

1  
INT-2320

CEPAL  
Programa de Transporte  
CECLA VI/E/6  
mayo de 1969  
Distribución limitada

CONSIDERACIONES SOBRE LOS ASPECTOS DEL TRANSPORTE,  
EN ESPECIAL MARITIMO, INCLUIDOS EN EL TEMARIO DE LA  
VI REUNION DE LA CECLA A NIVEL DE EXPERTOS



I N D I C E

	<u>Página</u>
A. Desarrollo de las marinas mercantes .....	1
B. Fletes marítimos .....	7
C. Infraestructura del transporte, y otros .....	18

/1. El propósito



11

12

13

14

15

CEPAL  
Programa de Transporte  
CECLA VI/E/6, Add. 1  
mayo de 1969  
Distribución limitada

CONSIDERACIONES SOBRE LOS ASPECTOS DEL TRANSPORTE,  
EN ESPECIAL MARITIMO, INCLUIDOS EN EL TEMARIO DE LA  
VI REUNION DE LA CECLA A NIVEL DE EXPERTOS

Con referencia a la información sobre los recargos de fletes en rutas interamericanas contenida en el párrafo 11 de este documento, la Secretaría de la CEPAL acaba de recibir nuevas aclaraciones. Según las mismas, las conferencias marítimas han decretado recargos o incrementos similares de fletes en otras rutas desde y hacia los Estados Unidos. Tales recargos o incrementos tienen por objeto resarcir los efectos adversos de la huelga en los puertos de la Costa del Atlántico de los Estados Unidos. La Comisión Federal Marítima del Gobierno de los Estados Unidos ha iniciado los procedimientos del caso, instando a la Conferencia Marítima del Atlántico Norte a fundamentar las causas de los incrementos o recargos referidos. La Secretaría de la CEPAL espera recibir precisiones adicionales durante el curso de la reunión de la CECLA.



1. El propósito de la presente nota es el de presentar algunos datos y elementos de juicio para el examen de propuestas por la reunión de la CECLA tocante a los diferentes puntos del temario relacionado con los transportes. En ella se han tenido también en cuenta las conclusiones de la reunión extraordinaria a nivel técnico de la CECLA (Santiago, abril de 1969).

2. Siguiendo el orden del temario, se examinan sucesivamente:

- a) Desarrollo de las marinas mercantes
- b) Fletes marítimos
- c) Infraestructura de transporte
- d) Otros

A. Desarrollo de las marinas mercantes

3. En el documento "Los transportes en la década de 1970" (doc. E/CN.12/832 y Corr. 1), presentado al décimotercer período de sesiones de la CEPAL en Lima (Perú), se han puesto de relieve los principales problemas que plantea el estado actual y el desarrollo de las marinas mercantes de la región, así como los lineamientos básicos de una posible estrategia en este campo en el próximo decenio.

Datos más recientes han confirmado que el sector marítimo es un campo en el que los países de la región vienen perdiendo terreno. En efecto, la participación de América Latina y del Caribe en el tonelaje marítimo mundial ha venido bajando de 4.1 por ciento en 1955 a 3.3 por ciento en 1964 y 2.7 por ciento en 1968 (1º de julio), mientras que para el conjunto de los países en desarrollo los porcentajes correspondientes en los mismos años eran de 6.5, 8.1 y 7.4 por ciento respectivamente.

Por otra parte, el referido documento de la CEPAL destacaba el hecho que algunos países de la región, en particular el Brasil y en menor medida México y Perú, estaban realizando esfuerzos importantes para la modernización y expansión de sus marinas mercantes. Sin embargo, no es de prever que aún dichos esfuerzos vengán a mejorar

en el próximo futuro la participación de las flotas mercantes de la región en el tonelaje marítimo mundial. En efecto, el tonelaje encargado por países de América Latina y del Caribe al 31 de octubre de 1968, llegaba apenas al 2.4 por ciento del tonelaje mundial total encargado en la misma fecha. Conviene señalar sin embargo que la proporción del tonelaje encargado por América Latina y el Caribe era mayor (3.7 por ciento) en el caso de los cargueros a granel (buques de una cubierta, de 12 000 TPB y más), aunque era también mucho menor en el caso de los petroleros (sólo 1.0 por ciento); para otros buques de carga de menor tonelaje el porcentaje referido era de 6.9 por ciento. La mayor parte del tonelaje encargado correspondía al Brasil (246 mil TPB para buques tanques, 573 mil TPB para cargueros a granel y 338 mil TPE para otros buques).<sup>1/</sup> Esta modernización radical de la flota mercante brasileña, que duplicará probablemente su tonelaje en los próximos dos años, deriva en buena parte del desarrollo en este país de una importante industria de construcción naval, y de la enérgica política que, como se verá más adelante en esta nota, viene desarrollando el Gobierno del Brasil en el sector marítimo.

4. La conclusión de la reunión extraordinaria a nivel técnico de la CECLA (Santiago, abril de 1969) en cuanto a la importancia de "procurar la aceptación del principio según el cual las medidas de fomento en favor de las marinas mercantes nacionales y regionales de América Latina no se considerarán discriminatorias, siempre que se funden en la equitativa participación en sus respectivas corrientes comerciales", no requiere a esta altura mayores comentarios. En efecto, tal principio viene a reiterar la posición ya afirmada por los países de la región en la primera y en la segunda Conferencia de la UNCTAD.

---

<sup>1/</sup> Para mayores detalles al respecto, véase el doc. TD/B.C.4/50 - 24 de febrero de 1969 - El transporte marítimo en 1968 (Estudio de los aspectos actuales y a largo plazo de los servicios de transporte marítimo) - Informe de la Secretaría de la UNCTAD para el tercer período de sesiones de la Comisión del Transporte Marítimo (Ginebra, 9-25 de abril 1969).

5. En la segunda Conferencia de la UNCTAD, un gran número de países en desarrollo, incluyendo 18 países de la región de la CEPAL, presentaron un proyecto de resolución que incluía inter alia las disposiciones de las Cartas de Tequendama y de Argel sobre el reconocimiento del derecho de los países en desarrollo a prestar asistencia a sus marinas mercantes, incluyendo la reserva de carga, sin que ello pueda dar lugar a medidas de represalia de parte de los países desarrollados y de las conferencias marítimas. Sin embargo, los países desarrollados y marítimos, aunque reconociendo el pleno derecho de los países en vías de desarrollo de crear o ampliar sus marinas mercantes, y aceptando la posible necesidad de subvenciones para su fomento, rechazaban terminantemente toda disposición implicando la aprobación de la práctica de reservas de cargas.

El mismo proyecto de resolución insistía por otra parte en que las condiciones de financiamiento y ayuda financiera para la adquisición de barcos por los países en desarrollo eran actualmente desventajosas y deberían ser comparables a la llamada "ayuda en condiciones liberales", y que debía además facilitarse la ayuda financiera para el fomento de la industria de la construcción naval de los países en desarrollo, incluida la exportación de sus productos.

6. La resolución unánime adoptada al respecto por la segunda Conferencia de la UNCTAD, invitaba a los Gobiernos de los países desarrollados, directamente o por conducto de las entidades financieras internacionales y regionales, a examinar favorablemente las solicitudes presentadas por los países en desarrollo para el financiamiento del desarrollo de sus marinas mercantes. La misma resolución invitaba además a los Gobiernos de los países desarrollados a examinar las propuestas de los países en desarrollo, para que se tome una pronta decisión al respecto, y a comunicar los resultados de ese examen a la Comisión del Transporte Marítimo de la UNCTAD. Dichas propuestas eran las mismas que las contenidas en el proyecto de resolución de los países en desarrollo

en cuanto a condiciones de financiamiento y venta de barcos: plazo de amortización de diez años por lo menos, para buques nuevos, con un período de gracia adecuado y un interés reducido; plazo de hasta ocho años para el pago de buques de segunda mano; aceptación de las garantías dadas por las instituciones financieras nacionales de los países en desarrollo; y facilitación de la asistencia financiera para el fomento de la industria de construcción naval de los países en desarrollo.

7. La aprobación de tal resolución, inclusive por la delegación de los Estados Unidos, no deja de ser significativa, si se considera que hasta la fecha los sistemas de ayuda bilateral y multilateral, inclusive de las entidades financieras internacionales, han prestado hasta la fecha muy escasa atención al financiamiento de marinas mercantes en los países en desarrollo.

Coincide plenamente con la conclusión de la reunión extraordinaria a nivel técnico de la CECLA (Santiago, abril de 1969), destacando la importancia de "estimar necesaria la cooperación interamericana para la expansión y modernización de las flotas nacionales de América Latina, del desarrollo de la industria naval y del mejoramiento de las instalaciones portuarias". En la segunda Conferencia de la UNCTAD hubo también unanimidad para destacar la importancia y urgencia de la liberalización por los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales de las condiciones de asistencia financiera en materia de puertos.

8. Un aspecto que conviene destacar muy en particular para la reunión de la CECLA son las medidas tomadas en fechas muy recientes por el Gobierno del Brasil para asegurar una más adecuada participación de su marina mercante en el transporte del comercio exterior del país. La Comisión de la Marina Mercante del Gobierno del Brasil tomó una serie de medidas que han llevado a una completa reorganización de varias conferencias que operan servicios entre el Brasil y América

del Norte y Europa. Ello permitió también asegurar una participación sustancial, y mucho mayor que en el pasado, de la marina mercante brasileña en el transporte del comercio exterior del país. Sería muy conveniente el examen y la adopción de medidas similares por otros países de la región, teniendo en cuenta la situación de cada uno de ellos.

9. El alcance de esta política puede ilustrarse con las disposiciones de un acuerdo bilateral en materia de transporte marítimo, firmado en el mes de julio de 1968 entre los Gobiernos del Brasil y de los Estados Unidos. Según los términos de dicho acuerdo, ambas partes reconocen (i) que sus marinas mercantes deben transportar una parte sustancial de su comercio exterior; (ii) que hay diferencias en los principios fundamentales de la política marítima de los dos países; así, mientras que los Estados Unidos, salvo en el caso del transporte de mercancías financiadas a través del Gobierno, favorecen la libre elección del transporte por el usuario, el Brasil considera que el transporte de mercancías en el comercio exterior entre los dos países es en primer lugar del interés de las compañías de navegación de los países directamente interesados, y sostiene por lo tanto que las empresas de navegación de los dos países deben tener predominancia en el transporte de estas cargas; la repartición de tal transporte debe ser objeto de negociaciones entre las compañías de los dos países interesados tendientes a asegurar un equilibrio de oportunidades entre dichas compañías; (iii) que ciertas prácticas como rebajas diferidas y otras son ilegales, desventajosas, y deben ser eliminadas; (iv) que las conferencias, especialmente cuando tienen carácter monopolístico, deben estar sujetas a reglamentación gubernamental, no solamente en el interés de los usuarios, sino también en el interés general de la economía de los dos países; y (v) que la participación de líneas de tercera bandera en el transporte del comercio exterior entre los dos países, sujeto a la reglamentación de las autoridades gubernamentales de los mismos países,

es benéfica, para asegurar buenos servicios y tarifas razonables. El acuerdo también estableció un mecanismo permanente de consulta entre los dos Gobiernos en materia de transporte marítimo.

Los términos del acuerdo referido corresponden por otra parte a dos resoluciones importantes adoptadas por la Comisión de la Marina Mercante del Gobierno brasileño; (i) según la primera de estas resoluciones, el transporte de mercancías en el comercio exterior del Brasil debe corresponder predominantemente a las compañías de navegación de los dos países directamente interesados, reservándose una participación suplementaria a banderas de terceros países, que no debe sin embargo ser mayor de un determinado porcentaje, fijado exclusivamente de conformidad con los intereses de los dos países directamente interesados; la misma resolución estipula además una equitativa participación de las empresas de navegación de los dos países en el transporte de su comercio exterior; (ii) la segunda de estas resoluciones dispone que los estatutos, tarifas de fletes y otras condiciones de transporte de las conferencias marítimas que operan servicios desde y hacia puertos brasileños deben comunicarse a la Comisión de la Marina Mercante, y la validez de los mismos queda sujeto a su homologación por la Comisión.

Según las indicaciones disponibles, la tendencia general de la política brasileña parece ser la de asegurar un 40 por ciento del tráfico a la marina mercante brasileña, un mismo porcentaje a la del otro país directamente interesado y un 20 por ciento a banderas de países terceros. Tal repartición se efectuaría por acuerdos de pooling de las compañías interesadas dentro de la Conferencia. Existen ejemplos similares de acuerdos de pooling dentro de las Conferencias en otras partes del mundo, en rutas con países en vía de desarrollo. En tales casos, la "reserva de cargas" no deriva de disposiciones legales propiamente dichas, sino de acuerdos en el seno de las mismas Conferencias, lo que permitiría una mayor flexibilidad en la distribución de la carga, según las rutas y los tráficos.

B. Fletes marítimos

10. El problema de los fletes marítimos ha sido objeto de hondas preocupaciones de los países de la región en reuniones anteriores de la CECLA, preocupaciones que se tradujeron en la Carta de Tequendama, cuyas disposiciones al respecto coinciden con las de la Carta de Argel.

En la segunda Conferencia de la UNCTAD, los representantes de los países en desarrollo fueron unánimes en denunciar la tendencia continua en las alzas de los fletes, contrastándolas con el debilitamiento de los precios de productos básicos, y manifestándose dicha tendencia aún cuando o donde se habían introducido mejoras portuarias. Por lo tanto, insistieron sobre la necesidad de medidas inmediatas, sin esperar los resultados de los trabajos de la Secretaría de la UNCTAD que avanzaban con lentitud. Los mismos países desarrollados y marítimos, aunque arguyendo que la Conferencia no podía o debería llegar a conclusiones antes de que se completaran los estudios en curso, admitieron que era inquietante y que afectaba a todos los países la tendencia continua en las alzas de los fletes de las conferencias marítimas, y que convenía flexibilizar o liberalizar ciertas prácticas de éstas.

11. El problema se ha agravado en la región por los nuevos incrementos de fletes decretados en fecha reciente por las conferencias que operan servicios marítimos en rutas interamericanas. Dichos incrementos - decretados como consecuencia de la prolongada huelga en los puertos de la Costa Atlántica de los Estados Unidos y de las alzas de salarios y otras ventajas sociales otorgadas a los obreros portuarios - son los siguientes:<sup>1/</sup>

- (i) Incremento del 10 por ciento en los fletes de las conferencias que operan servicios entre la Costa Occidental de América Latina y la Costa Atlántica y del Golfo en Estados Unidos, que se hizo efectivo el 10 de marzo de 1969;

---

<sup>1/</sup> Según precisiones obtenidas últimamente por la Secretaría de la CEPAL, los referidos incrementos tendrían sin embargo carácter temporal, como "recargos de huelga", aunque no se fijó un período preciso para la vigencia de dichos "recargos".

- (ii) Incremento de US\$ 3,00 por tonelada de peso o volumen de los fletes de conferencias que operan servicios entre la Costa Este de América del Sur y la Costa Atlántica y el Golfo en los Estados Unidos, que se hizo efectivo a partir del 14 de abril de 1969;
- (iii) Incremento del 10 por ciento de los fletes de las conferencias que operan servicios entre la Costa Atlántica y del Golfo de los Estados Unidos y los puertos de la Costa Occidental de Centroamérica, que se hizo efectivo el 10 de marzo de 1969.

12. Estos incrementos en los fletes fueron objeto de una comunicación, con fecha 21 de marzo de 1969, del Secretario General de la OEA al Almirante John Harlee, Presidente de la Comisión Federal Marítima del Gobierno de los Estados Unidos. Dicha comunicación destacaba sus repercusiones desfavorables sobre el comercio exterior de América Latina, y el hecho que algunos de los avances realizados para la aceleración del desarrollo económico de América Latina, como fruto de los esfuerzos cumplidos dentro del programa de la Alianza para el Progreso, corrieron el riesgo de verse anulados por los incrementos en los fletes.

Según estimaciones preliminares, la incidencia global de los incrementos referidos podría ser del orden de 60 millones de dólares anuales, de los cuales un 55 por ciento correspondería a las rutas desde y hacia los países de la Costa del Pacífico de la región, y 45 por ciento a las rutas desde y hacia los países de la Costa del Atlántico. A ello deben agregarse las posibles repercusiones desfavorables sobre la posición competitiva en el mercado de los Estados Unidos de varios productos de exportación de la región.

13. Entre las repercusiones que han provocado en la región los incrementos referidos, conviene señalar entre otras una resolución aprobada por la quinta reunión de la Asociación Regional Latinoamericana de Puertos del Pacífico (ARELAP), en Callao, Perú (marzo de 1969).

Dicha resolución recomendaba "la constitución en cada país de comités de usuarios suficientemente representativos y convenientemente asesorados, para que negocien con las conferencias el valor de los fletes." También se acordó "agotar todo esfuerzo para entrar en contacto directo con las conferencias navieras, a fin de lograr un entendimiento entre las partes", y "en el evento que las gestiones no produzcan los resultados deseados y las conferencias navieras hagan efectiva el alza unilateral de fletes marítimos anunciada, solicitar a los Gobiernos que, en defensa de los intereses nacionales, eleven de consuno las tasas portuarias a las naves pertenecientes a estas conferencias, en la misma medida del aumento de los fletes y rebajen en igual proporción las tasas portuarias por servicios a las mercaderías de exportación e importación."

El Director Ejecutivo del Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones (CIPE) de la OEA, dirigió una comunicación cablegráfica al Presidente de la Reunión extraordinaria a nivel técnico de la CECLA, sobre el mismo problema, sugiriendo inter alia la constitución de Asociaciones de Usuarios, a fin de representarlos ante las conferencias marítimas.

Hubo también consenso en la ya referida reunión de la CECLA (Santiago, abril de 1969), en "considerar indebido que el incremento de los costos operativos fuera del área latinoamericana se refleje en aumentos de fletes marítimos para las exportaciones de América Latina." 14. En cuanto a la recomendación de la ARELAP y de CIPE para la creación de asociaciones o consejos de usuarios, conviene señalar que, como resultado de las labores de la Secretaría de la CEPAL, ya se han establecido en la mayoría de los países de la región consejos o comités de usuarios del transporte marítimo. La acción de la CEPAL en este campo se emprendió como consecuencia de una resolución de la primera Conferencia de la UNCTAD y de una recomendación del Comité de Comercio de la CEPAL en su cuarto período de sesiones (noviembre de 1964). En años recientes ha sido posible establecer progresivamente los referidos Consejos o Comités;

en los próximos días se creará también formalmente un Comité regional de usuarios del transporte marítimo de los países centroamericanos.

15. Sin embargo, por diversos motivos, las actividades de los Comités no han respondido a las esperanzas que se fijaron en ellos. El establecimiento de un sistema eficaz de Comités de usuarios y más aún de consultas y negociaciones con las conferencias, no es una tarea fácil, como lo ha demostrado también la experiencia en otras partes del mundo. Aparte de un apoyo vigoroso de los Gobiernos a los referidos Comités, es menester que dispongan de los recursos necesarios, materiales y personales, para su funcionamiento eficaz; en particular es necesario una secretaría reducida pero permanente, que pueda estudiar en forma continua los problemas que se plantean en materia de fletes y de negociaciones con las conferencias dentro del sistema de consultas. Un problema grave es la escasez en las organizaciones de comerciantes y de productores de personal técnico que tenga los conocimientos necesarios para evaluar los problemas del transporte marítimo, y participar en las discusiones y negociaciones con representantes de los armadores y de las conferencias. Además, los administradores y funcionarios ejecutivos de las organizaciones existentes por lo general tienen que ocuparse de una gran variedad de otras tareas igualmente importantes, y no disponen de tiempo para estudiar los problemas del transporte marítimo. La eficacia de los Comités se encuentra también limitada por la práctica aún predominante en la región de ventas F.O.B. y compras C.I.F., de modo que las condiciones del transporte se traten por compradores y vendedores de países fuera de la región.

16. Por lo tanto, la recomendación ya referida del Comité de Comercio de la CEPAL había también recomendado que los Gobiernos establezcan "unidades de estudio de los fletes". Aunque la respuesta de varios Gobiernos al respecto ha sido alentadora, no puede decirse que se haya realmente cumplido con los objetivos de la referida recomendación.

Las investigaciones y los estudios que dichas "unidades" efectuarían podrían contribuir considerablemente a un funcionamiento más eficaz de los organismos o comités de usuarios y del sistema de consultas. En realidad, buena parte de la información que se necesita para los estudios del transporte marítimo y de los fletes y de su importancia como factores en el desarrollo del comercio interior, es más asequible al sector estatal, y las "unidades de estudio" podrían lograr una mejor visión general de los problemas que están en juego.

17. El progreso ha sido particularmente lento en el establecimiento del sistema de consultas propiamente dicho con las conferencias y armadores. Ello se debe también en parte al hecho que con frecuencia los representantes de las conferencias en los puertos de la región no tienen autoridad para tomar decisiones en asuntos importantes, los que tienen que referirse a la misma Sede o secretaría general de las conferencias en los Estados Unidos o en países europeos.

Dentro de los límites de sus recursos, la Secretaría de la CEPAL ha mantenido un enlace constante con los Comités de usuarios, tratando de alentar y orientar en cierta medida su acción, y transmitiéndoles información sobre la experiencia y el funcionamiento de sistemas de consultas en otras partes del mundo. El Programa de Transporte CEPAL/OEA también ha completado en fecha reciente un amplio estudio sobre los fletes marítimos en el comercio exterior de América Latina, que se publicará próximamente (doc. E/CN.12/812). Se espera que dicho estudio, que analiza detalladamente los factores que influyen en la determinación del nivel y de la estructura de los fletes, constituirá una herramienta valiosa susceptible de orientar la acción de los Consejos de usuarios y facilitar los estudios de los Gobiernos de la región en la materia.

18. Las conclusiones que pueden desprenderse de esta situación son las siguientes: (i) es imprescindible que los Gobiernos de la región exijan de las conferencias marítimas que no sólo reconozcan los Comités de Usuarios, sino que también tomen las medidas necesarias, de conformidad

con las mismas resoluciones de las Conferencias de la UNCTAD, a fin de asegurar su representación eficaz y responsable en los puertos importantes de la región; y (ii) que los Gobiernos exijan de las conferencias que toda decisión importante relativa a los fletes y otras condiciones del transporte marítimo sea objeto de consultas y negociaciones previas dentro del sistema de consultas entre los Comités de usuarios y las conferencias.

Conviene señalar al respecto que en la segunda Conferencia de la UNCTAD hubo acuerdo unánime<sup>1/</sup> de los países desarrollados y marítimos y de los países en desarrollo para que todos los Gobiernos insten a las conferencias y a los armadores miembros de las mismas a (i) reconocer los consejos de usuarios y cooperar eficazmente en el funcionamiento de los sistemas de consultas; (ii) tomar medidas para asegurar su representación oficial y eficaz en países con sistemas de consultas; (iii) adoptar disposiciones para examinar con los usuarios las cuestiones relativas a los fletes y otros aspectos del transporte marítimo; y (iv) facilitar a todos los interesados el libre acceso a la información sobre fletes. Merece subrayar en particular que la resolución pertinente de la UNCTAD reflejaba la admisión unánime que un problema central de las negociaciones en los sistemas de consultas era el de los fletes, mientras que en ocasiones anteriores tal función de los sistemas de consultas era aún objeto de controversias y hasta de oposición de parte de los países desarrollados y marítimos.

Puede asimismo señalarse al respecto la resolución aprobada por la Tercera Conferencia Portuaria Interamericana de la OEA (noviembre de 1968), solicitando "a los gobiernos de los Estados miembros que estudien el establecimiento de un organismo internacional mixto, coordinador de las actividades del transporte por agua, con participación de las autoridades y administraciones portuarias y de los usuarios, que permita

---

<sup>1/</sup> Resolución 2 (II) - Establecimiento de un sistema de consultas en materia de transporte marítimo.

contactos permanentes con las Conferencias de fletes y organismos similares, orientado a lograr entendimientos relativos a la fijación de las condiciones y tarifas de fletes."

19. Como ejemplo de las medidas que podrían tomarse por los países de la región puede citarse también - aparte de las medidas ya referidas de la Comisión de la Marina Mercante del Gobierno del Brasil (véase para 9 anterior) - el establecimiento reciente (enero de 1969) por el Gobierno de Colombia de un Comité Regulador del Transporte Marítimo y de Tarifas de Fletes. Dicho Comité está integrado por representantes de las siguientes entidades: Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Colombiano de Comercio Exterior, Empresa "Puertos de Colombia", Instituto Nacional del Transporte, Flota Mercante Grancolombiana, Dirección de Marina Mercante Colombiana, Compañía Nacional de Navegación, S.A. y Fondo de Promoción de las Exportaciones. Las funciones de este Comité son las siguientes: (i) ser organismo consultor y asesor del Gobierno y del Consejo Directivo de Comercio Exterior en materia de transporte marítimo; (ii) revisión y evaluación de las tarifas de fletes vigentes; (iii) intervención directa ante las Conferencias navieras, en cuanto se relacione con la fijación de recargos y nuevas tarifas de fletes; y (iv) asesorar al Gobierno en todo lo relacionado con la fijación de tarifas de fletes para el transporte marítimo.

Hace pocos años el Gobierno de México estableció también una Comisión de Fletes, bajo los auspicios del Subsecretario del Ministerio de Industria y Comercio. Dicha Comisión está compuesta por funcionarios del Gobierno y representantes de los armadores mexicanos, pero en ella no figuran representantes de los usuarios. La Comisión colabora estrechamente con el Banco de Comercio Exterior, banco autónomo del Gobierno que desempeña un importante papel en el fomento y la financiación del comercio exterior. Se examina actualmente la reorganización de dicha Comisión, incorporando en ello representantes de los usuarios.

20. Para poner de relieve el carácter abusivo y unilateral de la decisión reciente de las conferencias incrementando los fletes, conviene también recordar la resolución<sup>1/</sup> unánime de la segunda Conferencia de la UNCTAD, recomendando a los Gobiernos, especialmente de los países desarrollados marítimos, que inviten a las conferencias y a los armadores miembros de las mismas, a que tengan presente varias posibilidades de acción tendientes a: la revisión y ajuste de los fletes de particular importancia para los países en desarrollo; el establecimiento de fletes especiales para exportaciones no tradicionales; la determinación de las mejoras portuarias que permiten reducir los fletes; la representación efectiva de las conferencias en los países en desarrollo; y una publicidad adecuada de los fletes.

Aunque las disposiciones de esta resolución se dirigen especialmente a los Gobiernos de los países marítimos desarrollados, ello no impide de ninguna manera, al contrario, que las autoridades responsables de los países de la región inviten formalmente a las conferencias que operan servicios con sus países, así como a sus armadores nacionales miembros de las conferencias, a examinar las medidas pertinentes para los fines indicados en la resolución de la UNCTAD.

21. La misma resolución de la segunda Conferencia de la UNCTAD invitaba a la Secretaría a proseguir sus estudios relativos a fletes, y en particular a realizar nuevos estudios sobre los fletes que se aplican a productos primarios importantes - que constituyen rubros de exportación fundamentales para países en desarrollo, o que se enfrenten con condiciones de mercado desfavorables - así como sobre los fletes de determinadas manufacturas y semi-manufacturas.

Al respecto, podría sugerirse una acción coordinada de la CECLA, con el asesoramiento de la CEPAL. Tal acción invitaría a los Gobiernos de la región que preparen y sometan a la CECLA, o a un pequeño grupo

---

<sup>1/</sup> Resolución 3 (II) - Fletes y prácticas de las conferencias.

de trabajo de la misma, una lista de productos primarios importantes y de productos manufacturados y semi-manufacturados, que podrían ser objeto de un estudio, a fin de determinar las posibilidades de revisión y reajuste de los fletes correspondientes. Las propuestas que se desprenderían de tal estudio podrían servir de base a una posible negociación de la CECLA, de consuno con los Gobiernos y los comités de usuarios, con las conferencias y los armadores miembros, en particular los armadores de la región, que operan servicios en rutas interamericanas. Tal informe podría asimismo someterse al Gobierno y a la Comisión Federal Marítima de los Estados Unidos.

22. En el para 12 de esta nota se ha hecho referencia a una comunicación del Secretario General de la OEA, relacionada con los recientes incrementos de los fletes, y dirigida al Presidente de la Comisión Federal Marítima del Gobierno de los Estados Unidos. Para aclarar la situación existente al respecto, conviene señalar que según las disposiciones legales vigentes, la Comisión Federal Marítima no tiene en realidad autoridad de fijar los fletes. Los acuerdos básicos relativos a conferencias marítimas que operan servicios con puertos de los Estados Unidos deben registrarse y quedan sujetos a la aprobación de la Comisión. También deben registrarse con la Comisión las tarifas y otras condiciones de transporte de las conferencias y las modificaciones de las mismas.

La Comisión puede sin embargo rechazar o desaprobado fletes que considere como injustamente discriminatorios entre usuarios, o injustamente perjudiciales para exportadores de los Estados Unidos, en comparación con sus competidores extranjeros, y ordenar a las empresas de navegación o a las conferencias que cesen tales prácticas indebidamente discriminatorias. Según el llamado "Bonner Act" de 1961, "la Comisión debe desaprobado cualquier tarifa o tasa registrada por un transportador público por agua en el comercio exterior de los Estados Unidos que, después de una audiencia pública (hearing), juzgue como tan irrazonablemente elevada o baja que cause perjuicio al comercio de los Estados Unidos."

La acción de la Comisión en este campo deriva generalmente de quejas de los interesados, o de ciertos comités competentes del Congreso. Estas quejas se ventilan en audiencias públicas (hearings), en las que participan las partes interesadas. Sobre la base de los antecedentes presentados en dichas audiencias, y de otros elementos de juicio, un "examinador", designado por la Comisión, prepara un informe para ésta, a la luz del cual la Comisión adopta su decisión sobre la materia.

En cualquier caso, la delegación de los Estados Unidos aprobó la resolución de la UNCTAD referida en el párrafo 20 de esta nota, de modo que parecería enteramente justificado que el Gobierno y la Comisión Federal Marítima llamaran la atención de las conferencias que operan en rutas entre los Estados Unidos y los países de la región sobre dicha resolución, así como sobre otras resoluciones pertinentes de las Conferencias de la UNCTAD aprobadas por la delegación de los Estados Unidos.

23. Una conclusión adicional destacada por la reunión extraordinaria de la CECLA a nivel técnico (Santiago, abril de 1969), se refiere a la importancia "de propiciar rebajas de los fletes marítimos en relación con el mejoramiento operativo de los diferentes puertos y no sobre la base de la productividad operativa media."

Esta conclusión no requiere mayores comentarios. Los estudios de la CEPAL en materia de fletes han demostrado que la práctica referida es bastante frecuente en la región, mayormente para puertos de la Costa del Pacífico y puertos centroamericanos.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Es difícil, sin mayores estudios sobre las condiciones en los varios puertos interesados, determinar con precisión las implicaciones de una política que eliminaría la "igualización" de fletes por grupos de puertos. Es probable sin embargo que, en la medida que influye el factor distancia, y siendo otras condiciones aproximadamente iguales (costos portuarios, giro de los buques, volumen de tráfico, etc.), tal eliminación llevaría a un aumento de los fletes desde y hacia puertos más lejanos de los centros mundiales y a una reducción de los mismos para los puertos más cercanos.

En la segunda Conferencia de la UNCTAD representantes de varios países en desarrollo también señalaron que las mejoras que se habían introducido en sus puertos no habían llevado a reducciones en los fletes, y que tales reducciones eran indispensables como incentivo a sus esfuerzos para mejorar los puertos. Declararon además que la práctica bastante frecuente de las conferencias de igualar los fletes, desde y hacia grupos de puertos en rutas de países en desarrollo, constituía un obstáculo evidente para la mejora de los puertos, ya que las mejoras en un puerto determinado de tal grupo no tendrían ningún efecto sobre los fletes para dicho puerto. La resolución, adoptada unánimemente al respecto por la Conferencia,<sup>1/</sup> recomendaba inter alia a los Gobiernos que inviten a las conferencias o a los armadores miembros de las mismas, a cooperar con las autoridades portuarias de los países en desarrollo para aprovechar eficazmente las mejoras de los puertos, y tomar en cuenta dichas mejoras con el fin de revisar y ajustar debidamente las tarifas de fletes. La misma resolución recalca además la importancia de la liberalización por los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales de las condiciones de asistencia financiera en materia de puertos.

24. Por lo tanto, parece oportuno sugerir que las autoridades responsables de los países de la región se dirijan formalmente a las conferencias que operan servicios con sus países, o a los armadores miembros de dichas conferencias, en particular los armadores nacionales, para los fines indicados por la referida resolución de la UNCTAD. Parece también oportuno que las autoridades responsables del Gobierno de los Estados Unidos, en particular la Comisión Federal Marítima, inviten a las conferencias que operan servicios en rutas interamericanas para que tomen debidamente en cuenta las disposiciones de la misma resolución de la UNCTAD.

---

<sup>1/</sup> Resolución 7 (II) - Desarrollo de los puertos.

25. Todas las consideraciones anteriores se aplican a problemas de fletes de las conferencias y servicios regulares. Conviene destacar, aunque fuera incidentalmente, que una parte importante del comercio exterior de la región está condicionado a la operación de buques, especialmente buques-cisterna, graneleros (bulk carriers) y buques tramps, que operan fuera del sistema tradicional de conferencias. Los transportes de petróleo y de varios productos a granel, como mineral de hierro, se efectúan en su totalidad o en buena parte, por buques de propiedad directa o de filiales de grandes empresas petroleras o industriales, por buques arrendados por un tiempo relativamente largo por las mismas, o por buques tramps, fletados por viaje y por un tiempo determinado. Aparte de la evidente importancia del sistema de conferencias y fletes de líneas regulares, no debe perderse de vista que el transporte que se realiza fuera de dicho sistema puede también tener una gran influencia sobre el comercio exterior de la región. En efecto, dicho transporte está vinculado al movimiento de materias primas de bajo valor relativo, en el que una pequeña variación porcentual en los fletes puede a veces dejar a toda una línea productiva fuera de competencia en el mercado mundial.

Ello plantea un aspecto importante de la política de expansión y desarrollo de las marinas mercantes regionales, cuya participación en el transporte de los productos referidos es particularmente baja. La expansión de las flotas de buques-cisterna y de graneleros preocupa a varios Gobiernos de la región. Conviene subrayar en particular que en el tonelaje encargado por el Brasil, al 31 de octubre de 1968 (véase para 3 anterior), figuraban dos buques-cisterna de 115 mil TPB, dos graneleros de 130 mil TPB y dos graneleros de 105 mil TPB.

#### C. Infraestructura del transporte, y otros

26. Los problemas relativos a la infraestructura de los varios medios del transporte terrestre, así como los del transporte fluvial y aéreo, fueron objeto de un amplio análisis en el documento de la CEPAL

"Los transportes en la década de 1970" (E/CN.12/832 y Corr. 1), preparado para la XIII sesión de la CEPAL. (Lima, abril de 1969).

27. Dicho documento presenta un esbozo de los posibles lineamientos de una estrategia del desarrollo de los transportes nacionales y regionales, incluyendo su infraestructura, en el próximo decenio. Aparte de destacar los problemas relativos a la modernización y expansión de los sistemas nacionales de transportes, subraya en particular la importancia de realizar en el próximo decenio un avance importante en el establecimiento de una infraestructura y sistema regional de transporte, especialmente de transporte terrestre, a fin de lograr la integración económica regional y un mayor equilibrio en el desarrollo de los diferentes países y regiones. Una parte importante del esfuerzo que requiere la modernización de los sistemas de transportes nacionales deberá corresponder a los mismos países de la región, pero el logro cabal de tal objetivo, y en particular el fortalecimiento adecuado de un sistema regional de transporte, requerirá a todas luces una expansión y liberalización sustancial de la cooperación financiera interamericana. Ello se encuentra por lo demás en completa armonía con la Declaración de los Presidentes de América, adoptada en su reunión en Punta del Este (Uruguay) en abril 1967, coincidiendo también plenamente con la conclusión adoptada en la reunión extraordinaria a nivel técnico de la CECLA (Santiago, abril de 1969), destacando la importancia y la necesidad de la cooperación interamericana para la expansión y modernización de la infraestructura del transporte en general.

