costosos para los gobiernos, son frecuentemente los transportistas u otros intermediarios. A menudo no se produce en la práctica el traspaso previsto de beneficios a la población por medio de tarifas o precios más bajos.^{20/} Los usuarios de transporte

^{20/} La tecnología perfeccionada empleada en el transporte marítimo en los últimos años no se ha traducido en una disminución de las tarifas de fletes en las rutas comerciales respectivas. Existe más bien la expectativa de aumento de fletes en muchas rutas, incluidas aquellas en que ya se transporta una gran proporción de la carga en contenedores. Véase UNCTAD, Review of Maritime Transport, 1970 (TD/B/C.4/82), párrafo 132.

marítimo tal vez se sorprenderían al saber que la adaptación de las instalaciones portuarias para la manipulación de contenedores, que aceleran el tiempo de carga y descarga de los buques, no necesariamente reducen los costos de manipulación en el puerto.^{21/} Cuando disminuye la manipulación de la carga, aumentan los problemas de ocupación. Con los contenedores, la carga, la estiba y la manipulación de la mercancía pueden pasar de las manos expertas de los oficiales de los buques y de los estibadores a personal no especializado. Los contenedores pueden preferirse a causa de las ventajas aparentes que revisten para la seguridad de la carga, pero los clientes pueden darse cuenta de que sus primas por concepto de seguro de la carga han aumentado mucho.

29. Que se sepa, no existe un estudio cuidadoso y completo de las distintas posibilidades de organización del ordenamiento del tráfico de

^{21/} Es difícil generalizar al respecto, como lo demuestran los tres ejemplos que figuran a continuación. Primero, un informe de la Empresa Nacional Portuaria de Honduras, (de septiembre de 1970) estima que Puerto Cortés no constituirá una excepción en cuanto a la tendencia mundial de oposición al uso de los contenedores de parte de los sindicatos. Segundo, una Resolución N° 3843 de la Superintendencia Nacional de la Marina Mercante del Brasil (10 de febrero de 1971) establece una rebaja de 50 % de los derechos cobrados por concepto de las cuadrillas que se ocupan de la carga y descarga de bienes transportados en contenedores o en bandejas, en los casos en que se ocupe una cuadrilla completa en la carga y descarga de los bienes; sin embargo, su aplicación es condicional cuando en la misma bodega hay artículos no transportados en contenedores. Por último, un contrato colectivo de trabajo suscrito entre la Federación de Trabajadores Portuarios de Venezuela y el Despacho de Hacienda de ese país, estipula que "el Ministerio se compromete a obligar a las Compañías Navieras a solicitar de los Servicios Portuarios respectivos, el personal que necesite como se tratara de un buque de carga corriente....", citado en César Bustamante López-Méndez y Juan Francisco Ibarra Illas. Manejo de cargas unificadas (presentado al Primer Seminario Interamericano de Puertos, Bogotá, Colombia, 25 al 30 de marzo de 1968). Entre los estudios generales sobre contenedores y trabajadores portuarios cabe citar: A. A. Evans, Technical and Social Changes in the World's Ports (Ginebra; Oficina Internacional del Trabajo, 1969); e International Transport Worker's Federation, Containerization (Londres, 1969).

contenedores en el cual se consideren las condiciones especiales de los países en desarrollo.^{22/} Un aspecto clave sería averiguar en que medida es conveniente dividir entre diferentes entidades la responsabilidad por el transporte de contenedores; su comercialización; las negociaciones con otros medios de transporte, los funcionarios de aduanas, los representantes de los sindicatos y otras personas, para asegurar el despacho pronto y seguro de los contenedores durante el viaje; y la responsabilidad y seguros por el contenedor y su contenido. En algunas o todas esas responsabilidades, los medios de transporte pueden crear empresas subsidiarias o mixtas, o pueden incorporar el ordenamiento de contenedores, junto con otras responsabilidades, a los departamentos ya existentes. Pueden adquirir, arrendar o simplemente transportar contenedores. Algunas o todas estas responsabilidades (aunque generalmente no el transporte en sí del contenedor) pueden ser asumidas por los expedidores, los propietarios de los contenedores, las cooperativas de transporte marítimo, los consorcios de empresas de transporte, o por empresarios de transporte combinado.

30. A la complejidad de las decisiones en esta materia se suma la existencia de diferentes categorías de tráfico de contenedores, que requieren una solución para cada "tipo". Es útil distinguir entre: a) tráfico nacional e internacional, b) tráfico modal e intermodal, y c) tráfico concentrado y disperso.

31. Para organizar la comercialización y la ejecución del transporte unitarizado nacional, la principal preocupación es el funcionamiento eficiente de las redes de información y autoridad de las empresas de transporte, en los organismos reguladores gubernamentales, las organizaciones laborales, las organizaciones de productores y consumidores de los productos transportados, y entre todos ellos. Uno de los problemas más difíciles es el de rastrear y asignar los equipos usados en el transporte, carros de carga, bogies, contenedores, bandejas, etc. El transporte internacional de tráfico unitarizado, sea modal o intermodal,

^{22/} Sin embargo, un estudio reciente de la UNCTAD contiene un capítulo sobre las "Repercusiones en la Estructura del Comercio", UNCTAD, Unitarización de la carga, op.cit.

requiere, además de lo ya señalado, el conocimiento de la documentación internacional, las inspecciones de aduanas, las tasas de cambio y las diferentes políticas nacionales relativas a los contenedores y su contenido.

32. En relación con el tráfico modal, el intermodal presenta más dificultades para el establecimiento de sistemas de información compatibles, el intercambio continuo de información y para una clara delegación de responsabilidad entre los diferentes medios de transporte. Un obstáculo para el desarrollo de conocimientos de embarque, tarifas únicas y otras ventajas para el usuario de transporte marítimo, es la existencia separada, en cada medio de transporte, de normas sobre manipulación eficiente y segura de la carga. Estas normas se relacionan en parte con conceptos de eficiencia que no siempre son pertinentes para cada ubicación geográfica o medio social. En el transporte, aunque con gran dificultad, estas normas se han formalizado internacionalmente, en convenciones separadas para cada medio de transporte.

33. De acuerdo a normas especiales, las empresas de transporte manejen comunmente grandes volúmenes de algunos productos como si correspondieran a un sistema de transporte aparte. Este "tráfico concentrado" se organiza en corrientes regulares que se transportan en grandes cantidades, en trenes bloque, por ejemplo, en tanto que el "tráfico disperso" aparece esporádicamente en la red de transportes.^{23/} Es mucho más fácil evaluar la viabilidad o conveniencia económica de la contenerización del tráfico concentrado, previendo en que medida las tarifas y servicios especiales producirán beneficios netos al sistema de transporte o a la economía, que calcular si se debe o no contenerizar el tráfico disperso.

34. En cada uno de los tipos de tráfico mencionados, los cambios de organización, citados como necesarios para asegurar el funcionamiento eficiente del tráfico de contenedores, son realmente reformas

^{23/} Estos términos están tomados del informe hecho por el McKinsey Research Institute para Intercontainer, una subsidiaria mixta de 19 sistemas ferroviarios de Europa. A. Stift, "The economics of container traffic under the given different conditions in Europe" en Rail International, febrero de 1971, página 141.

necesarias para el funcionamiento eficiente de los sistemas de transporte en general. Si bien puede justificarse tener organismos nacionales o internacionales especializados en la inversión o arriendo de contenedores normalizados, para rastrear los desplazamientos internacionales de los contenedores, o para otros asuntos específicos propios de los contenedores, hay ciertos peligros cuando se crean unidades separadas de transporte modal o intermodal para la comercialización y supervisión del tráfico de carga unitarizada. Existe el riesgo de que estas unidades se propongan ser entidades dinámicas, contrapuestas a las organizaciones de transporte existentes, que estiman ineficientes o renuentes al cambio. Sería natural que las entidades encargadas del ordenamiento del tráfico de contenedores fueran agresivas en cuanto a obtener ventajas para los contenedores relacionados con servicios y tarifas. Un resultado probable sería invertir en contenedores cuando sea más lógico transportar la carga en equipos comunes. Otro resultado posible sería permitir a los servicios de transporte comunes que sigan prestando servicios inadecuados a los clientes que no pueden aprovechar los nuevos servicios de contenedores. Si bien es conveniente que los gobiernos y otros organismos de transporte cuenten con especialistas en tecnologías de manipulación de carga unitarizada, una fragmentación adicional en sistemas de transporte ya fragmentados podría conducir a una desviación de recursos humanos, materiales y organizativos de necesidades más prioritarias, y la desviación desde un enfoque basado en los servicios hacia otro basado en invertir por invertir.

2.2 Creación de un nuevo intermediario de transporte internacional

35. Varios organismos internacionales han participado en la redacción de las convenciones que rigen para el más difícil y complejo de todos los tipos de tráfico descritos en este trabajo: el internacional e intermodal, sin distinguir entre tráfico concentrado o disperso. Aunque el mayor aliciente y el principal interés en relación con este proyecto ha sido la regularización de las normas para el tráfico de contenedores, los encargados de la redacción de las convenciones de transporte combinado (TCM) han reconocido la inconveniencia de crear organismos separados para fiscalizar el tráfico de contenedores o unificado. Han

/elaborado un

elaborado un Contrato de Transporte Combinado uniforme que puede usarse tanto para la carga unificada como para la suelta.^{24/}

36. Lo usual es que el remitente recurra a un transportista o a un agente expedidor.^{25/} Si el usuario suscribe un contrato corriente de transporte combinado con un expedidor, y se producen daños o pérdidas, el destinatario o el remitente normalmente tienen que reclamar ante el transportista que ejecutó el transporte durante el cual se produjo la pérdida o perjuicio. En ese caso la responsabilidad de ese transportista se rige por el convenio internacional aplicable a ese medio de transporte, y esto ocurre incluso cuando el expedidor tiene una "póliza abierta" de seguro. Si el remitente contrata a un transportista, éste sólo asume la responsabilidad del transporte ejecutado por él y, en ciertos casos, del ejecutado posteriormente por otros transportistas del mismo medio de transporte.^{26/} En lo que toca a otros medios de transporte, la empresa de transporte usualmente sólo actúa como expedidor, estableciéndose así una relación contractual directa entre el remitente y los demás transportistas, y asume la responsabilidad por los otros tramos del transporte sólo como expedidor (suele ser una responsabilidad de "culpa in eligendo").

^{24/} En realidad, a las organizaciones internacionales les interesaba primitivamente (1964-7) que la responsabilidad fuera uniforme en los distintos modos de transporte. A eso se oponían los armadores y las empresas de seguro marítimo que no deseaban que se aplicarán condiciones en materia de responsabilidad iguales a las del transporte terrestre. En 1967 las compañías británicas de seguro marítimo propusieron que se creara el Empresario de Transporte Combinado, que asumiría la responsabilidad por el viaje completo del contenedor, pero que podría recurrir a los empresarios de transporte solamente con arreglo a la reglamentación habitual relativa a la responsabilidad de esos transportistas. Annar Poulsen, "Container Transport, Liability and Insurance Problems", Norwegian Shipping News (5 de noviembre, 1967), páginas 215-218.

^{25/} Los cuatro párrafos siguientes se basan en gran parte en un documento preparado por el Gobierno de Suecia. CTC/2 del 5 de febrero de 1971 (distribuido por la OCMI).

^{26/} En algunos casos las empresas de transporte asumen la responsabilidad por los servicios subsidiarios de transporte que llevan la carga desde el remitente hasta el terminal.

37. El tipo moderno de contrato de transporte combinado, examinado en el proyecto de Convención TCM, se ideó para satisfacer las exigencias especiales que derivan del transporte en contenedores. Se crea una Empresa de Transporte Combinado (ETC) como entidad jurídica que no sólo se compromete a transportar o a hacer transportar las mercaderías y a garantizar la entrega de la carga, sino que al mismo tiempo asume la responsabilidad, similar a la de un transportista, por la totalidad del transporte. Por lo tanto, las obligaciones que asume son mucho más amplias que las de un expedidor. Esto no significa que se transforme en un transportista en el sentido corriente de la palabra. Asume la responsabilidad por la pérdida o los daños cuando no se puede establecer el lugar en que se produjo la pérdida o el daño (daño oculto), o cuando la pérdida o perjuicio se produce durante las operaciones terminales. Los expedidores no asumen estas responsabilidades.

38. El Contrato de Transporte Combinado creado por la Convención difiere del contrato corriente de transporte en que el remitente establece una relación contractual sólo con la Empresa de Transporte Combinado (ETC). A su vez, la ETC, como parte principal, suscribe los contratos necesarios con los transportistas para la ejecución del transporte. En un mismo viaje, esa ejecución puede comprender un transporte por ferrocarril, por barco, por avión y por camión. El contrato suscrito entre la ETC y los transportistas no establece relaciones contractuales entre el remitente y los transportistas.

39. Puede haber casos en que la misma ETC ejecute parte del transporte. Sin embargo, estaría desempeñando dos funciones independientes. Si un armador ejecuta el viaje marítimo, a la vez que actúa como ETC y entrega al remitente un Documento de Transporte Combinado, la situación es la misma que si éste hubiera formado su propia compañía ETC independiente (dividiéndose en dos entidades jurídicas).

40. El objetivo es entonces crear una situación en que el remitente goce de las ventajas ofrecidas por los expedidores al hacerse cargo la ETC del transporte total de las mercancías, utilizando varios modos de transporte, y que al mismo tiempo asegure al remitente que la otra parte contratante es responsable de los perjuicios o pérdidas durante

/todo el

todo el viaje. Idealmente, de producirse pérdida o daño, el remitente sólo necesitaría iniciar una acción contra la ETC, y ésta se encargaría de identificar el lugar en que se produjo el perjuicio y al transportista responsable.

41. Usualmente es difícil constatar los perjuicios acaecidos a las mercancías transportadas en contenedores, y el problema de establecer la responsabilidad por los daños suele ser difícil o insuperable. A los expedidores, o con más frecuencia, a las compañías que los aseguran, les es difícil lograr que los transportistas asuman la responsabilidad por los daños ocurridos a las mercaderías transportadas en contenedores, especialmente porque los transportistas no pueden verificar la condición de las mercancías antes y después del transporte. Se aduce que la ETC podrá resolver el problema al asumir la responsabilidad por daños ocultos.

42. Una de las ventajas de los contenedores es que las mercaderías están más seguras durante los lapsos en que ningún transportista asume responsabilidad por ellas (por ejemplo, cuando están en los puertos). Los impulsores del uso de los contenedores han expresado que no se puede aprovechar plenamente las ventajas de los contenedores a menos que algún organismo asuma esa responsabilidad respecto de los contenedores durante esos intervalos. Se ha dicho que la ETC resolverá este problema al asumir la responsabilidad por los daños y perjuicios durante el viaje completo del contenedor.

2.3 Proyecto de Convención TCM - Comentarios e interrogantes

43. De acuerdo a su agenda provisional, la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores, debe considerar la definición de las responsabilidades de una Empresa de Transporte Combinado, que será responsable legalmente sólo de algunas de las tareas indicadas en el párrafo 17 supra. Los cuatro elementos

/principales incluidos

principales incluidos en el Proyecto de Convención TCM^{27/} como características esenciales del Empresario de Transporte Combinado (ETC) y del Contrato de Transporte Combinado son los siguientes:

- 1) Responsabilidad legal de la Empresa de Transporte Combinado;
- 2) Obligación de entregar las mercancías por parte de la Empresa de Transporte Combinado;
- 3) La negociabilidad del Contrato de Transporte Combinado; y
- 4) La relación entre el Contrato de Transporte Combinado y las convenciones existentes en materia del transporte internacional de mercaderías.

44. En el presente capítulo se analizará cada una de estas características. Se describirán a continuación algunas de las repercusiones de la Convención en los países latinoamericanos, la suscriban o no. Se puede observar que importantes materias, como rutas y tarifas, no se han incorporado al proyecto de Convención, y que quizá su mera ausencia podría lesionar los intereses económicos latinoamericanos. Esto

^{27/} E/CONF.59/3 y Adds. 1, 2 y 3. Los primeros ocho artículos del texto revisado figuran en el documento CTC/27 de la OCMI. Las notas explicativas del documento E/CONF.59/3 son un resumen de las notas preparadas por la Secretaría del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) que figuran en W/TRANS/445 del 14 de mayo de 1970 (distribuidas por la CEPE) y en E/CN.11/TRANS/WP.FIT (2)/L.6 del 26 de diciembre de 1970 (distribuido por la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente). El documento E/CONF.59/3/Add.1, es una versión resumida del documento TRANS/365 del 27 de noviembre de 1970 (distribuido por la CEPE), el cual contiene un informe de la primera reunión conjunta NU/OCMI realizada para examinar la Convención celebrada del 16 al 20 de noviembre de 1970. En esa reunión el único país latinoamericano representado fue el Brasil. El documento E/CONF.59/3/Add.2 es una versión resumida del documento CTC/26 del 15 de febrero de 1971 (distribuido por la OCMI) y contiene un informe de la segunda reunión conjunta NU/OCMI para examinar la Convención realizada del 25 al 30 de enero de 1971. Brasil y Panamá fueron las naciones latinoamericanas representadas en dicha reunión. El documento E/CONF.59/3/Add.3 se refiere al documento TRANS/370, que es un informe sobre la tercera reunión conjunta NU/OCMI celebrada para examinar la Convención, del 28 de junio al 2 de julio de 1971, en la que estuvo representado Brasil. La cuarta reunión se efectuó en Londres del 15 al 19 de noviembre de 1971, asistida por delegados de México y Panamá.

/ocurriría especialmente

ocurriría especialmente si los países latinoamericanos no tienen una política respecto de la organización general para el ordenamiento del tráfico de contenedores, (es decir, los aspectos señalados en el párrafo 17.

45. Como la convención sobre transporte combinado tiene consecuencias trascendentales, y como se refiere a toda clase de carga, contenerizada o no, algunas naciones, incluyendo las del Brasil, han manifestado dudas sobre la conveniencia de analizar esta Convención en la Conferencia NU/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores. A raíz del debate sobre este punto, se decidió llevar a cabo un estudio completo acerca de las repercusiones económicas de la Convención propuesta, particularmente en el caso de los países en desarrollo, dando a todas las delegaciones el tiempo necesario para analizarla.^{28/} El Secretario General de las Naciones Unidas solicitó a los Gobiernos que dieran a conocer sus puntos de vista sobre los aspectos y materias que deben ser esclarecidos.^{29/} Aún no se adopta una decisión definitiva acerca de si debe o no incluirse el proyecto de Convención TCM o las propuestas alternativas en el programa de la Conferencia. Los países latinoamericanos miembros de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) propusieron un proyecto de Resolución, el que fue aceptado con modificaciones, al Grupo "77" en Lima, Perú en octubre y noviembre de 1971, en el cual se opone la adaptación de la Convención TCM antes que los países en desarrollo adquieran más experiencias con el transporte intermodal. (ver Anexo II).

^{28/} Comunicados de Prensa de las Naciones Unidas ECOSOC/3066, ECOSOC/3070 y ECOSOC/3074 de 3, 4 y 5 de mayo de 1971, respectivamente. Resolución 1568 (L) del 15º período de sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 13 de mayo de 1971, E/RES/1568 (L). Véase asimismo el Informe de la reunión entre organismos de las Naciones Unidas relativa a la preparación del estudio sobre las repercusiones económicas del proyecto de Convención TCM, celebrada en Ginebra, del 28 al 30 de junio de 1971.

^{29/} Según una comunicación enviada por el Secretario General de las Naciones Unidas del 20 de mayo de 1971. Al 22 de septiembre sólo se había recibido respuestas de los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Brasil y Chile.

(1) Responsabilidad y litigios

46. La Convención se preocupa más que nada de la responsabilidad por pérdida o daños causados a la mercancía, particularmente cuando se desconoce el origen de la pérdida o el daño, o en los casos en que la carga se encuentra en estado de transbordo entre un medio de transporte y otro. En aquellos casos en que pueda probarse el lugar donde se produjo el daño, la mayoría de las naciones europeas que han formulado observaciones se pronuncian en favor de la adopción plena y oblitatoria del "sistema de la red" mediante el cual las partes caerían automáticamente bajo el régimen de responsabilidad aplicable al medio de transporte en que ocurrió el daño (E/CONF.59/3, arts. 11 y 13).

47. En un pronunciamiento a favor del sistema de la red, y de las responsabilidades múltiples con respecto a un envío implícitas en él, la Unión Internacional de Seguros Marítimos ha observado que:

"Es una gran ventaja que, en principio, la convención adopte el sistema de responsabilidad de las convenciones vigentes e internacionalmente reconocidas. Estas convenciones reflejan el tradicional equilibrio entre todos los intereses que intervienen en el transporte (remitentes, transportistas y aseguradores). Se estima que sería inadecuado y perjudicial para los intereses de remitente tratar de ampliar de manera considerable o aumentar la responsabilidad de transportista. La responsabilidad de este nunca puede ser tan amplia como para remplazar el seguro de la carga, que también comprende las pérdidas por caso fortuito y avería común."

"Por otra parte, es deseable que el transportista tenga cierta responsabilidad limitada, a fin de garantizar la manipulación cuidadosa de la mercancía. Para mantener dentro de límites razonables la duplicación entre la responsabilidad del transportista y el seguro de la mercancía, la responsabilidad límite del transportista debería fijarse en un nivel comparativamente bajo. De lo contrario, se necesitaría un seguro de cobertura amplia correspondiente a responsabilidad de terceros, que se cargaría al usuario mediante mayores fletes. Al respecto, la experiencia de la Unión Internacional de Seguros Marítimos indica que, por diversas razones, este tipo de seguro contra responsabilidad de terceros resulta mucho más caro que asegurar la carga, porque para este último, tiene especialmente en cuenta la clase y valor de la mercancía transportada."^{30/}

^{30/} W/TRANS/451, párrafo 53, 2 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

48. Cabe preguntarse si, con este sistema, la ETC asume realmente la responsabilidad cuando la mercancía no está asegurada por separado. En el artículo 9 de la Convención TCM, se hace responsable al empresario de transporte combinado en caso de incumplimiento, en una serie de casos específicos y, se hace evidente que el dueño de la carga debe llenar los vacíos en la responsabilidad asegurando la carga. Puede suceder que la ETC rehace responsabilidades, precisamente en las reclamaciones más difíciles y numerosas cuando se trata de contenedores, como por ejemplo, las que se basan en embalajes defectuosos de la mercancía, o cuando los contenedores son inadecuados o están dañados.^{31/} Es necesario estudiar en que medida la ETC puede evadir esta responsabilidad, teniendo presente que con la nueva redacción del artículo 9, acordada en la tercera reunión NU/IMCO celebrada para estudiar la Convención, el peso de la prueba recae sobre la ETC.

49. Aunque al parecer podría haber importantes vías que permitirían a la ETC eludir la responsabilidad, ésta estaría asegurada y sus honorarios incluirían la prima de seguro. De esta manera, no parece que la creación de la ETC ayude al remitente a encarar el problema que significan las altas primas sobre la carga unitizada.^{32/} En realidad, el costo total de los seguros sobre cualquier envío, pagado por el remitente directa (a través de las primas generales sobre la carga), o indirectamente por el remitente (a través de lo que cobran la ETC y los transportistas, lo cual incluye las primas de sus propios seguros), podría ser más alto si interviniese la ETC. Como expresó la delegación de Suecia, "es difícil probar que la pérdida o daño se ha producido mientras la

^{31/} W. E. Astle, "An Appreciation of Containerised-Cargo Claims", Fairplay International Shipping Journal (marzo 4, 1971), páginas 17 y 19.

^{32/} El hecho que al contrario de lo previsto, los aseguradores marítimos no hayan rebajado las primas de seguro para el transporte de mercancías en contenedores, ha sido examinado en muchos artículos, entre los cuales cabe señalar "Marine Insurance and its Impact on Containerization", Via New York (noviembre, 1969), páginas 21-25; y "Expert believes Insurers are Myopic", Container News (abril, 1969), páginas 12 y 38.

mercadería está en manos de la ETC o de los transportistas por ella contratados y, como el seguro sobre la carga debe cubrir también la pérdida o daño que de hecho debiera pagar el seguro del transportista [o del ETC], el propietario de la carga tendrá que abonar primas más altas que las necesarias. No se puede suponer que los costos del seguro contra la responsabilidad del transportista disminuyan de manera correspondiente, ya que la base para calcular ambas primas no es la misma."^{33/}

50. En estas circunstancias, cabe poner en duda la utilidad que la ETC absorba parte de la responsabilidad, puesto que su costo se cargará al cliente. El Gobierno de los Estados Unidos expresó dudas de que la convención aminore las complicaciones y gastos causados por responsabilidades sucesivas en el transporte combinado. "Es verdad que el ETC sigue siendo responsable ante el remitente, cualquiera sea el régimen de responsabilidad que se aplique. Sin embargo, parece que la posibilidad de recurrir a diferentes regímenes de responsabilidad, con diversas definiciones y limitaciones de esa responsabilidad, mediante el reclamo de que el daño se produjo durante un tramo particular del viaje, podría retrasar el pago de las indemnizaciones, y causar litigios innecesarios."^{34/}

51. El problema del remitente podría agravarse si se aplicara la recomendación de la Unión Internacional de Seguros del Transporte y otros, en el sentido de fijar límites bajos de responsabilidad. El Gobierno de Francia afirma que "la distinción entre los casos en que el daño se conoce y los casos en que éste no se conoce, entraña diferencias en la definición de las responsabilidades y en los montos de las indemnizaciones. Si el sistema ETC es mucho menos severo que el de los medios de transporte utilizados, las compañías de seguro podrían sentirse inclinados a no buscar el verdadero origen de la pérdida o daño, con lo cual se perjudicaría al destinatario o al remitente".^{35/}

^{33/} OSMI, CTC/2, 5 de enero de 1971, párrafo 24. (Traducción no oficial.)

^{34/} CEE, W/TRANS/451/Add.7, noviembre de 1970, párrafo 8. (Traducción no oficial.)

^{35/} W/TRANS/451/Add.6, párrafo 25, del 11 de noviembre de 1970. (Traducción no oficial, distribuida por la CEPE.)

52. Habría una manera de cumplir mejor los propósitos de crear una entidad realmente responsable de las mercancías durante el viaje completo, que no sea simplemente un intermediario que en muchos casos puede rehusar responsabilidad en un gran número de casos.^{36/} Esto se podría lograr insistiendo en que la ETC se responsabilice por el embalaje, incluso cuando contrate a otros para que realicen esta labor o reciba las mercancías ya embaladas. Este procedimiento podría usarse si se aplica o no el "sistema de la red". Sin embargo, podría repercutir adversamente en los expedidores que no pueden competir con consorcios de grandes países, excepto en lo que se refiere a reunir y embalar las mercancías.

53. Para superar algunos de los problemas que plantea el "sistema de la red", Canadá, de acuerdo con la definición que figura en el proyecto de Convención TCM, ha propuesto que sea remplazado por un sistema de responsabilidad uniforme.^{37/} Canadá considera incorrecto suponer que los transportistas, especialmente los que efectúan el transporte por aire y agua, no pueden asumir mayores responsabilidades dentro del marco de las convenciones internacionales vigentes. Los transportistas pueden aumentar voluntariamente su responsabilidad, pero no pueden aceptar una responsabilidad inferior a la establecida en cada convención. Según el criterio propuesto por el Canadá, el transportista se transformaría en un subcontratista contratado por la ETC, la que actuaría como contratista. A su vez, los subcontratistas asumirían ciertas responsabilidades por el hecho de haber obtenido el contrato.

54. La responsabilidad uniforme tendría repercusiones revolucionarias

^{36/} La redacción del artículo 3 fue modificada a fin de disminuir la capacidad de la ETC para hacer reservas sobre el contenido de los contenedores cerrados. Sin embargo, incluso con la nueva redacción, la ETC puede aún no hacerse responsable por dicho contenido. En Europa, los intereses del remitente y del transportista chocan en este punto. W/TRANS/451, Add.4, párrafos 19, 24 y 46 (distribuido por la CEPE).

^{37/} "Memorandum on Certain Aspects Related to the Draft Convention on the Combined Transport Contract", presentado por la Delegación del Canadá ante la tercera reunión conjunta NU/OCMI para estudiar el Proyecto de Convención sobre el Contrato de Transporte Combinado, 26 de julio de 1970. Véase asimismo TRANS/370 (adjunto a E/CONF.59/3/Add.3), párrafos 15-43.

sobre las empresas de transporte marítimo. Se ha afirmado que, aunque ocasionaría perturbaciones a corto plazo, tendría favorables resultados económicos a largo plazo.^{38/} Sería difícil a los armadores aplicar un grado de responsabilidad en cuanto a contenedores y no aumentar la responsabilidad en lo que se refiere a otros tipos de carga, lo cual implicaría revisar ciertas costumbres de la industria marítima. Entre éstas se incluyen la limitación por bulto (en oposición a la limitación por kilo) y el principio de que el transportista sólo es responsable del tramo de transporte que le corresponde.

55. Una alternativa del "sistema de la red" o del propuesto por el Canadá sería que la ETC asumiera la responsabilidad total, como lo propuso Estados Unidos en la tercera reunión NU/OCMI sobre la Convención,^{39/} basándose en la capacidad de la ETC de distribuir el riesgo de pérdida o daño mediante el seguro, o a través del precio, cargando el costo del servicio adicional a sus clientes. Este sistema, en virtud del cual se asigna la responsabilidad estricta a la Empresa de Transporte Colectivo, no fue acogido favorablemente por la delegación de Suecia en las reuniones mixtas OCMI/CEPE para estudiar la Convención. La delegación de Suecia reclamó que este sistema pudiera presentar costos de seguro más altos que en el sistema que preconiza el proyecto de convención, e imposibilidad de que el propietario de la carga se relacione directamente con el asegurador que elija (lo que es preferible en lo que respecta a las condiciones del seguro y al pago de las indemnizaciones). Se ha sostenido que los costos podrían ser mayores, ya que

^{38/} Annar Poulsen, op.cit.

^{39/} TRANS/370 (adjunto a E/CONF.59/3/Add.3) párrafos 45-52; asimismo W/TRANS/WP24/193 del 21 de julio de 1971 (distribuido por la CEPE).

los riesgos (por ejemplo, la pérdida total de la mercadería) no se repartiría entre diversos seguros sobre la carga.^{40/}

56. Tal como está redactado actualmente, el Proyecto de Convención TCM no define claramente las responsabilidades de la Empresa de Transporte Combinado. Esto contrasta con la preocupación de los redactores de la Convención en cuanto a establecer claramente la obligación que tiene el cliente de informar a la ETC sobre la naturaleza y condición de los bienes que se envían (artículos 4, 7, 8 y 9 del Proyecto de Convención). El hecho de que no definir la naturaleza y los límites de las obligaciones y servicios podría perjudicar tanto a la ETC como al cliente. Podría haber un intervalo, entre el momento en que la ETC se hace cargo de la mercadería y el momento en que se emite el Documento de Transporte Combinado, durante el cual actúa la responsabilidad de la ETC. La Convención no considera tampoco los problemas que se plantean cuando hay que reacondicionar, reembalar o reparar una mercadería, o cuando no es posible descargarla debido a prohibiciones de exportación, incluso cuando la responsabilidad en tales eventos se establece claramente en muchos conocimientos de embarque. No se menciona el problema de la obligación de terceras partes, en caso de daños a personas o a la propiedad de personas que no participan en el transporte. No se define la responsabilidad respecto de pagos por "falso flete", es decir, el flete pagado por un cargamento que no se embarca, aunque el espacio

⁴⁰ OCMI, CTC/2, 5 de enero de 1971. En respuesta a los argumentos en favor de la responsabilidad estricta de la ETC, la delegación de Suecia replicó que esa posición "se base, entre otras cosas, en el supuesto de que esta solución reducirá los costos del seguro (es decir, de que la mercadería esté cubierta tanto por el seguro de responsabilidad del transportista como por el seguro sobre la carga). Hasta cierto punto puede suceder que los sistemas actuales de responsabilidad de los transportistas resulten en una doble cobertura. Sin embargo, cabe destacar que cuando se fijan las primas del seguro sobre la carga, en principio se toma en cuenta el riesgo que asume el transportista. La dificultad de evaluar el riesgo en cifras exactas, por otra parte, impide hacer afirmaciones precisas en este sentido". (Traducción no oficial.)

esté reservado. Muchos transportistas pueden embargar las mercaderías en caso de falta de pago, pero el hecho de que esto no se mencione en el Proyecto de Convención puede causar confusión. Si la ETC ha pagado ciertos servicios de transporte pero no ha recibido pago, ¿puede embargar las mercaderías? Finalmente, no se insiste en que la ETC deje bien en claro en qué circunstancias la carga se asegura y en cuales no.^{41/}

57. Se dejaría en manos de la Conferencia la determinación del valor máximo y del peso mínimo en que se basaría la responsabilidad.

(Artículo 10, párrafo 3 del Proyecto de Convención.) Como se indicó en los párrafos 46 y 50, hay poderosos argumentos a favor y en contra de la idea de establecer altos límites de responsabilidad. Se ha alentado a los países a hacer estudios sobre el valor y los pesos de los bienes transportados en contenedores.^{42/}

(2) Obligación de entregar la mercadería

58. El primer anteproyecto de la Convención no incluía disposiciones sobre la responsabilidad por la prestación de los servicios necesarios para la entrega de las mercancías; sin embargo, fueron agregadas posteriormente a petición del Gobierno de Francia, el cual consideró insuficiente que la Empresa de Transporte Combinado (ETC) sólo se comprometiera "a transportar o a hacer transportar en su nombre...."^{43/}

59. En la tercera reunión NU/IMCO sobre la Convención se decidió agregar algunas disposiciones relacionadas con retrasos en la entrega. La Asociación Internacional de Transporte Aéreo se ha mostrado muy favorable a la adopción de dicha disposición. "La rapidez es un requisito esencial en los contratos de transporte aéreo y, para los transportistas de carga aérea, la responsabilidad en caso de retraso es al menos tan importante como la responsabilidad por pérdidas y daños. Para los transportistas de carga aérea, una convención que se ocupe de las

^{41/} El Gobierno de Francia solicitó que se enmendara esa disposición pero al parecer la petición no fue discutida en las reuniones conjuntas NU/IMCO. W/TRANS/451, Add.6, párrafo 30 del 11 de noviembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

^{42/} TRANS/370 (adjunto a E/CONF.59/3/Add.3), párrafos 68 y 69.

^{43/} E/CONF.59/3/Add.2, párrafos 17 y 18 (distribuido por la CEPE).

pérdidas y de los daños y que no tenga en cuenta los retrasos no puede ser un instrumento satisfactorio".^{44/} Además, muchos conocimientos de embarque contienen cláusulas relacionadas con esta materia, que generalmente liberan de responsabilidad al transportista en caso de retraso.

(3) Negociabilidad

60. El documento debe ser negociable para satisfacer las necesidades de crédito bancario, de modo que se pueda efectuar la transferencia de la propiedad de los bienes a otro destinatario o reclamante mientras las mercancías se encuentran en viaje. El Documento de Transporte Combinado se transforma así en un documento que constituye título representativo. La negociabilidad debe ser facultativa porque varios medios de transporte no aceptan o no usan documentos negociables.^{45/}

61. El primer anteproyecto de Convención NU/OCMI (E/CONF.59/3, Art. 6) no contenía disposiciones sobre la calidad de título representativo del Documento de Transporte Combinado. Esa comisión puede atribuirse, aparte del deseo de simplificar el proyecto, a la división que existe

^{44/} W/TRANS/451, párrafo 71, del 2 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

^{45/} La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) sostiene que las líneas aéreas no necesitan un documento negociable y consideran que un documento de esa índole crearía confusiones y perjudicaría la eficiente manipulación de la carga transportada entre las líneas aéreas. Retardaría la entrega y por lo tanto exigiría que los aeropuertos dispusieron de instalaciones para almacenamiento. Contribuiría a elevar el costo de la contabilidad de la empresa aérea. No favorecería mucho las transacciones a crédito porque los transportistas aéreos han creado un clima tal de confianza mundial en el Conocimiento de Embarque Aéreo, que los bancos de todos los países lo aceptan como prueba de embarque en relación con las transacciones de cartas de crédito (W/TRANS/451, párrafo 22 y Anexo I, del 2 de septiembre de 1970, distribuido por la CEPE). Los conocimientos de embarque negociables, a diferencia de las notas de remisión no negociables, son incompatibles con las disposiciones del Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Internacional de Mercancías por Avión (Convenio de Varsovia), de la Convención sobre el Contrato de Transporte Internacional de Mercaderías por Carretera (CMR) y del Convenio Internacional sobre Transporte de Mercaderías por Ferrocarril (CIM).

actualmente en el mundo entre los estados de Europa Continental, que conjuntamente con otros son partes contratantes de la Convención general sobre letras de cambio y cheques, y los Estados pertenecientes al sistema jurídico inglés y cuyas leyes sobre letras de cambio difieren sustancialmente en espíritu de las leyes subyacentes a estas Convenciones.^{46/} Así, según la legislación francesa, la entrega de las mercancías a una persona distinta del consignatario se considera equivalente a su pérdida total. El Gobierno de Francia solicitó que se mantuviera la flexibilidad respecto de esta cuestión, pero que se modificara su redacción en vista de las quejas por las referencias al conocimiento de embarque marítimo que figuran en el proyecto original.^{47/} Sin embargo, posteriormente se decidió tratar de incluir disposiciones relativas a los efectos de la negociabilidad en la Convención TCM y, para fines de discusión, el texto se modificó para incluir disposiciones concretas (E/CONF.59/3/Add.1, Anexo I).

(4) Relación con otras convenciones

62. El Proyecto de Convención estipula que la responsabilidad de la ETC se determinará de acuerdo a las disposiciones de la convención internacional aplicable cuando pueda establecerse el lugar en que se produjo el daño. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, esta cláusula (párrafo 14 de la Convención TCM) al parecer no daría lugar a conflictos entre las disposiciones del proyecto de Convención TCM y otras convenciones internacionales relativas a la responsabilidad en el transporte de mercancías. Los contratos entre la ETC y los transportistas individuales se regirán por las demás convenciones internacionales.

63. Sin embargo, nada se dice respecto a las convenciones en lo que atañe a jurisdicción, limitación de las acciones, derechos del remitente

^{46/} W/TRANS/445, párrafo 62, 14 de mayo de 1970 (distribuido por la CEPE).

^{47/} W/TRANS/445/Add.6, párrafo 16, 11 de noviembre de 1970 (distribuido por la CEPE). El Gobierno de Francia propuso que se incluyera la siguiente disposición: "En todo caso, la entrega deberá efectuarse en la forma prescrita por la convención internacional, la ley nacional o el contrato que rige la operación de transporte, al término de la cual se deben entregar las mercancías al destinatario".

y del destinatario, y otros aspectos que se rigen por esas convenciones. Sobre estas materias, los representantes de las líneas aéreas han mostrado especial preocupación por la incompatibilidad entre las disposiciones del proyecto de Convención TCM y el Convenio de Varsovia.^{48/}

2.4 Consecuencias para los países latinoamericanos, sean o no Estados Contratantes

64. Aunque las naciones latinoamericanas no lleguen a ser Estados Contratantes, la adopción de esta Convención por los países económicamente más avanzados puede tener serias repercusiones para ellas. Tal como está concebida, se considera que esta Convención será la que regirá, incluso aunque no haya sido suscrita por ninguno de los Estados en que se ejecuta el acto de transporte (Artículo 1, párrafo 3). Por ejemplo, en Francia podría firmarse un contrato de transporte combinado, para el transporte de mercaderías entre México y Chile, aunque los países latinoamericanos no sean Estados Contratantes. (Cabe señalar que el expedidor y el ETC tendrían que convenir en la aplicación de este procedimiento.) En las notas explicativas este aspecto se ha denominado "vinculación territorial" (véase E/CONF.59/3/Add.1, párrafos 17 a 20). El Gobierno de Francia criticó la posición sustentada en el Convenio, por estimar que se crea una situación "anormal cuando se sostiene que las exigencias de la Convención tienen precedencia sobre las disposiciones de las leyes nacionales, incluso cuando estas son asunto de orden público. Cabe pensar que esa situación no sería aceptada por los países interesados. Sería por lo tanto preferible volver a los métodos tradicionales, los cuales incluyen, entre los criterios de aplicación, el del Estado Contratante (CIM, artículo 1; CMR, artículo 1; Convenio de Bruselas, artículo 10; Convenio de Varsovia, artículo 1, párrafo 2). Si se enmendara el párrafo 1 del artículo 1, la convención se aplicaría sólo si el lugar de emisión del

^{48/} W/TRANS/451, párrafo 59-66, 2 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

Documento de Transporte Combinado o el lugar de expedición está situado en un Estado Contratante".^{49/}

65. Sean o no Estados Contratantes, los países latinoamericanos, se verán afectados por la organización que se cree para que pueda aplicarse el Contrato de Transporte Combinado. Los países latinoamericanos difícilmente podrán evitar la influencia del nuevo mecanismo, creado para administrar categorías importantes del transporte internacional. La aceptación de la Empresa de Transporte Combinado como agente legítimo, cuyas funciones define en parte esta Convención, llevará naturalmente a la adopción de reglas del juego informales que complementarán las de la Convención. Los países latinoamericanos, sean o no Estados Contratantes de la Convención, serían presionados para que acepten a esos agentes, y los proponentes del sistema se remitirían a un conjunto de "normas internacionales ampliamente aceptadas", tanto oficiales como informales, para justificar su aceptación.^{50/} Por ejemplo, grandes

^{49/} W/TRANS/451/Add.6, párrafo 4, 11 de noviembre de 1970 (distribuido por la CEPE). Véase asimismo E/CONF.59/3/Add.1, párrafos 16-20. Canadá propuso que se introdujera una cláusula estipulando que puedan establecerse en las leyes del país de expedición las condiciones en que se suscribe un contrato de transporte combinado o se emite un Documento de Transporte Combinado.

^{50/} Vale la pena conocer las declaraciones del delegado del Brasil al quinto período de sesiones de la Comisión de Transporte Marítimo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo:

"Aunque los países en desarrollo no presten su adhesión a este convenio, tanto sus intereses en el transporte internacional como los transportes interiores de las cargas de su comercio exterior se verán seriamente afectadas..... Los países en desarrollo, e incluso algunos países desarrollados, se han visto con bastante frecuencia obligados a aceptar situaciones de facto, impuestas exclusivamente por la presión de los intereses comerciales de otros países. Esto ha sucedido en el caso de las prácticas de las conferencias marítimas y los conocimientos de embarque y muy bien puede ocurrir en el caso de la convención, pese a su carácter facultativo." Documentos TD/B/C.4/SR.72, del 29 de marzo de 1971 y TD/B/C.4/SR.78, párrafo 13, del 13 de abril de 1971 (distribuidos por la UNCTAD).

empresas expedidoras se han visto obligadas a efectuar inversiones relacionadas con el transporte en contenedores y las empresas latinoamericanas bien podrían solicitar que se las autorice para desempeñarse como Empresas de Transporte Combinado, de acuerdo a los términos de esta convención internacional.^{51/}

66. Por consiguiente quizá convendría que los países latinoamericanos pidieran una definición más precisa de las responsabilidades de la Empresa de Transporte Combinado, incluidos algunos aspectos de sus funciones no mencionados en la versión actual del proyecto de Convención. A las naciones latinoamericanas podría no convenirles que el establecimiento de las reglamentaciones relativas a las tarifas, las rutas, la manipulación de la carga y la comercialización se dejen para más adelante, sobre una base individual u oficiosa. Ya se han presentado casos en América Latina de agencias extrarregionales de transporte en contenedores que reclaman el derecho de controlar o de ejercer gran influencia en la comercialización y las tarifas a cambio de asumir la responsabilidad y los riesgos del transporte en contenedores. Otras agencias interesadas en los contenedores han manifestado interés en que se modifiquen las políticas portuarias, en lo que toca a la mano de obra y a otros aspectos de la manipulación de la carga. Con el fin de poder juzgar las proposiciones de esta índole, los países latinoamericanos deben adoptar una política general y prever el futuro de venir en este campo.

67. Conviene esclarecer aquí que la convención propuesta no exige reformar las normas generales ya establecidas en relación a la manipulación de carga internacional. Ofrece un conjunto de disposiciones optativas de manera que, para aplicarlas, hay que hacerlas más atractivas que las normas vigentes para remitentes, transportistas e intermediarios. En la medida en que los intereses de estos sean incompatibles con los de los países latinoamericanos, la utilización del Contrato de Transporte Combinado puede resultar más perjudicial para estos países que la aplicación de las normas vigentes.

^{51/} Véase Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, La función de los expedidores en los países en vías de desarrollo, (Ginebra, 1968), página 27.

68. El Gobierno de los Estados Unidos ha planteado si "lo que ofrece la convención despertará suficiente interés en los círculos comerciales como para que estén dispuestos a aplicarla. ¿Se ha procurado determinar si los remitentes y Empresarios de Transporte Combinado están dispuestos a utilizar el instrumento y el régimen jurídico previsto en la convención, hasta el punto de justificar el tiempo, gastos y molestias que ha significado a los gobiernos negociarla y ponerla en vigencia?"^{52/} En 1968 los propietarios de naves fundaron la Asociación Mutual de Seguros de Tránsito Directo, la que ofrece protección mutua y seguros de indemnización para el tránsito directo terrestre-marítimo de contenedores no cubierto por las asociaciones mutuales y de indemnización existentes (P. and I. clubs, o clubes de protección e indemnización). Las empresas navieras que pertenecen a la nueva asociación se consideran Empresas de Transporte Combinado y generalmente operan de acuerdo con las disposiciones de la convención propuesta.^{53/}

69. Las Empresas de Transporte Combinado podrían tender a trabajar o mantener relaciones de trabajo sólo con determinados transportistas. Esto podría traducirse en una menor participación de los países en desarrollo en el transporte marítimo internacional. En 1969, del total de mercancías transportadas de un país a otro el 65 % se cargó y el 18 % se descargó en países en vías de desarrollo. Sin embargo, su participación como transportistas sólo alcanzó poco menos del 8 %. Todas las naves especializadas de contenedores pertenecen a naciones desarrolladas, incluyendo Japón.^{54/}

70. Los países latinoamericanos tienen ciertamente la opción de condicionar el uso del contrato de Transporte Combinado. Si quieren aumentar la responsabilidad o las obligaciones de la Empresa de Transporte Combinado, pueden imponer condiciones al empleo del Contrato de Transporte

^{52/} W/TRANS/451/Add.1, párrafo 17, del 16 de noviembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

^{53/} "Through Transit by Container", Fairplay Internacional Shipping Journal, N° 4066 (25 de febrero de 1971), páginas 21 y 22.

^{54/} TD/B/C.4/SR.74, párrafo 2 del 29 de marzo de 1971 (distribuido por la UNCTAD).

Combinado.^{55/} Además, es evidente que las naciones, tanto individualmente como en grupos, podrían organizar empresas públicas de transporte combinado que funcionarían de acuerdo con las disposiciones de la convención propuesta. Además, podrían fomentar la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre el tráfico en contenedores, como por ejemplo, el de la rápida devolución de los contenedores al país de origen.

71. Sin embargo, la experiencia en Latinoamérica sobre el conocimiento de embarques indica que existen numerosos problemas jurídicos y de otra índole que impiden adoptar medidas preventivas, sea en el plano nacional o en el regional. Los conocimientos de embarque de las compañías navieras latinoamericanas son muy poco uniformes y los esfuerzos realizados por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio para homogeneizarlos han tropezado con múltiples obstáculos. Por otra parte, los organismos que no pertenecen a la región presionan a las grandes empresas para que adopten los modelos que se emplean en Europa.^{56/}

2.5 Consideraciones importantes no incluidas en el Proyecto de Convención

72. Tal como está concebido, el proyecto no contribuye a reducir el número y variedad de documentos que actualmente se necesitan para

^{55/} La Secretaría del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado comenta que, "de conformidad con el artículo 17 del proyecto de Convención TCM, la convención mencionada pertenece al ámbito del derecho imperativo o al menos relativamente imperativo, de modo que se excluyen las cláusulas que exoneran de responsabilidad, a menos que aumenten la responsabilidad u obligaciones de la ETC". W/TRANS/445, párrafo 26 del 14 de mayo de 1970 (distribuido por la CEPE).

^{56/} La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio informaba lo siguiente: "Según una encuesta practicada en conjunto por la Cámara Internacional de Comercio y The International Chamber of Shipping en enero de 1966, más de 150 empresas navieras - en su mayoría europeas - habían adoptado los modelos de conocimientos de embarque basados en las recomendaciones de la Comisión Económica para Europa; entre ellas figuraban solamente dos empresas latinoamericanas. Por la experiencia que se tiene al respecto, se estima que en los países de la ALALC existirían actualmente cerca de cien formularios diferentes de conocimientos de embarque, es decir, casi tantos como compañías de navegación hay en la zona". CEP/GE.SDN/I/di 3, del 29 de abril de 1968, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

/realizar cualquier

realizar cualquier embarque intermodal. No es una síntesis de otras convenciones sobre transporte, y que por lo tanto, pueda remplazarlas. No hay indicación alguna de que los medios individuales de transporte acepten este documento como sustituto de otros, como el conocimiento de embarque o las guías de carga aérea.

73. El artículo 3 se ha redactado de nuevo, a fin de que haya mayor flexibilidad para elegir los detalles que deben incluirse o no en el Documento sobre Transporte Combinado y para que puedan realizarse negociaciones posteriores en un plano regional o modal, para sustituirlo por otros documentos (véase la discusión que aparece en el documento 59/3, Add.2, párrafo 22).^{57/} Mientras tanto, el Documento sobre Transporte Combinado se agregará a los actualmente en uso.

74. El proyecto de convención nada dice sobre la especificación de las rutas, transportistas o puertos, lo que contrasta agudamente con muchos conocimientos de embarque marítimos que son muy explícitos al respecto. La Federación Internacional de Asociaciones de Expedidores presentó una enmienda al proyecto de convención, en el sentido de que la ETC no se comprometería de inmediato a proporcionar transporte por un medio o medios determinados. Como es natural, esta flexibilidad presenta ventajas obvias, pero también reviste peligros. La ETC puede elegir una ruta o medio de transporte que reduzca al mínimo su responsabilidad. Por ejemplo, si la ETC emplea un medio de transporte por aguas interiores, regido por un conocimiento de embarque como el del río Rin, la responsabilidad del naviero, y por lo tanto la de la ETC, quedará exonerada si se presta asistencia en caso de accidente durante la navegación. Además, la Unión Internacional de Aseguradores Marítimos considera importantísimo que en el Documento de Transporte Combinado aparezca el nombre de la nave transportadora, porque es un elemento importante para la determinación de la prima.

^{57/} Seguramente la redacción del artículo 3 volverá a cambiar porque, en definitiva, son los bancos los que decidirán si el Documento sobre Transporte Combinado es o no aceptable como instrumento negociable; por lo tanto, faltan al parecer algunos detalles para cumplir los requisitos exigidos por el sistema bancario internacional.

75. Resulta significativo que la segunda reunión conjunta OCMI/CEPE resolviera no incluir una disposición relativa al derecho de las naciones a determinar quiénes pueden ser ETC, sobre la base que tal disposición no es pertinente en una convención de derecho privado (documento E/CONF.59/3, párrafo 21).

76. La afirmación de que la convención sólo se ocupa de ordenar las actividades comerciales y no de políticas no privadas, podría utilizarse para justificar la exclusión de numerosas consideraciones importantes. Sin embargo, los gobiernos negocian con entidades comerciales privadas en el plano internacional y si se permite que cada gobierno legisle sobre las obligaciones de la ETC no comprendidas en la convención, puede suceder que algunos gobiernos o grupos de gobiernos se encuentren económica o políticamente débiles para defender sus intereses. Por ejemplo, si se permite que cada país fije las normas sobre quienes pueden ser ETC, puede suceder que a las naciones individualmente consideradas les resulte muy difícil no aceptar a ciertas personas u organismos como ETC, aunque prefiriesen excluirlas.

2.6 El problema de los fletes

77. El problema de los fletes merece especial atención, ya que una de las dificultades más serias que plantean los contenedores es la selección del flete apropiado. Los expedidores y transportistas de América Latina suelen señalar que la falta de una estructura de fletes adecuados es uno de los mayores obstáculos para el uso de contenedores. El Dr. Anton Stift, por ejemplo, se refiere a "la crisis en que ha caído los ferrocarriles y la Intercontainer Company como resultado de conflictos de fletes".^{58/} En estas circunstancias, parece importante que las proposiciones que se presenten en la Conferencia NU/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores se analicen en términos de sus implicaciones en la estructura de fletes, y la medida en que la implementación de esas proposiciones signifique una solución de los problemas de fletes.

^{58/} A. Stift, op.cit., página 147.

78. La falta de referencias concretas a los fletes en el proyecto de Convención TCM y en otras convenciones sobre transporte internacional propuestas, no significa que estos no deban recibir atención preferente, porque la aceptación de la Empresa de Transporte Combinado lleva en si la adopción de una u otra escala de fletes aplicada por esta, y también porque es probable que las ETC insistan en que es necesario o conveniente preparar una nueva escala. Los países en desarrollo, teniendo presente su experiencia con los reglamentos establecidos por las conferencias y la dificultad de establecer hasta que punto son perjudiciales para sus intereses,^{59/} deberían examinar con anticipación cual debería ser una escala adecuada de fletes para el transporte en contenedores.

79. Para muchos partidarios del uso de contenedores, son ideales las tarifas para fletes de todo tipo (FAK) basadas en los contenedores-kms pero sus consecuencias son de vasto alcance y no parece constructivo insistir en que son necesarios para el uso eficiente de los contenedores. Muchos países latinoamericanos creen que por lo menos en lo que refiere al tráfico ferroviario y al de cabotaje, la solución reside en aplicar fletes preferenciales o especiales, en vez o además de gravámenes, como instrumentos de política de importación y exportación. Las tarifas para el transporte de ciertos productos pueden ajustarse también para facilitar las políticas de localización de actividades económicas productivas y la distribución de su producción. Es posible que los países latinoamericanos consideren adecuado y viable insistir en que el uso de contenedores se acepte sólo cuando favorezcan estas grandes metas de política.

80. Desde el punto de vista de los transportistas, se justifica el establecimiento de distinciones de precios basado en las diferencias entre los diferentes productos en cuanto a peso, fragilidad y manipulación (es decir, los costos de transporte). Sin embargo, los transportistas se oponen por otras razones al uso de fletes basados en los contenedores-kms. La aplicación de una tarifa para fletes de todo

59/ CEPAL, Los fletes marítimos en el comercio exterior de América Latina, (E/CN.12/812, UP/OEA/SER.C.17/2), diciembre 1968.

tipo (FAK) contribuiría a que los transportistas cobraran sobre una base más cercana a los costos de transporte. Si bien a corto plazo esta medida parecería encarecer los fletes de las mercancías de bajo valor y pondría fin a los subsidios indirectos a las mercancías de alto valor, a largo plazo podría favorecer a las mercancías de poco valor, porque obligaría a los transportistas a reducir sus costos de transporte mediante la racionalización de sus modalidades de tráfico.^{60/}

Las empresas de transporte carretero y las conferencias de fletes marítimos suelen oponerse a los fletes basados en los costos de transporte de las mercancías o de los bultos considerados por separado, ya que esto perturbaría enormemente estas modalidades de tráfico.

81. Teniendo presente que ante el mejoramiento de las instalaciones portuarias, las conferencias de fletes se muestran reacias a rebajar las tarifas del transporte desde esos puertos o hacia ellos, considerando que en América Latina muchos puertos aplican la misma escala de fletes para el tráfico hacia otros continentes y desde ellos, la fijación de fletes especiales para los contenedores (lo que contaría con el apoyo de las ETC), contribuiría a que se construyeran puertos especiales para atender el tráfico de contenedores en lugar de invertir en el mejoramiento de los puertos tradicionales. Es decir, incluso aunque fuera altamente necesario aumentar la eficiencia de las instalaciones portuarias convencionales, los países en desarrollo pueden preferir invertir en instalaciones especiales, ya que así podrían disminuir las sumas pagadas por el país por concepto de fletes. Esto estimula a la construcción de instalaciones para contenedores y el uso de los mismos, incluso en casos en que los costos totales de transporte fuesen inferiores si no se las usara.^{61/}

^{60/} UNCTAD, Unitarización de la carga, op.cit.

^{61/} Lo mismo ocurre cuando los trabajadores portuarios insisten en proteger sus ingresos, y los países en desarrollo, en lugar de encarar el problema, deciden construir un nuevo puerto para el tráfico de contenedores, en el cual se contratará nuevos estibadores que trabajarán en cuadrillas más reducidas y con una remuneración uniforme por carga unitaria.

82. Es difícil afirmar que los contenedores no se están usando exclusivamente porque disfrutan de ventajas en los fletes, los cuales no guardan relación con las diferencias de costos entre el transporte en contenedores y el transporte ordinario. En la mayoría de los casos, los medios de transporte de los países en desarrollo están comenzando apenas a recopilar datos sobre costos según los tipos de embalaje de la carga y, a falta de directrices para encarar situaciones en que las tarifas corrientes son inferiores al costo, las compañías de transporte terrestre con frecuencia sólo ajustan sus tarifas ordinarias cuando se encuentran ante la posibilidad de que haya transporte de contenedores en gran escala. A menudo esto ha sido la experiencia en América Latina, no siempre del agrado de los operadores de contenedores.

83. Algunos opinan que los medios de transporte debería resolver el problema del retorno de contenedores vacíos de manera diferente que el del retorno de vagones ferroviarios vacíos, y que el cliente debería pagar por el viaje de ida y vuelta del contenedor. Otros creen que esto eliminaría todo incentivo para ocupar el contenedor en ambas direcciones, y que prorratar el costo de los movimientos de contenedores vacíos sería injusto para muchos clientes. Tal vez el dilema de los costos conjuntos que confrontan los transportistas se multiplica en el caso de los contenedores.^{62/}

84. Este problema es aún más complicado cuando, como suele suceder en América Latina, el movimiento de carga que más se presta para el uso de contenedores (por ejemplo, el procedente de las áreas urbanas

^{62/} Los ferrocarriles europeos aplican una rebaja tarifaria de un 30 % para el transporte de contenedores vacíos. La gravedad del problema en América Latina queda de manifiesto por los datos sobre contenedores de 20 pies de la Grace-Prudential Line transportados por ferrocarril en el año 1968 hacia el interior de Colombia. Se trasladaron 266 contenedores cargados de artículos importados a Cali, Bogotá y Bucamaranga, de los cuales 182 volvieron vacíos. Jane's World Railways, página 480. Asimismo en Perú se transportaron 135 000 toneladas de carga en contenedores y se exportaron 41 000 toneladas. República del Perú, Informe sobre Operación con Containers y Pallets (presentado al Primer Seminario Interamericano de Puertos, Bogotá, Colombia, 25 al 30 de marzo de 1968).

e industriales más grandes) es la dirección opuesta a la mayor corriente de tráfico (por ejemplo, la de materias primas y productos agrícolas hacia los centros urbanos e industriales). Esto podría originar un movimiento de contenedores vacíos en la misma dirección que lleva la corriente principal de transporte.

85. Si persiste la tendencia de centralizar la manipulación de los contenedores en algunos puertos, que podría ser reforzada por las actividades de las ETC, es posible que se vean perjudicadas las posibilidades de competencia de los exportadores e importadores que utilizan otros puertos. Además se producirá un desplazamiento de los costos del transporte marítimo al transporte interno.

86. Se ha intentado examinar la importancia de esta dificultad tomando como ejemplo el tráfico entre el Reino Unido y Nueva Zelandia. Se estima que la diferencia neta entre el costo del transporte convencional y el realizado en contenedores de ese tráfico estaría en la proporción 1.00 a 0.79. Esta cifra incluye reducciones de 20 % en los costos de transporte marítimo, 40 % en los costos de manipulación en el terminal de Nueva Zelandia, 11 % en los gastos de manipulación en el Reino Unido, y aumentos de 71 % en los costos de distribución interna en Nueva Zelandia, y de 32 % en los gastos de distribución interna en el Reino Unido.^{63/}

87. Existe un problema relacionado con los fletes mínimos por tonelada, debido a que los contenedores de tamaño estandar de 20 pies llevan artículos que en la mayoría de los casos pesan menos de 10 toneladas. Muchas empresas de transporte utilizan escalas de fletes en que cobran por artículos livianos como si fueran más pesados. En el transporte ferroviario, como los vagones cerrados tienen más capacidad que los contenedores, la aplicación del peso mínimo no impone recargos tan grandes en estos envíos como los que se hacen en contenedores. Algunos remitentes de contenedores por barco se sienten perjudicados, no sólo por las exigencias de peso mínimo sino también por las exigencias de utilización por volumen y por los recargos volumétricos.^{64/}

^{63/} P. P. Geddes, "Containerization in New Zealand...", Rail International (January 1971), páginas 35 y 36.

^{64/} "Focus on Containers", Via New York, (mayo de 1971), página 4.

88. La mayor movilidad de los contenedores atrae a los clientes que desean compartir el mismo contenedor, cargando cada uno de ellos sus productos por separado. En general, los medios de transporte no desean desalentar esta práctica aunque complica el problema de las tarifas.

2.7 Otros problemas

89. En los documentos de la Conferencia NU/OCMI se describen muchos otros problemas que no se consideran aquí, en especial los relacionados con la necesidad de aclarar la redacción del proyecto de Convención TCM.

3. Aduanas (E/CONF.59/2)^{65/}

90. En el pasado se han tomado medidas para resolver los problemas aduaneros europeos mediante convenciones internacionales encaminadas a facilitar el transporte unitizado. 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 entre los países europeos. Cuba, Jamaica y Trinidad y 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 pallets utilizados en los transportes internacionales" de 1960. Es importante destacar que en ambos casos Cuba hizo reparos a la cláusula sobre arbitraje de la Convención.

91. Ningún país latinoamericano participa en la Convención Aduanera relativa al sistema del carnet TIR para el transporte internacional de Mercaderías, de 1959 (Convención TIR).^{66/} En Europa, dicha Convención

^{65/} Véase Hugo Opazo, Implicaciones de tipo aduanero en la utilización de Containers y pallets, en que figura un análisis muy completo y útil de los aspectos aduaneros relacionados con los contenedores. Este documento fue presentado al Primer Seminario Interamericano de Puertos, Bogotá, Colombia, 25 al 30 de marzo de 1968.

^{66/} 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.

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 proponiendo revisar la Convención TIR para compatibilizarla, respecto a los movimientos de contenedores por carretera, con la propuesta Convención Aduanera sobre Contenedores.

92. El programa provisional de la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores contiene 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, realizadas 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. Ningún país u organismo latinoamericano estuvo representado.^{67/}

93. Si bien la Conferencia NU/OCMI se celebrará en 1972, ya se ha pedido a los gobiernos que den a conocer su opinión respecto del Proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores, expuesto en el documento E/CONF.59/2, aunque sin considerar el Anexo 7 propuesto.^{68/} Los Gobiernos de Argelia, Bélgica, Cuba, la República Federal de Alemania, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Malawi y el Reino Unido han

^{67/} 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).

^{68/} Resolución 31 del Grupo de Expertos sobre Asuntos Aduaneros relativas al transporte del Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa, aprobada el 11 de diciembre de 1970, y que figura como Anexo 6 de TRANS/WP30/116 del 4 de enero de 1971, (distribuidos por la CEPE).

adherido a las disposiciones de la convención. Dinamarca, Finlandia, Malta, Suecia y Suiza las han aceptado con algunas condiciones.^{69/} Un gobierno europeo ha indicado que cree que en esta etapa "no se obtenga beneficio alguno de las proposiciones o sugerencias que se formulen para enmendar los artículos del proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores, respecto de los cuales hay acuerdo entre los países de la CEPE". Cabe decir que ésta no es la posición de la CEPE misma.

94. Según el Informe Final de la Cuarta Reunión de Directores Nacionales de Aduanas, auspiciada por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 28 de junio al 2 de julio de 1971, el proyecto de Convención Aduanera y un documento explicativo preparado por la CEPAL,^{70/} suscitó "un extenso cambio de ideas sobre el particular. Como resultado de lo anterior, se asumió el compromiso de destacar a los respectivos gobiernos la necesidad de que en el seno de cada uno se analicen detenidamente los antecedentes de la Conferencia que se comenta, así como el proyecto de convención aduanera sobre contenedores, y que se evalúen detenidamente las implicaciones de tipo económico que una y otra puedan tener en la producción y utilización de estos implementos en el comercio exterior de los países de la ALALC".

95. Los países europeos tienen formalidades aduaneras bastantes liberales para los contenedores, aunque sus prácticas no son uniformes. En Francia, la tramitación aduanera de los contenedores puede realizarse en el local del importador, pero en el Reino Unido se hace normalmente en los puertos, o en depósitos públicos interiores aduaneros. En general, los países latinoamericanos tienen criterios más rígidos. En 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. Sin embargo, se ha otorgado permiso especial para que los contenedores puedan ser transportados a almacenes distantes del

^{69/} W/TRANS/WP30/316 del 10 de junio de 1971 y W/TRANS/WP30/316/Add.1 del 12 de agosto de 1971, (distribuidos por la CEPE).

^{70/} E/CN.12/912 del 16 de junio de 1971 (distribuido por la CEPAL).

puerto. En Perú toda la mercadería importada debe ser revisada por funcionarios aduaneros en el puerto de entrada. En Nicaragua y Chile, con cargo al importador, el contenedor puede viajar acompañado por un funcionario aduanero hasta el lugar de destino. Las formalidades aduaneras sobre contenedores aplicadas en dos países, Argentina y Honduras, se describen en forma bastante completa en el Anexo IV de este documento. En el Anexo III figuran las formalidades aduaneras propuestas para contenedores por los países miembros de la ALALC.

96. El Proyecto Revisado de Convención Aduanera sobre Contenedores trata diversos asuntos polémicos. Por esto, el Gobierno de Dinamarca 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 consideran que la Convención debería constituir un todo inseparable.

97. 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 casi todos los Estados no miembros de ella. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas que no forman parte de la CEPE pueden adherir a la Convención sólo después que ésta entre en vigencia.^{71/}

Polonia, con el apoyo de Hungría y Yugoslavia, propuso dar una redacción diferente a la nueva Convención para que la República Democrática

^{71/} Convención Aduanera sobre Contenedores, en vigencia desde el 4 de agosto de 1959, Disposiciones Finales; Atribuciones de la Comisión Económica para Europa, números 8 y 11. Los países de Europa que no son Estados Miembros de las Naciones Unidas para poder suscribir dicha Convención, deben invitarse para participar en ella con carácter consultivo.

Alemana pudiera ser Parte Contratante. El debate sobre esa materia no consideró el status de los países miembros de las Naciones Unidas que no son miembros de la CEPE.^{72/} Sin embargo, 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.

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

99. 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.

100. 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".

^{72/} W/TRANS/WP30/300, párrafo 44 a 48, 21 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

3.1 Nacionalidad del contenedor

101. 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 estén sujetos en su primera importación."^{73/}

102. 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 e impuestos aduaneros. Podría determinarse la "nacionalidad" considerando el país en que se produjo el contenedor, 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 impusieran 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.^{74/}

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

^{73/} W/TRANS/WP30/291 del 18 de junio de 1970 (distribuido por la CEPA). Traducción no oficial.

^{74/} W/TRANS/WP30/300, párrafos 90 a 102, 21 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE). Cualquiera que sea la definición de país de "origen", el contenedor debe llevar la marca del país de "origen" y la marca del propietario, de modo que se distingan claramente.

3.2 Admisión temporal de contenedores, accesorios y equipos extranjeros

104. 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 uno de los objetivos principales de la Convención revisada. Se hace hincapié sobre esto en la declaración de intenciones dispuesta en el Protocolo de Firma. Sin embargo, se estimó necesario agregar cláusulas de excepción en el artículo 8, que para algunos relatores representa una anulación necesaria pero lamentable del progreso que esperaban alcanzar a este respecto. En todo caso, la práctica aplicada en algunos países latinoamericanos de considerar que el contenedor es una mercancía, sujeto al pago de derechos, se contrapone a las disposiciones de la Convención.

105. Sin duda, una de las disposiciones más controvertidas para los países latinoamericanos es la que limita el derecho de los países a restringir la cantidad de desplazamientos de los contenedores extranjeros en el tráfico interno (Anexo 3).^{75/} Los relatores europeos, salvo los representantes de España y Austria, eran partidarios de esa

^{75/} Este fue uno de los aspectos más debatidos del proyecto de "Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Internacional de Carga Unitizada", durante la Tercera Conferencia Portuaria Interamericana. Existe un precedente que permite que unidades de otros países latinoamericanos realicen tráfico interno. Varios ferrocarriles (como por ejemplo los de Bolivia y el Brasil, y los de la Argentina y el Paraguay), cuyos vagones de carga cruzan las fronteras, permiten que estos sean usados para el tráfico interno en el país vecino si el viaje se efectúa en dirección a la frontera. Las disposiciones sobre el transporte en camiones son más restrictivas. El convenio sobre Transporte Internacional Terrestre entre Argentina, Brasil y Uruguay, de octubre de 1966, establece en su artículo 2 que "Las empresas habilitadas por una Parte, cualquiera que sea el tipo de transporte que efectúen, no podrán realizar tráfico intermedio en territorio de las otras Partes Contratantes, so pena de caducidad inmediata del permiso". Chile y el Paraguay han adherido a esta Convención. El capítulo 5 de las formalidades aduaneras propuestas para los países miembros de la ALALC contiene normas que restringen el uso de contenedores para el tráfico interno (véase el Anexo III).

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 obliga a las Partes Contratantes a 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 prohiban el uso de contenedores extranjeros en cualquier tráfico interno, mientras que Estados Unidos es partidario del uso ilimitado de los contenedores en el tráfico interno.

106. Algunos países de América Latina pueden encontrar 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, puede ser conveniente que estos países reconsideren sus propias restricciones. 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 "los 300 contenedores que llegan a Beirut anualmente permanecen vacíos durante meses, en ocasiones, antes de volver a cargarse y reexportarse hacia Europa y los Estados Unidos".^{76/} Es posible que los países de América Latina necesiten mucho 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 actualmente vigentes en algunos países latinoamericanos.

107. La admisión temporal de accesorios y equipos plantea problemas especiales en lo que se refiere a los derechos de importación y a la seguridad. El artículo 11 permite la admisión temporal de accesorios y equipos, sin considerar si se utilizarán en un contenedor nacional o en uno cuya admisión es temporal. El representante de España ante

^{76/} W/TRANS/WP30/291, página 2, del 18 de junio de 1970 (distribuido por la CEPE).

el Grupo de Expertos sobre Cuestiones Aduaneras Relativas al Transporte, del Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa, se opuso a que se incluyera una disposición que permitiera la admisión temporal de ese equipo para utilizarse en contenedores nacionales, ya que en ese país dicho equipo podría ser gravado con derechos e impuestos de importación la primera vez que ingresara al país.^{77/}

108. Algunos accesorios y equipos son desmontables, como ocurre con las unidades de refrigeración. Existe el problema de asegurar que la utilización de ese equipo no permita el forzamiento o alteración ilícita del contenedor. En lo que se refiere a las unidades refrigeradas desmontables, no hay consenso respecto de un sistema adecuado desde el punto de vista técnico y aduanero. Por ejemplo, se rechazó la sugerencia de utilizar protecciones anulares para aumentar la seguridad, sobre la base de que aumentaría excesivamente la resistencia a la circulación del aire. Se ha sugerido que, mientras no se terminen estudios sobre la materia, se acepte provisionalmente el transporte, bajo sello aduanero, del pequeño número de contenedores que utilizan unidades de refrigeración desmontables.^{78/}

3.3 Condiciones para aprobar contenedores para transporte con sello de aduana

109. Las principales preocupaciones tratadas en la Convención, respecto a la inspección aduanera del contenedor y su contenido, son que el contenedor sea fácil de sellar 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.^{79/}

^{77/} SR/ECE/TRANS/5, párrafo 47, del 4 de enero de 1971 (distribuido por la CEPE).

^{78/} ST/ESE/TRANS/5, párrafo 113-114, del 4 de enero de 1971, (distribuido por la CEPE).

^{79/} W. E. Astle ha dado la nota pesimista: cualquier ladrón que crea que hay poco riesgo de ser descubierto puede arrancar 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 y 19.

110. El Proyecto de Convención dispone que "las Partes Contratantes" evitarán retrasar el transporte cuando las definiciones comprobadas sean de importancia secundaria y no entrañen riesgo alguno de contrabando" (Artículo 12, párrafo 4). No se establecen normas respecto del descubrimiento de deficiencias de mayor importancia o 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 ratería aparente, documentación incorrecta y otras razones.

3.4 Enmiendas

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

112. Hay tres procedimientos diferentes para enmendar las tres partes de la Convención. Respecto de los cambios propuestos al texto principal, se concede a los gobiernos un amplio plazo (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 canalizarse por medio de un "Comité Administrativo", con representantes de todas las Partes Contratantes. Cada gobierno tiene tres meses para objetar cualquier enmienda aprobada por el Comité Administrativo. Algunos países 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".^{80/} En los cambios propuestos al Anexo 6, llamado "Notas explicativas", por lo menos deberían cinco Partes Contratantes objetar las enmiendas aprobadas por

^{80/} E/CONF.59/2, párrafo 31.

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 y no modificaciones de las disposiciones de la Convención. Sin embargo, no hay una definición clara de lo que pueda incluirse o no en estas notas y puede haber opiniones divergentes respecto de los límites de las "condiciones técnicas" que aquí pueden incluirse.^{81/} 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 Partes se opongan, se aplique a otros anexos distintos del que contiene las notas explicativas. Los relatores rechazaron esta proposición.^{82/}

113. Debe darse especial importancia al problema planteado en el documento de la Conferencia respecto a si el procedimiento usado en la redacción de 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). Ciertamente, 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.

3.5 Control aduanero de las mercancías

114. 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 de contenedores. El propósito consistía en contar con un manifiesto de contenedores uniforme que se prestase tanto para fines comerciales como aduaneros.

^{81/} E/CONF.59/2, párrafos 24 y 32. El Grupo de Expertos sobre Cuestiones Aduaneras Relativas al Transporte, del Comité de Transportes Internos de la Comisión Económica para Europa, señaló que las notas explicativas no podían rebasar los alcances de las disposiciones de la Convención misma o discrepar con ellas, pero podían proporcionar una interpretación que tuviera carácter obligatorio cuando el texto existente pudiera prestarse a varias interpretaciones. ST/ECE/TRANS/5, párrafo 51 (distribuido por la CEPE).

^{82/} W/TRANS/WP30/300, párrafo 52 del 21 de septiembre de 1970 (distribuido por la CEPE).

Se decidió posteriormente que este tema no tenía lugar en una convención que se ocupa principalmente del contenedor mismo, más bien que de su contenido, y que se había estudios y experiencias internacionales en curso que podrían considerarse por separado, cuando se hubieran reunido más antecedentes. Una minoría de los relatores apoyó la idea de mantener esas disposiciones, afirmando que era artificial la distinción entre problemas relativos al movimiento de los contenedores y los relativos a las mercaderías que transportan.^{83/}

115. En su forma actual, el proyecto de Convención señala requisitos relativos a la condición física del contenedor antes de que sea aceptado para el transporte bajo sello. En cuanto a las circunstancias en virtud de las cuales pueden otorgarse dichos sellos, 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 o a otro acuerdo internacional actual o futuro la tarea de definir las ocasiones en que se exigirá este requisito.^{84/}

^{83/} W/TRANS/WP30/291, páginas 10-14. El proyecto de Convención Aduanera Relativa al Transporte Internacional de Mercancías (Convención ITI), cuyo texto fue elaborado por el Comité Técnico Permanente del Consejo de Cooperación Aduanera, incluye un manifiesto que se emplearía para las mercancías transportadas entre las Partes Contratantes, en contenedores, en vehículos, en vagones ferroviarios y en navíos de navegación interior. La Convención ITI describe en E/CH.11/TRANS/WP.FIT(2)/L.3, del 11 de diciembre de 1970 (distribuido por la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente), y en E/ECE/TRADE/WP.4/INF.2 del 7 de julio de 1971, (distribuido por la CEPE y la UNCTAD).

^{84/} Este es uno de los temas principales del proyecto de Convención Aduanera Relativa al Transporte Internacional de Mercancías (Convención ITI).

4. Normas e inspección (documentos E/CONF.59/2, 59/4, 59/4/Add.1, 59/5, 59/6, 59/7 y 59/9)

116. Se pueden establecer normas para la construcción, el uso y el transporte de contenedores en relación con:

- (1) peso bruto máximo;
- (2) dimensiones;
- (3) estructura (construcción);
- (4) piezas de esquina;
- (5) cavidades para insertar grúas de horquilla;
- (6) toldos (lona fuerte, o tela revestida con material plástico o caucho);
- (7) marcas y cifras claves;
- (8) formas de asegurar el contenedor durante el transporte;
- (9) formas de asegurar y estibar la carga en el contenedor; y
- (10) condiciones sanitarias, fitosanitarias y de calidad.

117. Los objetivos principales para el establecimiento de estándares son:

- (1) razones de seguridad, incluida la prevención de los daños que puedan sufrir los contenedores o las personas que los manipulan o se acercan a ellos;
- (2) prevención de forzamientos o alteraciones ilícitos de sellado;
- (3) establecimiento de las bases relativas al equipo normalizado para transportar y manipular contenedores en forma eficiente;
- (4) planificación de la infraestructura del transporte (alturas y peso bruto máximo) para facilitar la circulación de los contenedores;
- (5) mejor aprovechamiento del espacio en los medios de transporte;
- (6) identificación más fácil y exacta de diversos aspectos relativos al contenedor;
- (7) razones de control sanitario, de insectos y roedores; y
- (8) detección de forzamientos o alteraciones ilícitos de los contenedores.

118. Las materias relativas a las normas y a la inspección se examinan separadamente y constituyen diversos temas de la Conferencia. El análisis de los documentos resulta difícil porque uno de los documentos (normalización

/de dimensiones

de dimensiones y pesos) considera dos tipos de normas; cuatro de los documentos (sobre cuestiones aduaneras, cuestiones relativas a la facilitación de trámites, identificación de marcas, y cuestiones de seguridad) se refieren principalmente a los objetivos; y tres consideran los problemas de la inspección (inspección, cuestiones aduaneras, y cuestiones de seguridad).

119. En diferentes documentos figuran distintos tipos de normas destinadas a cumplir determinados objetivos:

/Documento

<u>Documento</u>	<u>Tipo de normas</u>	<u>Objetivo principal</u>
Cuestiones aduaneras (59/2) (Anexo 4 del Proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores)	Estructura Toldos y amarraduras Marcas	Prevenir el forzamiento o las alteraciones ilícitos de los contenedores
Cuestiones de seguridad (59/4 y 59/4/Add.1)85/ (Anexo 2 del Proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores)	Estructuras Piezas de esquina Peso bruto máximo Cavidades para insertar grúas de horquilla Marcas	Prevención de daños
Normalización de dimensiones y pesos (59/5)	Pesos brutos máximos Dimensiones	Planificación de la infraestructura Utilización del espacio
Identificación y marcas (59/7)	Marcas y cifras en clave	Identificación
Cuestiones relativas a la "facilitación" (59/9)	Condiciones sanitarias, fitosanitarias y de calidad	Salud

85/ Doce gobiernos europeos, el Gobierno de los Estados Unidos y seis organizaciones internacionales interesadas en el transporte, contestaron un cuestionario sobre normalización de grandes contenedores (preparado por el Grupo de Relatores sobre el Transporte en Contenedores del Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa). Las declaraciones concretas sobre los aspectos en los cuales se recomendaba aplicar normas de seguridad se resumen como sigue:

	<u>Gobiernos</u>	<u>Organizaciones</u>
a) Estructura	13	6
b) Piezas de esquina	8	3
c) Peso bruto máximo	7	3
d) Dimensiones	6	1
e) Cavidades para insertar grúas de horquilla	5	3
f) Seguridad durante el transporte	4	1

W/TRANS/WP24/171, 18 de octubre de 1970, párrafo 5.

/Existe cierta

Existe cierta duplicación en cuanto al contenido de los documentos. Algunas personas pueden considerar también que faltan algunas combinaciones importantes, como el efecto de las dimensiones en la prevención de daños y perjuicios que puedan sufrir las personas que manipulan los contenedores o se acercan a ellos.

120. Aunque el Proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores exige que se efectúen pruebas de apilamiento, ninguno de los documentos examinados en este trabajo contiene recomendaciones o establece requisitos para la protección segura de los contenedores durante su transporte, incluida la protección a bordo de barcos de carga general. No figuran asimismo recomendaciones detalladas para la estiba y protección de las mercancías dentro de los contenedores. El Subcomité sobre Contenedores y Carga del Comité de Seguridad Marítima de la Organización Consultiva Marítima Internacional ha incluido estos temas en su futuro programa de trabajo,^{86/} y en la reunión conjunta OCMI/CEPE para examinar el Proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad en el Transporte Intermodal en Contenedores celebrada en Londres el 5 al 7 de mayo de 1971, se decidió continuar examinando la posibilidad de establecer principios sobre estas materias, que rebasarán las declaraciones generales del párrafo 1 del Anexo II del mencionado proyecto.^{87/}

4.1 Normas aduaneras y de seguridad

121. El Proyecto de Convención Aduanera relativo a los Contenedores y el Proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad en el Transporte Intermodal en Contenedores establecen distintas formalidad respecto a los controles que deben aplicarse, las normas cuyo cumplimiento debe verificarse, y los organismos que deben inspeccionar los contenedores para comprobar el cumplimiento de estas normas. Es útil comentar estas diferencias, ya que muchos países puede interesarles coordinar las formalidades establecidas en materia de inspecciones y pruebas, además de que los delegados a la Conferencia pueden desear aclarar las diferencias que hay entre las Convenciones sobre estas materias.

^{86/} BC XII/11, del 19 de mayo de 1971 (distribuido por la OCMI).

^{87/} CSC/3, del 21 de mayo de 1971 (distribuido por la OCMI).

122. La aprobación de los contenedores para el transporte de mercancías bajo sello aduanero se comprueba por la expedición de una placa de aprobación de dimensiones mínimas de 20 cm por 10 cm y que puede usarse para otros propósitos (E/CONF.59/2, Anexo 5). La aprobación del contenedor en lo que a seguridad se refiere se comprueba mediante una placa de aprobación para fines de seguridad (E/CONF.59/4, Regla 8). En los debates celebrados en Europa sobre el particular, ha prevalecido la opinión contraria al uso de una sola placa de aprobación para otros fines, además de la seguridad. El Grupo de Trabajo Especial sobre la Facilitación de Trámites de la Organización Consultiva Marítima Internacional (OCMI) ha expresado que, para facilitar el tránsito ininterrumpido en especial el rápido control visual en los puertos y otros puntos de transbordo, la placa de aprobación para fines de seguridad debe diferir de la placa aduanera en cuanto a su forma, al color, o ambas características, debiendo utilizarse un modelo normalizado internacionalmente y establecido en el proyecto de convención.^{38/} Se sostuvo asimismo que como los contenedores pueden ser aprobados en distintos países, en diferentes momentos y para una variedad de fines, no parece conveniente establecer una sola placa de aprobación para varios fines. Finalmente, la cancelación de la parte "aduanera" de la placa única podría interpretarse como que afecta también la parte de "seguridad" de dicha placa.

123. La aprobación del contenedor para el transporte de mercancías bajo sello aduanero se comprueba asimismo por la expedición de un certificado de aprobación que debe incluir determinados detalles. Luego de inspeccionar el contenedor y haberlo sometido a pruebas para comprobar si cumple las normas de seguridad, se comunica por escrito al solicitante las pruebas realizadas y la aprobación, pero no se requiere un certificado propiamente dicho. La República Federal Alemana es partidaria de un certificado internacional uniforme en que conste que se han cumplido las pruebas de seguridad, y cita también la necesidad de que el

^{38/} FAL V/17, párrafo 20, del 1º de junio de 1971 (distribuido por la OCMI). Véase asimismo W/TRANS/WP30/303, párrafos 2 a 4, del 19 de octubre de 1970 (distribuido por la CEPE).

operador del contenedor "disponga de un documento en caso de daños o de otras irregularidades, a fin de probar que los contenedores respectivos cumplen con los requisitos establecidos en la Convención".^{89/}

124. Ambos proyectos de Convención se refieren al grado en que la certificación y la aprobación de un país pueden ser aceptados por otro. En el proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores, todos los Gobiernos que son Partes Contratantes limitarán sus controles sobre las condiciones del contenedor, "en la medida de lo posible y razonable, a comprobar que el contenedor posea una placa válida de aprobación relativa a la seguridad, a menos que haya claras razones para creer que el estado del contenedor constituye un riesgo manifiesto para la seguridad" (E/CONF.59/4, Anexo, Artículo VI). En el proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores, cada Gobierno Contratante "se reserva el derecho de no reconocer la validez de la aprobación de los contenedores que no se ajusten a las condiciones establecidas en el anexo 4....." (E/CONF.59/2, Artículo 12, inciso 4º). En este caso sin embargo, las autoridades evitarán retrasar el tráfico cuando las deficiencias comprobadas sean de menos importancia y no entrañen riesgo alguno de contrabando. Los países en desarrollo pueden considerar si conviene o no capacitar funcionarios aduaneros y otros inspectores encargados de la aplicación simultánea de estas disposiciones, o de coordinar los sistemas de información en ambos casos, cualquiera que sea la persona que informe que el contenedor no cumple las normas establecidas, y de centralizar la autoridad para detener el contenedor, cualquiera que sea la causa.

125. Ambas Convenciones difieren con respecto a las normas que han de cumplirse, aunque en cierta medida se duplican. No se sabe claramente en que medida se duplican, por cuanto al proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores sólo indica criterios generales respecto de la construcción de los contenedores. Se advierte que hay relación entre ambos conjuntos de normas en la siguiente enmienda propuesta por el Reino Unido al Proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del

^{89/} MSC XXIII/5/3 del 11 de marzo de 1971 (distribuido por la OCEMI).

Transporte Intermodal en Contenedores ya que la enmienda abarca tanto aspectos aduaneros como de seguridad:

"Los nuevos contenedores deberán construirse de manera que pueda comprobarse desde el exterior, sin levantar el contenedor y sin que sea necesario subirse más arriba de la cubierta del carro, que se han asegurado adecuadamente todas las puertas y otras aberturas del contenedor."^{90/}

126. Ambas Convenciones difieren en cuanto a la definición de los organismos autorizados para efectuar las inspecciones ya en lo que se refiere a las normas de seguridad, a las autoridades que deben probar los contenedores. Para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de pruebas, las Partes Contratantes deben establecer un procedimiento eficaz de prueba o confiar esta labor a otra organización, que puede ser un organismo internacional o extranjero (E/CONF.59/4, Artículo IV). Puede solicitarse a los países que deseen ser Partes Contratantes de la Convención que inspeccionen los contenedores, efectúen las pruebas respectivas y los aprueben, incluso aunque no se fabriquen contenedores en esos países. En lo que se refiere a la aprobación del sello del contenedor, el Proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores sólo exige que el organismo sea una "autoridad competente" del país en que se apruebe el contenedor (E/CONF.59/2, Anexo 5). En ninguno de los documentos se exige que la inspección o prueba se efectúe durante el proceso de construcción.^{91/}

127. A diferencia de la Convención Aduanera sobre Contenedores de 1956, el proyecto actual, que debería remplazar al anterior, no exige inspecciones periódicas de la estructura del contenedor. La Unión Internacional de Seguros Marítimos se inclina por la realización de inspecciones anuales de daños o defectos que puedan crear riesgos a la seguridad y

^{90/} CSC/3, párrafo 35, del 21 de mayo de 1971 (distribuido por la CEPE). Traducción no oficial.

^{91/} Canadá y la República Federal de Alemania desean que la Convención Aduanera contenga cláusulas similares a las de la Convención sobre Seguridad. En la República Federal de Alemania, los Ferrocarriles Federales son los que efectúan la prueba de seguridad y las inspecciones necesarias para cumplir las exigencias aduaneras. Ese país desearía encomendar asimismo esta responsabilidad a organismos no oficiales, como las compañías de clasificación marítimas.

ha recomendado que esta medida se incorpore a la Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores.

128. Tanto el proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores como el proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores prevén que se inspeccione o pruebe en muestras de cada tipo de contenedor más bien que en cada contenedor que se produce, si esa labor se realiza durante el proceso de fabricación. Para comprobar que se cumplen las normas de seguridad, las autoridades tienen derecho a insistir en que se cumplan las características de producción (E/CONF. 59/4, Regla 5). Este tema no se menciona en el Proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores. La República Federal de Alemania cree que debería definirse con más claridad los procedimientos para elegir y probar las muestras tipo, a fin de comprobar que se cumplen las normas de seguridad. "Como se deja a criterio de cada Administración la minuciosidad con que ha de realizarse la selección del procedimiento de prueba y la inspección, pueda resultar que cada país establezca reglamentos y normas de seguridad diferentes. En esta reglamentación debe señalarse el porcentaje de los contenedores producidos que deben someterse a examen y cuantos contenedores de un tipo determinado estarán comprendidos en la inspección de un contenedor de ese tipo."^{92/} Esta misma proposición podría presentarse en la Convención Aduanera sobre Contenedores.

129. Ninguna de las dos Convenciones menciona las alarmas u otros equipos que podrían usarse para detectar si intenta forzar o alterar ilícitamente el contenedor. Es evidente que, incluso si el contenedor es "seguro", según la reglamentación establecida en estas Convenciones, siempre subsistirán los graves problemas de seguridad. Los ladrones

^{92/} BC XII/5/1, del 29 de marzo de 1971 (distribuido por la OCMI).

pueden destruir los sellos y robar el contenido de los contenedores,^{93/}
e incluso, el contenedor mismo.^{94/}

4.2 Operaciones de control sanitario, fitosanitario y controles de calidad

130. Tanto el proyecto de Convención Aduanera sobre Contenedores como el proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores no contienen disposiciones sobre los controles de calidad, sanitarios y fitosanitarios. Estos controles constituyen uno de los temas del programa provisional de la Conferencia. No se propone la adopción de una convención sobre estas materias y se supone que la Conferencia no irá más allá de expresar el deseo de que se investigue a fondo la posibilidad de mejorar la situación actual, como por ejemplo, mediante el reconocimiento mutuo de los certificados de control y una mayor difusión de la información sobre los reglamentos de importación de cada país.

131. En el documento presentado a la Conferencia sobre la facilitación de estos trámites (E/CONF.59/9) se expresa que el transporte en contenedores se facilitará si las formalidades y operaciones aduaneras y de control sanitario, fitosanitario y de calidad se coordinan en cuanto al tiempo y se efectúan en el mismo lugar, de preferencia lo más cerca posible del punto de destino final de los contenedores, si se trata de países importadores.

132. El Comité de la Organización Mundial de la Salud sobre Vigilancia Internacional de las Enfermedades Transmisibles, concluyó en su décimo-sexto informe (diciembre de 1970) que no hay razones para suponer que, hasta ahora, los contenedores constituyan un peligro para la salud

^{93/} Véase el análisis del caso "St. Paul Fire & Marine Insurance Co. vs. American President Lines, Ltd., and the Bureau of Customs of the Republic of the Philippines", en Fairplay International Shipping Journal, (9 de febrero de 1967), página 22.

^{94/} "No cabe duda que la gran concentración de artículos de valor en los contenedores con la movilidad convencional inherente a ese tráfico atraerá al robo organizado en gran escala." Resumen de los comentarios formulados por el Sr. G.N. Cushing de la Asociación de Aseguradores de Liverpool, en Shipping World and Ship-builder (marzo de 1967), página 495.

internacional; esto estaría relacionado con el hecho que el mayor tráfico en contenedores ha estado hasta ahora limitado a países con bajas densidades de vectores y a puertos y aeropuertos donde las ratas no constituyen problema grave. Podrían surgir problemas en circunstancias excepcionales, como por ejemplo, si se usaran contenedores en gran escala en los cuales abundaran los insectos vectores y los roedores.

133. Cuando se examinó este tema en el Noveno Período de Sesiones del Grupo de Relatores sobre el transporte en contenedores del Comité de Transportes Interiores de la CEPE, algunos países se opusieron a que la inspección de los contenedores se efectuara en el momento de vaciarlos sin establecer medidas adicionales de protección.^{95/} El representante de la Organización Fitosanitaria Europea y del Mediterráneo (EMPO) se mostró partidario de usar certificados de inspección que indiquen la ausencia de pestes, y expedidos por el país exportador. El representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) era partidario de que los contenedores se inspeccionaran en el puerto de ingreso, donde sería posible tomar muestras de su contenido.

134. Un representante se mostró partidario de que, a fin de evitar nuevas contaminaciones y permitir el acceso para fines de inspección, los contenedores se diseñen de un modo que faciliten su limpieza y fumigación antes de ser cargados nuevamente. Podrían diseñarse contenedores especiales para el transporte de productos agrícolas (algunos representantes lo consideraron antieconómico) con orificios en las paredes para permitir la fumigación. Expertos del Reino Unido están elaborando normas para prevenir las infecciones. Eso significa que habría que elaborar un tercer conjunto de normas de diseño, además de las relativas a los sellos aduaneros y a la "seguridad".

^{95/} W/TRANS/WP24/188, del 8 de marzo de 1971 (distribuido por la CEPE).

4.3 Modificaciones propuestas al Proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores

135. Después de distribuido el proyecto de Convención Internacional sobre la Seguridad del Transporte Intermodal en Contenedores, se celebró en Londres en mayo de 1971 una reunión conjunta CEPE/OCMI, en la cual se examinó dicho proyecto.^{96/} Se analizó el texto original, preparado bajo los auspicios de la OCMI, y las modificaciones propuestas por la CEPE (que aparecen en el documento E/CONF.59/4). A continuación se consideran algunas de las principales propuestas.

136. La Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC) prefiere que la Convención se aplique solamente al transporte intercontinental, excluido el transporte aéreo, y no para todo transporte internacional. Algunos contenedores transportados por tierra están diseñados para levantarse desde abajo solamente y no pueden apilarse.^{97/}

137. El Reino Unido propuso que se incluyeran las bandejas más grandes junto con los contenedores en las disposiciones para comprobar la seguridad. Estas bandejas serían plataformas de más de 10 pies de largo, con dispositivos para permitir su traslado mediante artefactos o máquinas elevadoras.^{98/}

138. Se agregaron tres pruebas adicionales, la resistencia longitudinal (prueba estática), la prueba de resistencia de las paredes extremas y la prueba de resistencia de las paredes laterales. Estados Unidos se opone a que se establezcan estas pruebas adicionales, aduciendo que no se ha demostrado que sean necesarias. Se afirma además que estas pruebas tienen por objetivo principal la seguridad de la carga, y de aplicarse a la seguridad del personal, sólo se haría en forma muy indirecta.^{99/}

^{96/} W/TRANS/WP24/191, del 21 de mayo de 1971 (distribuido por la CEPE).

^{97/} W/TRANS/WP24/199, del 30 de agosto de 1971 (distribuido por la CEPE).

^{98/} W/TRANS/WP24/213, del 6 de octubre de 1971 (distribuido por la CEPE y la OCMI).

^{99/} CSC/2/4, del 12 de mayo de 1971 (distribuido por la CEPE). Por otra parte, la Junta de Seguridad Industrial de Suecia sugirió la realización de pruebas de densidad, ya que algunas cargas pueden ser sensibles a la humedad y que cuando se humedecen, pueda causar molestias al personal que manipula los contenedores.

139. En general, Estados Unidos aduce que se han utilizado normas incorrectas para establecer las exigencias que deben incluirse en esta Convención. Por ese motivo, el análisis de esos documentos no se ha ajustado "al mandato de establecer exigencias mínimas. La seguridad de los contenedores actualmente en uso han quedado bien establecida durante los últimos 10 años en el transporte aéreo y en el marítimo. Se conocen las normas de diseño aplicadas con éxito en la construcción de contenedores. Sin embargo, al establecer las pruebas mínimas, los delegados a las reuniones conjuntas OCMI/CEPE han propuesto en repetidas oportunidades que se acepten los criterios técnicos de la Organización Internacional de Normalización (ISO), sin hacer una evaluación crítica de la relación entre ese criterio y la seguridad, a pesar de haberse comprobado repetidamente que en la práctica han tenido éxito otros criterios menos rigurosos".^{100/}

140. Canadá considera que la Convención no debe aplicarse a los contenedores construidos especialmente para el transporte por aire, y ha expresado el temor de que, con arreglo a la redacción propuesta actualmente en la Convención (Artículo III, VI y X), se impediría el uso de contenedores actualmente en uso y que han pasado las pruebas de estructura.

141. Se ha programado tentativamente la realización de una segunda reunión conjunta OCMI/CEPE relativa a esta Convención para fines de 1971.

^{100/} Ibid. El Comité de Seguridad Marítima de la OCMI ha insistido que el objetivo de la Convención debería ser normalizar las exigencias de seguridad mínima aplicables a todos los tipos de contenedores a fin de facilitar el movimiento internacional de contenedores. Dicho Comité ha expresado también que deben adoptarse medidas para prevenir las duplicaciones de trabajo y la proliferación de reglamentos cuya necesidad no se ha demostrado. BC XII/2, Anexo 1, del 26 de marzo de 1971 (distribuido por la CEPE). El Subcomité de Contenedores y Carga del Comité de Seguridad Marítima ha reunido informaciones proporcionadas por 12 países sobre incidentes y daños durante el año 1969-1970. En 17 022 viajes, en los cuales se transportaron 1 588 773 contenedores, el personal sufrió heridas en 85 oportunidades y se produjeron dos defunciones. Una de las muertas fue causada por falla humana durante la carga. BC XI/9, párrafo 7, del 30 de octubre de 1970 (distribuido por la OCMI).

4.4 Dimensiones y pesos brutos máximos

142. Hay marcadas diferencias de opiniones entre los países europeos y Estados Unidos en cuanto a dimensiones y pesos brutos máximos normalizados.^{101/} Los países de Europa suscriben en general las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO). Casi todos han notificado al Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa que consideran que esa normalización es "esencial" mientras los demás la consideran "útil". En cambio, Estados Unidos ha declarado que es "innecesario" fijar normas respecto de la altura, el ancho y la longitud.^{102/} Para explicar su posición, Estados Unidos se ha referido a la determinación adoptada por el Subcomité sobre Contenedores y Carga de la OCMI, según la cual "no existen problemas inmediatos de seguridad en el transporte marítimo de contenedores". Asimismo, en virtud de la legislación estadounidense, el Gobierno no debe basar la elección de los transportistas por agua basándose en la longitud, la altura o el ancho de los contenedores al asignar contratos relacionados con el transporte de bienes de propiedad del gobierno. Por último, si bien algunos de los mayores transportistas de Estados Unidos utilizan contenedores que no satisfacen las normas de la ISO, la experiencia de los Estados Unidos "demuestra que un sistema de los criterios voluntarios no impide que exista un alto grado de cooperación entre los medios de transporte".^{103/}

143. A pesar de que las normas de la ISO cuentan con amplio respaldo en Europa, ha habido problemas para aplicar estas normas. Según un representante de la Cámara Internacional de Comercio, los mercados de

^{101/} Como sólo un porcentaje muy bajo de productos europeos se exporta a Estados Unidos (1.7 %), los usuarios europeos consideran que la capacidad unitaria de los contenedores debe diseñarse sobre bases europeas más bien que sobre las norteamericanas (Intervención de Ferdinand G. Elegen, en el XXIII Congreso de la Cámara Internacional de Comercio, Viena, 17 al 24 de abril de 1971).

^{102/} W/TRANS/WP24/171, Anexo 1, página 7, del 19 de octubre de 1970 (distribuido por la CEPE). Se han preparado Addendums de este documento que indican las respuestas de demás gobiernos.

^{103/} W/TRANS/WP24/171, Anexo 2, del 19 de octubre de 1970 (distribuido por la CEPE).

Europa son muy importantes para la industria europea. Los artículos se embalan de acuerdo con las normas sobre bandejas, recomendadas por la ISO para el transporte terrestre de Europa, de acuerdo también con las normas de fijación a vehículos carreteros cuyo ancho exterior es de 2.5 m, y no a la norma internacional de 8 pies de ancho aplicada en el transporte internacional marítimo y en el intermodal. Los países europeos prefieren adoptar las normas del transporte marítimo e incluso se oponen a hacer distinciones formales entre las dimensiones aplicadas a los contenedores intercontinentales y las normas aplicadas al tráfico en Europa.^{104/}

144. El Grupo de Relatores sobre Transporte en Contenedores, del Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa, se opuso que se recomendaran medidas máximas concretas en el Proyecto de Resolución sobre Normas Aplicables a los Contenedores, a ser presentado a la Conferencia sobre Tráfico Internacional de Contenedores. Por consiguiente, los redactores redactaron nuevamente el proyecto de resolución (E/CONF.59/5, Anexo III).^{105/}

145. Por razones de seguridad, existe interés que haya un sistema internacional para instalar una marca uniforme en todo contenedor más alto que 8 pies (o posiblemente 8'6").^{106/}

146. En América Latina, la mayoría de los países permiten la circulación de vehículos carreteros con peso y la altura suficientes para transportar contenedores de la serie 1 de la ISO. Este hecho se comprueba al comparar las medidas indicadas en el cuadro 1 con el Anexo II del documento E/CONF.59/5. Según ese cuadro, sólo Guyana, Paraguay y Bolivia^{107/} prohíben el tránsito de vehículos carreteros con

^{104/} W/TRANS/WP24/188, párrafos 25 y 26, del 8 de marzo de 1971 (distribuido por la CEPE).

^{105/} Estuvieron representadas por relatores Australia, Austria, Estados Unidos, Francia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania, Suiza, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

^{106/} W/TRANS/WP24/196, del 16 de agosto de 1971 (distribuido por la CEPE).

^{107/} Sin embargo llegan a La Paz contenedores de 40 pies transportados en camión desde el puerto de Matarani en el Perú.

anchos superiores a 8 pies (2 438 mm). Naturalmente, esto no significa que los vehículos que tienen las dimensiones permitidas puedan circular en todas las carreteras, e incluso en las principales carreteras.

147. Muchos países latinoamericanos no permiten el tráfico de vehículos carreteros con contenedores de más de 40 pies, considerando que habría que emplear un vehículo con un largo total de 15 000 mm y que ese vehículo se clasificaría como "camión con remolque". Sin embargo, es difícil generalizar respecto de las restricciones sobre pesos, ya que los contenedores pueden ser transportados en diferentes camiones, con diferentes número de ejes, además de que la mayoría de las reglamentación considera el peso por eje.

148. En todos los países de América Latina, los contenedores de 20 pies de largo pueden ser transportados en remolques tirados por tractores, incluso estando totalmente cargados (20 320 kgs), excepto en aquellos en que el margen de tolerancia es reducido en cuanto al ancho y la altura. En muchos de estos países, incluidos los centroamericanos, está prohibido el transporte de contenedores de 10 pies sobre unidades sencillas de dos ejes, cuando los contenedores están completamente cargados (10 160 kgs).

149. En general, las normas sobre dimensiones de los contenedores establecidas por la ISO han sido favorablemente acogidas en América Latina. Antes de la difusión de estas normas, el transporte en contenedores no era muy corriente en esta región. Sin embargo, ya se realizaban operaciones combinadas de transporte con contenedores sellados de 5 toneladas de peso bruto, desde Matarani (Perú) hasta La Paz (Bolivia), utilizando la operación tren-vapor-tren de la Peruvian Corporation.^{108/} Asimismo, se empleaban contenedores de 6 toneladas brutas en el transporte ferroviario de cereales a granel o en sacos entre Paraná y Santa Catarina, en Brasil.^{109/} Las dimensiones externas de los contenedores transportados

^{108/} Estudio Integral del Transporte en Bolivia, preparado para el Gobierno de la República de Bolivia, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Sector Fondo Especial, Vol. VI, mayo de 1968, página 131.

^{109/} Jane's World Railways, 1970-71, página 475.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PESO Y DIMENSIONES REGLAMENTARIAS DE LOS VEHICULOS MOTORIZADOS

País	Ancho		Alto		Longitud total						Carga por eje			
					Camiones (unidades simples)		Camión con remolque		Otras combinaciones		Unidad sencilla		Unidad doble	
	Pies	Metros	Pies	Metros	Pies	Metros	Pies	Metros	Pies	Metros	Miles de libras	Tone- ladas	Miles de libras	Tone- ladas
Argentina		2.50		a/		11.00		15.50		18.50		10.6		18.0
Bolivia		2.30								20.50b/				
Brasil		2.60		4.00		11.00		17.50		17.50		10.0		16.00c/
Colombia		2.45		4.00		10.65		13.70		15.25		8.2		14.5
Chile		2.50		3.80		10.00		14.00		18.00		8.0		15.0
Ecuador		2.50		3.80		10.70		13.70		18.30		11.0		19.0
Paraguay		2.40		4.00		10.80								
Perú		2.50		4.00		10.50		15.00		15.00		11.0		
Uruguay		2.50		4.00		10.70		15.30		18.30		10.00c/		14.4
Venezuela		2.60		3.90		10.70		15.30		18.30		8.5		14.5
Costa Rica		2.50		3.80		10.00		14.00		-		8.0		14.5
El Salvador		2.50		3.80		10.00		14.00		14.00	17.6	8.0	32.0	14.5
Guatemala		2.50		3.80		10.00		14.00		14.00		8.0		14.5
Honduras f/														
México g/		2.50		4.15		11.60		h/		18.30		9.0		14.5
Nicaragua	8.2	2.50	12.5	3.80	36.0	11.00	46.0	14.00	40.0	14.00	17.6	8.0	32.0	14.5
Panamá		2.50		4.10		11.00		15.25		15.25		10.0		16.4
Guyana	7.51/					27.5		30.9		30.0				
Jamaica j/	8.0		10.5		26.0		23.0		52.0		17.92			

a/ Los reglamentos varían según el tipo de vehículo; b/ 18.50 metros para un camión y remolque; 20.50 metros para un camión con remolque o semirremolque; c/ Máximo de 17 toneladas si la distancia entre los dos ejes es de 1.34 o más; d/ La mayor longitud corresponde a los vehículos de tres ejes; e/ Carga máxima para un eje de dos ruedas: 50 toneladas; carga máxima para un eje de cuatro ruedas: 10 toneladas; f/ No hay reglamentación; g/ Estos límites se aplican a las carreteras de clase A; los límites inferiores son para carreteras de clase B; h/ La reglamentación varía según el tipo de vehículo. El tipo 2-S1 tiene 14 metros de largo; los tipos 2-S2 y 3-S1, tienen 14.50 metros de largo; y el tipo 3-S2 tiene 15.25 metros de largo; i/ Excepto los buses, que pueden tener 8 pies de ancho; j/ Pueden concederse permisos especiales a los vehículos que exceden de esos límites.

por estos ferrocarriles no se ajustan a las normas establecidas por la ISO.^{110/} Estas actividades de transporte en contenedores son locales y no se pretende que esas dimensiones sirvan de base a las normas para el transporte intercontinental en contenedores.

150. Muchos puertos de América Latina carecen de los equipos necesarios para la carga y descarga de grandes contenedores. Para este objeto, en el Caribe se utilizan barcos con grúas propias. Resulta muy costoso emplear estos barcos para distancias mayores, como por ejemplo en el transporte de ida y vuelta a puertos sudamericanos. Además, una vez desembarcados los contenedores, puede no haber equipo para efectuar la movilización portuaria o en el interior del país.

151. Algunas líneas férreas de América Latina no tienen actualmente gálibos o el equipo adecuados para manipular grandes contenedores, e incluso contenedores de 20 pies. Uno de los principales problemas es el gálibo, y por esa razón las líneas no pueden manipular los contenedores ISO sin vagones especiales (con depresión en la base entre los bogies) o sin cambiar los gálibos máximos de la línea.

152. Sin embargo, la mayoría de los ferrocarriles tienen gálibos suficientes para los contenedores ISO. La limitación más importante en los ferrocarriles latinoamericanos es la carencia de equipo para carga y descarga. Los ferrocarriles del Brasil tienen equipo para manipular contenedores de 20 pies en Río de Janeiro y Sao Paulo. Los ferrocarriles de Colombia han efectuado operaciones de carga y descarga con contenedores de 20 pies en Buenaventura, Cali, Santa Marta, Bogotá y Bucamaranga. Asimismo, transportan regularmente contenedores de 5, 7 y 8 toneladas que llevan carga especializada en determinadas rutas. El Ferrocarril General Belgrano de la Argentina ha instalado grandes grúas en Buenos Aires, Resistencia y Salta.

153. A la larga, la aceptación de las normas de la ISO sobre pesos y dimensiones de los contenedores no plantea problemas tan grandes en América Latina, en comparación a la normalización del equipo para

^{110/} En la ruta entre el Perú y Bolivia las dimensiones son: ancho 6'10½"; largo 7'10½"; alto 6'10½"; en la línea brasilera, las dimensiones son: ancho 6'11"; largo 7'10"; alto 7'7".

/transportar y

transportar y manipular los contenedores y a la necesidad de restringir en ciertos casos el uso de grandes contenedores.

154. Estos problemas más trascendentales están relacionados con mayor costo de manipulación de un contenedor grande, ya que este costo crece en proporción mayor que el aumento del tamaño. Los costos reales de carga y transportar el contenedor más grande pueden ser mucho menores, ^{111/} pero los beneficios de los ahorros por concepto de gastos de transporte pueden no favorecer a los que efectúan las costosas inversiones en equipo de manipulación y transporte.

155. Considérese por ejemplo los contenedores de 40 pies. ^{112/} (a) En las zonas de almacenamiento son colocados directamente en remolques en lugar del suelo y por lo tanto requiere una inversión adicional. (b) El almacenaje y la estiba de un envase de 40 pies constituye para el cliente una tarea relativamente difícil desde el punto de vista técnico. (c) A veces es muy difícil afirmar una carga muy grande a fin de prevenir deslizamientos o movimientos durante el transporte. (d) De acuerdo al principio de que el fletador debe ser uno solo, uno de los problemas más difíciles es conseguir suficiente carga para llenar el contenedor, desde la fábrica a su destino final. Por este motivo, los contenedores de 40 pies se han usado como envases para el transporte marítimo de puerto a puerto. (e) Es antieconómico construir equipos de manipulación para contenedores de distintos tamaños, de modo que se usan para la carga y descarga de contenedores más pequeños de lo que su capacidad de diseño permite. (f) Entre las grúas de buen rendimiento

^{111/} La tarifa aplicada en Europa para el transporte transcontinental de contenedores de 20 pies por ferrocarril equivale al 80 % de la tarifa aplicada a los de 40 pies. En cuanto a la carga, E.G. Frankel señala que en el Atlántico Norte, el costo de carga del barco se reduce enormemente, incluso si la mayoría de los contenedores se estiban en el muelle. "Containerized Shipping and Integrated Transportation", Proceedings of the IEEE, (abril de 1968), página 717.

^{112/} Los párrafos que figuran a continuación se basan en gran parte en T. Piitulainen, "Thoughts and Problems concerning Container Transportation from the Equipment Builder's Viewpoint", Norwegian Shipping News, (noviembre 13, 1967), páginas 638-743.

técnico, la relación entre el costo inicial de los equipos para manipular contenedores de 40 pies y los capaces de manipular contenedores de 20 pies es de 3.5 a 1. (g) Esto último no considera los equipos optativos menos costosos para la manipulación de contenedores más pequeños que pueden utilizar los países en vías de desarrollo. Se ha vendido equipo para transferir contenedores de 20 pies entre carros planos de ferrocarril y remolques de camión a un precio inferior a 20 000 dólares en los Estados Unidos, y con poco costo pueden acondicionarse carros planos antiguos para el transporte de contenedores de 20 pies.^{113/} Se están perfeccionando nuevos dispositivos para la manipulación de contenedores de 20 pies, los cuales permiten colocarlos en las bodegas de los barcos. Estos equipos no fueron ideados originalmente para el transporte de contenedores, pero usan tanto para ese transporte como para el de carga general.^{114/} (h) El diseño de contenedores de 20 pies se ha perfeccionado en forma sostenida, de modo que su tara ha disminuido de 2 000 kgs a 1 500 kgs, sin que por eso dejen de cumplir rigurosas normas en materia de estructura y pesos brutos máximos. (i) En contraposición con el argumento de que lo que se necesita es un equipo único, capaz de manipular, transportar y apilar contenedores, hay quienes opinan que ese equipo universal suele no ser útil para realizar bien todas estas tareas y que por ejemplo, el deficiente apilamiento de los contenedores, contribuye a su daño. (j) El equipo construido para manipular contenedores de 40 pies no sirve para manipular contenedores de 20 pies unidos entre sí. La carga nominal combinada de dos contenedores unidos de 20 pies cada uno, es de 40 toneladas, en tanto que el equipo para manipular contenedores de 40 pies sólo levanta 30 toneladas.

156. Algunos países latinoamericanos ya han hecho inversiones en grúas de gran capacidad y en equipo especializado ferroviario para contenedores de 40 pies. Esto plantea un dilema para otros países de la región y para

^{113/} Sobre esta materia ha reunido datos John G. Kneiling, resumidos en Trains Magazine (enero de 1971), páginas 5 y 25 (mayo de 1971).

^{114/} Capitan F. J. Ruvd, "Conversions of liners for units and containers", Norwegian Shipping News, (junio 18, 1971), página 76.

la integración latinoamericana por dos razones. La primera es que si los otros países no adquieren instalaciones de esa índole, los países latinoamericanos que ya tienen el equipo de mayor capacidad podrán comerciar con otras naciones de ultramar más fácilmente que sus vecinos. La segunda consiste en que es más difícil llegar a un acuerdo sobre la producción e intercambio de contenedores dentro de la región. Si los países latinoamericanos se pusieran de acuerdo respecto de una política uniforme sobre la fabricación y utilización de equipo barato para la manipulación de contenedores, en lugar de utilizar equipo importado más caro que quizá no sea necesario, el costo de las transformaciones necesarias para el uso de contenedores podría ser menor para toda la región.

157. Finalmente, cabe hacer una última recomendación sobre las normas. Muchas cargas, como la de productos de acero, son muy pesados y si se usaran contenedores que se ciñan a las normas de la ISO, se perdería mucho espacio. Valdría la pena estimular la construcción de contenedores cuyas alturas sean fracciones de las alturas normalizadas, como por ejemplo $1/3$ y $2/3$ de esa altura, de modo que al ser apilados ocuparan en conjunto el espacio de un contenedor de altura corriente.

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 trasbordo (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

- 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 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.

Anexo II

LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMISION ESPECIAL DE COORDINACION
LATINOAMERICANA (CECLA) PROPUSIERON EL SIGUIENTE
PROYECTO DE RESOLUCION PARA SER
CONSIDERADO POR EL GRUPO 77

TRANSPORTE INTERNACIONAL COMBINADO DE MERCADERIAS

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo,

Considerando que el transporte marítimo es la rama principal de las operaciones de transporte combinadas a escala mundial;

Tomando en consideración que el desarrollo del transporte intermodal está en su fase inicial y, por consiguiente, está limitada a sólo unas cuantas rutas de comercio marítimo;

Tomando nota de la Resolución E/RES/1568(L) adoptada por el Consejo Económico y Social, en particular el párrafo operativo 8;

Solicita a la Comisión de Transporte Marítimo que estudie el informe de ECOSOC sobre las implicaciones Jurídicas y Económicas, en particular para los países en desarrollo, del proyecto del convenio propuesto sobre el transporte internacional combinado de mercaderías (Convenio TCM), en un período extraordinario de sesiones que se convocará con suficiente antelación a la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre Transporte Internacional de Contenedores que se efectuará en noviembre 1972;

Expresa que no debe adoptarse dicho convenio antes de que los países en desarrollo adquieran la experiencia necesaria para el transporte intermodal, y hasta que se extienda a un número sustancial de rutas en el comercio marítimo mundial, y hasta que todas las implicaciones en cuento a las necesidades de transporte marítimo, comercio y desarrollo económico y social sean conocidas por los países en desarrollo.

Nota: El "Draft of the Final Document of the Second Ministerial Meeting of the Group of 77" (MM/77/11/R.2/Add.8 del 7 de noviembre de 1971) incluye este último párrafo.

/Anexo III

Anexo III

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO -
NORMAS COMUNES SOBRE EL TRATAMIENTO ADUANERO
APLICABLE A LOS CONTENEDORES

Las presentes normas fueron elaboradas en la tercera reunión de directores nacionales de aduanas, celebrada en Bogotá durante los días 15 a 19 de junio de 1970, y el Comité Ejecutivo Permanente, en su sesión del 29 de diciembre del mismo año, acordó remitirlas a los Gobiernos de los países miembros por intermedio de las respectivas Representaciones con el carácter de recomendación para la elaboración o perfeccionamiento, según fuere el caso, de las disposiciones aduaneras nacionales aplicables al tráfico de contenedores.

Es a estas normas que se refieren los directores nacionales de aduanas cuando dan cuenta de lo acordado en su cuarta reunión, al tratar el punto e) del temario, tal como consta en la parte correspondiente del informe que antecede.

CAPITULO I

De las definiciones

Artículo 1 - Se considerará como contenedor todo recipiente que cumpla los siguiente requisitos:

- a) Que haya sido especialmente construido para facilitar el transporte de mercaderías, sin ruptura de carga, en cualquier vehículo de transporte;
- b) Que tenga carácter permanente y sea, por esta razón, suficientemente resistente como para permitir su empleo reiterado;
- c) Que esté provisto de dispositivos que permitan su manejo rápido y seguro, especialmente en los traslados desde un vehículo de transporte a otro;
- d) Que haya sido construido de tal manera, que pueda ser llenado y vaciado con facilidad y seguridad;
- e) Que esté dotado de puertas u otras aberturas, provistas de dispositivos de seguridad que garanticen su inviolabilidad durante el transporte o almacenamiento y permitan recibir sellos, precintos, marchamos u otras seguridades aduaneras apropiadas;
- f) Que sea identificable mediante marcas y números grabados en forma que no puedan modificarse o alterarse y pintados de manera que sean fácilmente visibles; y
- g) Que tenga la necesaria impermeabilidad.

/Podrán fijarse

Podrán fijarse otros requisitos para los contenedores destinados al transporte de mercaderías que requieran determinadas condiciones, tales como refrigeración, etc.

Los contenedores, cualquiera sea su clase, no serán considerados embalajes de las mercaderías que contengan, sino equipos de transporte o accesorios de los vehículos de transporte.

CAPITULO II

Del tratamiento aduanero aplicable a los contenedores

Artículo 2 - Los contenedores, con o sin mercaderías extranjeras, entrarán al país y circularán dentro de su territorio bajo el régimen de admisión temporal y no estarán sujetos, a su importación, a ninguna clase de prohibiciones o restricciones.

Para la definición de este régimen se estará a lo dispuesto en el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos.

El plazo de permanencia de los contenedores en el país será de 90 días, pudiendo prorrogarse este plazo por otro período igual.

El cumplimiento de los demás requisitos y condiciones relativas al régimen de admisión temporal se sujetará a lo dispuesto en el reglamento respectivo.

Artículo 3 - Los contenedores, con o sin mercaderías extranjeras o nacionales, podrán entrar o salir del país por cualquier punto donde haya aduana habilitada para controlar su paso.

Artículo 4 - Los contenedores con mercaderías extranjeras, una vez recibidos en la aduana de entrada y sellados por los funcionarios competentes, serán remitidos de inmediato al lugar autorizado para su descarga. El desaduanamiento o despacho de las mercaderías se efectuará en el lugar de descarga bajo la autoridad y supervigilancia de la aduana respectiva, según lo disponga la reglamentación pertinente.

Los contenedores con mercaderías extranjeras quedarán sometidos al control directo de aduana desde el momento de su entrada al país y hasta que concluya el desaduanamiento de las mercaderías que transporte, en la forma y condiciones que señale el respectivo reglamento.

Artículo 5 - Las mercaderías destinadas a la exportación serán embarcadas en los contenedores en el lugar autorizado por la aduana. Su despacho o desaduanamiento se efectuará en el lugar de embarque de ellas, bajo la autoridad y supervigilancia de la aduana correspondiente, según lo dispuesto en la reglamentación pertinente.

/Los contenedores

Los contenedores con mercaderías destinadas a la exportación quedarán sometidos al control directo de la aduana desde el momento de su carga y hasta que sean embarcados en el vehículo que los transportará al exterior.

Artículo 6 - Las empresas transportadoras de los contenedores, las personas a cuyo nombre sean consignados o remitidos, y los encargados de los lugares en que se encuentren depositados, tanto a la importación como a la exportación, serán responsables ante la aduana de la inviolabilidad de los sellos aduaneros colocados en ellos y de la seguridad de las mercaderías que transporten.

CAPITULO III

De las condiciones que deben cumplir los contenedores

Artículo 7 - Los contenedores podrán ser de propiedad del exportador, del embarcador, del transportador, del dueño de las mercaderías, del consignatario o de cualquier persona natural o jurídica, que se dedique a su explotación comercial.

Artículo 8 - Los contenedores, nacionales o extranjeros, deberán cumplir las especificaciones técnicas establecidas por la autoridad nacional competente o por la Organización Internacional de Normalización (ISO).

En este caso, solamente los contenedores que cumplan las especificaciones técnicas que se fijan, según lo dispuesto en el inciso anterior podrán acogerse a los beneficios que establecen las presentes normas.

CAPITULO IV

De las averías y reparaciones en los contenedores

Artículo 9 - En caso de averías sufridas por un contenedor ingresado al país al amparo del régimen de admisión temporal, la autoridad aduanera competente procederá a prorrogar el plazo de permanencia en el país por el tiempo que sea necesario para efectuar las reparaciones correspondientes.

Artículo 10 - En el evento a que se refiere el artículo anterior podrán importarse con exoneración total de derechos e impuestos y de prohibiciones y restricciones a la importación las piezas y partes necesarias para efectuar las reparaciones del caso, que no sea posible adquirir en el país.

CAPITULO V

De la utilización de contenedores en el transporte interno de mercaderías

Artículo 11 - Los contenedores importados bajo el régimen de admisión temporal no podrán utilizarse en el transporte de mercaderías nacionales, no destinadas a la exportación, dentro del territorio nacional.

Se exceptúa de la prohibición anterior el caso de las mercaderías nacionalizadas, transportadas en el mismo contenedor en que hayan sido introducidas al país, y los contenedores de uso exclusivo del correo.

CAPITULO VI

De la documentación utilizada en el transporte de mercaderías en contenedores

Artículo 12 - En el manifiesto de carga, en los documentos relativos al transporte (conocimiento de embarque, carta de porte, guía aérea, etc.) y en la documentación aduanera que ampare a las mercaderías, deberán constar, obligatoriamente, las marcas y los números u otros datos de identificación de los contenedores, la naturaleza o tipo del transporte que realicen y la individualización de las mercaderías que contengan.

Artículo 13 - La incumplencia de las normas anteriores será sancionada, de acuerdo con lo dispuesto en las respectivas legislaciones nacionales.

Anexo IV

CONTROL ADUANERO DE CONTENEDORES EN ARGENTINA Y HONDURAS

Argentina^{1/}

Todas las empresas que deseen utilizar contenedores para el transporte de las mercancías importadas o exportadas por la República Argentina deben mantener al día un registro de todos los contenedores que se utilicen en este tráfico en la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

Si un contenedor transporta mercaderías importada que puedan ser vectores de plagas o enfermedades, su contenido debe ser revisado por los funcionarios aduaneros cuando entran al país. Si ésto no ocurriese, el contenedor puede sellarse, inmediatamente después de su ingreso al país y trasladarse a un almacén privado aprobado por la DNA o a un recinto aduanero que no esté situado en el puerto de entrada.

En todo momento que transite por territorio argentino, el contenedor debe ir acompañado de dos formularios: permiso de ingreso temporal y la hoja de viaje, que indica el itinerario del viaje. No se permite que el contenedor permanezca estacionado, salvo momentáneamente, durante el viaje.

Si se considera oportuno o conveniente, el contenido del contenedor puede ser verificado en cualquier momento por un agente aduanero. En la práctica esta disposición se aplica especialmente al transporte de explosivos o cuando el agente sospecha que se ha alterado ilícitamente el contenido del contenedor. Después de la verificación, el agente debe colocar un nuevo sello. Si la mercancía quedara retenida por infracción aparente, los agentes tienen instrucciones de permitir al contenedor que continúe su viaje, para que puedan cumplirse los plazos establecidos.

Los contenedores de propiedad extranjera pueden permanecer exentos de derecho en Argentina durante un máximo de 180 días, plazo que en

^{1/} Ley N° 17.347 del 18 de julio de 1967; Decreto del P.E. N° 925/68, de fecha 23 de febrero de 1968; Resolución N° 6.552/70, del 20 de agosto de 1970. Las reglas descritas no se aplican a los contenedores utilizados para transportar correspondencia.

/circunstancias normales

circunstancias normales no puede ampliarse. Si hubiera una huelga o se produjera otro retraso inevitable, sólo la Administración Nacional de Aduanas puede conceder excepciones respecto al plazo máximo de 180 días. Salvo estos casos, los contenedores se consideran como importaciones y sus propietarios deben pagar los derechos e impuestos correspondientes.

Si, cuando se indica en la hoja de viaje, el contenedor se lleva a un almacén privado, debe enviarse un telegrama para avisar al funcionario regional de aduanas antes de dos horas después de su llegada. El funcionario enviará un agente para romper los sellos, verificar las mercaderías a medida que se efectúa la descarga, y si lo estima necesario, vigilar la descarga del contenedor.

Los contenedores extranjeros no pueden utilizarse para el tráfico interno, o para fines distintos de los autorizados explícitamente por la Dirección Nacional de Aduanas. Una vez vaciado, el contenedor sólo puede ser transportado directamente a un punto de salida o a un lugar para la carga de exportaciones, debiendo notificarse cada caso por anticipado a la Dirección Nacional de Aduanas.

Los bogies y chasis que transportan contenedor desde el exterior se consideran como si fueran contenedores en cuanto a disposiciones sobre documentación, plazos máximos, utilización, etc.

Los contenedores de propiedad de la Argentina sólo pueden permanecer un plazo máximo de 180 días fuera del país.

La Escuela Aduanera se encarga de capacitar a los funcionarios de aduanas en la aplicación de las nuevas disposiciones sobre contenedores. Para cumplir este fin se ha elaborado y puesto en práctica un eficiente programa de capacitación, en el que se utilizan material audiovisual. El programa se complementa con investigaciones efectuadas por la Administración Nacional de Aduanas sobre el cumplimiento de estas disposiciones por los agentes de aduanas.

Honduras^{2/}

Practicamente todos los contenedores en que se transportan las importaciones a Honduras vienen destinados a las aduanas de San Pedro Sula o Tegucigalpa, e ingresan a Honduras por Puerto Cortés.

Las empresas que desean emplear contenedores en Honduras deben solicitar permiso al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministro de Hacienda. Deben depositar una garantía en la Contraloría General, que actualmente asciende a 50 000 dólares, en efectivo, bonos hipotecarios, pólizas de garantía, etc.

Se han concedido permisos provisionales a los contenedores "roll-on-roll-off". Los camiones y los contenedores deben llevar una carga máxima de 8 toneladas por eje y no pueden tener más de 8 pies de ancho y 14 de altura.

Después de su ingreso a Honduras, un funcionario aduanero coloca un sello al contenedor. Si se transportan uno o más contenedores por camión hacia el interior del territorio, deben ir acompañados de un agente aduanero hasta su destino final. Si las grúas del barco colocan los contenedores directamente sobre carros de ferrocarril (no existen grúas adecuadas para esta maniobra en el puerto), pueden viajar sin la compañía del agente aduanero hasta la aduana de San Pedro Sula.

Los contenedores pueden permanecer un plazo máximo de 180 días en Honduras, y los que permanecen más tiempo son considerados importaciones y sus propietarios deben pagar los derechos e impuestos correspondientes.

^{2/} Informe de la Empresa Nacional Portuaria de Honduras (Puerto Cortés), de septiembre de 1970. Se está considerando la posibilidad de introducir cambios en las actuales leyes.