

CODIGO DE CONDUCTA DE LAS CONFERENCIAS MARITIMAS

*Tomás Sepúlveda Whittle
Capitán de Fragata (R)*

 En fecha relativamente reciente —el 6 de octubre de 1983, después de diez años de aprobada— ha entrado en vigor la Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas. Dada su importancia a nivel mundial y su trascendencia para los países en desarrollo, este instrumento jurídico merece mayor difusión que la alcanzada hasta ahora en América Latina, en general, y especialmente en Chile.

Hemos creído, pues, de interés para los lectores de *Revista de Marina* dar a conocer los antecedentes y alcances del Código de Conducta, así como su estado actual de aplicación.

Las Conferencias marítimas

Las Conferencias marítimas —o Conferencias de fletes, como también se les denomina— son, en esencia, carteles de armadores que tienen como finalidad principal fijar tarifas y condiciones de transporte uniformes, racionalizar los itinerarios y, en algunos casos, adoptar acuerdos de distribución de cargas, de reparto de fletes o de prorrateo de utilidades, con el ánimo de evitar una competencia ruinosa entre las líneas de navegación que operan en el mismo tráfico internacional.

Su historia se remonta a la época de la incorporación masiva del vapor a la navegación, que trajo la regularidad del servicio y la necesidad de controlar la competencia entre las empresas navieras. La primera

Conferencia se estableció en 1863, entre Liverpool y Nueva York. En el decenio de 1870, cuando aún subsistían en actividad miles de buques a vela, se originó un exceso de bodegas a flote, acrecentado por la apertura del canal de Suez (1869), lo que derivó en una guerra de fletes en el tráfico entre Europa y la India. A fin de evitar una ruina general, los armadores formaron en 1875 la Conferencia de Calcuta, a la que siguieron pronto la Conferencia de China y la de Australia, y en 1904 la West Coast of South America Freight Conference.

Hoy en día existen unas 360 Conferencias en el mundo, y casi la totalidad de las empresas que atienden servicios de línea están afiliadas a una o más Conferencias, aunque últimamente ha habido importantes líneas que han optado por actuar independientemente.

Los objetivos básicos de una Conferencia se pueden resumir en tres:

i) Realizar una acción conjunta para competir contra los transportistas no asociados. Para eliminar la competencia exterior, las Conferencias aprovechan los acuerdos de lealtad, o contratos de fidelidad, y cuando lo consideran necesario ponen en funcionamiento los buques de lucha, esto es, barcos que asignan a determinado tráfico para desafiar a las líneas independientes, aplicando fletes inferiores a los de éstas, hasta lograr su ruina o su separación de la ruta;

ii) Regular la competencia entre sus miembros, básicamente por medio del acuerdo de Conferencia; y

iii) Proporcionar un servicio regular en la ruta, con buques en buenas condiciones y apropiados al tráfico.

El acuerdo de Conferencia es el instrumento que regula sus normas de conducta, reglamentación, supervisión y control de sus actividades, y establece las relaciones contractuales de las líneas miembros. En esencia, es un pacto entre las compañías afiliadas para prevenir la competencia entre ellas y enfrentarse a otras líneas. Los acuerdos son confidenciales, en general, pero en Estados Unidos deben presentarse a la Comisión Marítima Federal y pasan, por tanto, a ser públicos.

Aunque pueden diferir entre una Conferencia y otra, en términos generales un acuerdo dispone principalmente sobre los siguientes tópicos:

i) el ámbito geográfico en que la Conferencia va a operar;

ii) las diferentes clases de miembros, las que usualmente clasifican en dos categorías: ordinarios, o de pleno derecho, y asociados;

iii) las condiciones para ingreso, retiro, suspensión o expulsión de los miembros, que incluyen una fianza de leal proceder;

iv) la obligación de aplicar fletes uniformes;

v) los porcentajes de carga que pueden transportar los diferentes miembros, según los puertos de origen y destino;

vi) en el caso de reparto de utilidades (*full money pool*), el sistema de repartición, de acuerdo a los servicios prestados;

vii) las reglas y procedimientos para las reuniones y votaciones en el seno de la Conferencia;

viii) el nombramiento de los diversos comités y la estructuración y funcionamiento de la secretaría; y

ix) el sistema de arbitraje entre los miembros para dirimir las divergencias

que puedan presentarse, y las sanciones a las prácticas abusivas, como calcular o recaudar fletes de modo no previsto en las tarifas, efectuar pagos que deberían correr por cuenta del usuario, posdatar o antedatar conocimientos de embarque, conceder almacenamiento gratuito a los usuarios y pagar corretajes que no son contemplados en el acuerdo.

La base de las Conferencias, para atraer su clientela y mantenerla, reside en ofrecer a sus clientes habituales un descuento sobre las tarifas o una rebaja diferida (*deferred rate system*), que consiste en la devolución de un porcentaje del flete —generalmente entre el 8 y el 10%— después de un período de lealtad, de por lo menos seis meses, en que el embarcador no despacha carga por naves no conferenciadas.

Habrà que reconocer que el sistema de Conferencias ofrece ciertas ventajas en beneficio del comercio. Desde luego, los fletes fijos durante un plazo razonable —en general, de un año— permiten al comerciante tener cierto grado de seguridad en los costos futuros del transporte de sus mercaderías. El tratamiento igualitario a todos los usuarios habituales da al importador que se presenta a una licitación la certidumbre de que su competidor no estará en mejores condiciones debido a una rebaja en el flete. La garantía de estabilidad en el servicio posibilita a los usuarios programar fechas de sus importaciones y exportaciones. Los buques utilizados están en buenas condiciones, y en la mayoría de los casos son apropiados para las necesidades del tráfico.

En cuanto a los armadores mismos, el sistema evita una guerra de fletes que ocasionaría la quiebra de muchas compañías navieras, y hace posible que el naviero mantenga un servicio adecuado y pueda programar la expansión o renovación de su flota, al disponer de carga continua a fletes estables, para sus buques.

En cambio, el sistema de Conferencias presenta inconvenientes que le han acarreado críticas en casi todas partes, como su tendencia monopolista, el poder sin contrapeso para fijar tarifas y condiciones de embarque, las dificultades que las Confe-

rencias "cerradas" ponen para el ingreso de nuevos miembros, y otras actividades arbitrarias y prácticas discriminatorias.

De ahí que en varios países, como en Gran Bretaña, Australia, Estados Unidos y Canadá, se les haya sometido en más de una oportunidad a serias investigaciones gubernamentales. Por ejemplo, en Gran Bretaña fueron realizadas dos investigaciones intensivas: en 1908, por la Royal Commission on Shipping Rings, y entre 1967 y 1970 por la comisión parlamentaria llamada Rochdale Committee; en Australia se hizo una indagación, en 1929, sobre Overseas Shipping Conferences, y en los Estados Unidos funcionaron en el Congreso el Alexander Committee, de 1914 a 1916, y las audiencias Bonner, entre 1961 y 1963. En estas indagaciones se llegó a la conclusión de que, pese a sus defectos, las Conferencias son convenientes para mantener la regularidad de los servicios marítimos y la estabilidad de los fletes, y se les eximió de las regulaciones antimonopolio.

En lo que respecta a América Latina, ha habido desde hace años inquietud por el poder exagerado que ejercen las Conferencias que atienden los tráficos con otros continentes, y por su despreocupación en lo que atañe a los intereses latinoamericanos, en general, y en particular en lo relacionado con la promoción de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados. En diversos foros, los países de la región han exteriorizado sus reiteradas quejas por la falta de publicidad de las tarifas de determinadas Conferencias, y por las alzas impuestas sin previo aviso.

En la OEA se estudió el asunto en 1957, formulándose diversas recomendaciones, en particular acerca de la obligatoriedad del registro de las tarifas ante las autoridades competentes. La misma preocupación se ha manifestado en varias otras oportunidades en el seno de la OEA, y en otras tantas en la antigua ALALC (hoy ALADI). El problema fue llevado a la UNCTAD, en cuya primera reunión (Ginebra, 1964), a propuesta del Grupo Latinoamericano, se adoptó una resolución destinada a establecer un sistema de consultas entre las Conferencias y los

organismos representativos de los usuarios, a nivel nacional o regional, para negociar sobre diversas cuestiones, como la publicación de las tarifas, los aumentos de fletes y la racionalización de los servicios.

Antecedentes del Código de Conducta

A raíz de las críticas de que fuera objeto en la UNCTAD la actuación de las Conferencias, los ministros de Transporte de Europa occidental y del Japón, reunidos en Tokio en 1971, convinieron en que era necesario establecer una reglamentación para mejorar el funcionamiento de las Conferencias, y le encomendaron al Comité Europeo de Asociaciones Nacionales de Armadores (CENSA) que preparara un código de prácticas de las Conferencias. Si bien el Código CENSA contenía principios básicos importantes, no había contado con la participación de los países en desarrollo ni de los usuarios, de modo que representaba solamente los intereses de las líneas navieras europeas.

De ahí que en la tercera reunión de la UNCTAD (Santiago de Chile, 1972), por presión de los países del Grupo de los 77, liderados por el Grupo Latinoamericano, se acordó pedir a la Asamblea General de las Naciones Unidas que convocara una Conferencia de Plenipotenciarios para adoptar un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, con carácter obligatorio, y que estableciera una comisión preparatoria para encargarse de elaborar el proyecto respectivo.

La Asamblea General acogió la petición, y por resolución 3035 (xxviii), de 19 de diciembre de 1972, encomendó al Secretario General que convocara, con el patrocinio de la UNCTAD, una Conferencia de Plenipotenciarios para que "examine y adopte una convención u otro instrumento multilateral con fuerza obligatoria, sobre un código de conducta de las Conferencias marítimas".

La Conferencia de Plenipotenciarios, precedida por dos reuniones de la Comisión Preparatoria (enero y junio de 1973) sesionó en Ginebra del 1º de noviembre al

15 de diciembre de 1973, y del 11 de marzo al 6 de abril de 1974. En esta última fecha se firmó el acta final por los representantes de 85 países, con el voto favorable de 73, siete en contra (Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, el Reino Unido, Suecia y Suiza) y cinco abstenciones (Canadá, Grecia, Italia, Nueva Zelanda y los Países Bajos).

Para entrar en vigor se requería contar con no menos de 24 Partes Contratantes que reunieran entre sí el 25% del tonelaje bruto mundial.

La entrada en vigencia se produjo el 6 de octubre de 1983, seis meses después de haberse cumplido el requisito de porcentaje del tonelaje mundial, pues el número de países que lo habían ratificado se había enterado varios años antes. En la actualidad, son Partes Contratantes de la Convención 59 países, que representan el 28,7% del tonelaje bruto mundial, entre los cuales figuran 15 de América Latina y el Caribe, a saber: Barbados, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Méjico, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Otros Estados miembros son: China, India, Indonesia, los Países Bajos, la República de Corea, la República Democrática Alemana, la República Federal de Alemania, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia, para citar solamente aquellos que poseen flotas mercantes de cierta importancia.

El Código de Conducta

El Código de Conducta tiene como objetivos principales: facilitar la expansión ordenada del comercio marítimo mundial, promover el desarrollo de servicios marítimos regulares y eficaces, y garantizar el equilibrio entre los intereses de los armadores y los usuarios.

Sus principios básicos son: la no discriminación en las prácticas de las Conferencias, la celebración de consultas con las organizaciones de usuarios, la información pertinente de las actividades de las Conferencias y el derecho de toda compañía naviera nacional a ser miembro en plenitud

de derechos de una Conferencia que sirva el comercio exterior de su país.

En lo sustantivo, el Código regula las relaciones de las empresas miembros entre sí y con los usuarios, y consagra el derecho a la participación paritaria en el tráfico a favor de los dos países en que se genera.

Según el artículo 2, apartado 4a), "Cuando existan compañías navieras de terceros países, tendrán derecho a adquirir una participación importante, tal como el 20% en los fletes y el volumen del tráfico generado en esa ruta". Esto es lo que se ha dado en llamar "el principio del 40-40-20", de acuerdo al cual la distribución de cargas corresponde hacerla en 40% del flete y el volumen en favor de las naves del país importador, el 40% para los buques del país exportador y el 20% restante en barcos de terceras banderas.

En cuanto a las relaciones con los usuarios, el Código establece principios equitativos para el empleo de los acuerdos de lealtad, a la vez que la obligatoriedad de mantener consultas entre las Conferencias y los usuarios o con los organismos de usuarios, en asuntos que les conciernan. También contiene disposiciones para reglamentar los aumentos de tarifas, los fletes promocionales, los factores de ajuste por cambio de monedas, y dedica la segunda parte —de una extensión similar a la primera— a tratar sobre el mecanismo para la solución de controversias relativas a la aplicación o ejecución de las disposiciones del Código.

Beneficios y críticas

El tema de las ventajas y desventajas del Código de Conducta ha sido y es motivo de controversias, porque "todo es según el cristal con que se mira"...

Así, las principales potencias marítimas ven en este instrumento jurídico internacional el riesgo de perder la hegemonía del transporte marítimo que han ejercido durante tanto tiempo, ya sea directamente o a través de los buques de banderas de conveniencia, la mayoría de cuyo tonelaje está en manos de Estados Unidos, Japón y Grecia, y se oponían a que en el Código se tratara el

tema de la distribución de cargas. Argumentan que tal medida impedirá la libre competencia y restringirá el derecho natural de los usuarios a elegir, lo que contribuirá, en última instancia, a elevar los fletes. Paradojalmente, el carácter monopolístico de las Conferencias es un mal anterior a la existencia del Código, y que precisamente dio origen a la gestación de éste, por el descontento generalizado que existía ante la actitud de las Conferencias.

Tal vez, el único aspecto valedero de las críticas actuales al Código es su "desactualización" frente al auge de la contenerización y del transporte multimodal en el mundo. Pero conviene tomar en cuenta que el Código fue discutido entre 1972 y 1974, cuando las nuevas tecnologías en el transporte se encontraban en estado incipiente. Sin embargo, los problemas que se presenten al respecto podrían ser tratados con base al artículo 11 sobre Mecanismos de celebración de consultas, que incluye, entre las cuestiones que pueden ser objeto de consulta: "Los efectos de la implantación de nuevas técnicas en el transporte de carga, en particular la unitarización, con la consiguiente reducción de los servicios de tipo tradicional o pérdida de servicios directos...". Por lo demás, de acuerdo al artículo 52, a los cinco años de su entrada en vigor deberá ser convocada una conferencia de revisión "a fin de revisar su funcionamiento, con particular referencia a su aplicación, y examinar y adoptar las enmiendas pertinentes".

Por cierto que el Código no es un dechado de perfección, pero debe tenerse en cuenta que fue el fruto de una transacción, el resultado de una serie de compromisos entre las partes interesadas, en que estuvieron en juego los intereses de las potencias marítimas, los de las grandes empresas navieras y los de los países en desarrollo, y en menor medida, de los usuarios.

En la actualidad, las opiniones están divididas aun acerca de la bondad y eficacia del Código de Conducta. Realmente, hay quienes creen que sea una panacea universal para el transporte marítimo internacional de carga general, y en particular para la aplicación a nivel mundial de reglas de juego más equitativas para los usuarios.

Mientras tanto, otros opinan que el Código es un ejemplo de "la teoría positivista del dromedario". Según esta teoría, el dromedario no sería sino un camello planificado por un comité de expertos internacionales...

Pero, a nuestro juicio, el Código no es ni tanto ni tan poco. Como producto de negociación, adolece de ciertas vaguedades, de falta de claridad en varios artículos, de algunas omisiones importantes. En cambio, desde antes que entrara en vigor, el Código ha influido en que los países en desarrollo hayan logrado una mayor participación de sus empresas navieras en los tráficos. Y, lo que es más importante, ha servido para morigerar las actitudes prepotentes de ciertas Conferencias marítimas, acostumbradas a imponer sus condiciones y a ejercer un poder sin contrapeso en aquellos tráficos en que no existe control gubernamental sobre las actividades del transporte marítimo, ni Consejos de usuarios reconocidos por el Estado y por las propias Conferencias.

A este respecto, vale la pena transcribir en extracto un informe interno de la División de Transporte Marítimo de la UNCTAD, publicado en BIMCO *Bulletin* N° 6/84, de noviembre-diciembre de 1984, el órgano oficial de la Baltic and International Maritime Conference:

"Esta Convención proporciona un marco regulatorio internacionalmente aceptable, en que pueden operar las Conferencias, carteles marítimos internacionales. Más aún, el Código será un importante instrumento para lograr una significativa participación en el transporte marítimo de los países en desarrollo, de acuerdo con lo expresado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Estrategia Internacional para el Tercer Decenio del Desarrollo. En efecto, el Código es una de las medidas más cruciales para lograr las mayores metas en transporte marítimo para el presente decenio, esto es, la obtención de un cambio estructural de la industria naviera y de una participación del 20% del tonelaje mundial para los países en desarrollo. En lo que respecta al transporte en buques de línea, el Código juega un doble rol para lograr estas metas, ya que reduce los riesgos en

inversiones y, lo que es más importante, ayuda a las líneas navieras de los países en desarrollo a asegurarse carga, un apoyo sin el cual cualquier objetivo de aumento de tonelaje resulta sin sentido.

“La importancia del Código para los países en desarrollo no debe ser vista aisladamente, sino como parte de ‘un paquete’ de política naviera que contiene otros importantes elementos que apuntan al mismo objetivo, y que han sido considerados en el seno de la UNCTAD. Entre otras, estas materias interrelacionadas incluyen el financiamiento de buques, el registro de naves, las operaciones de transporte multimodal, la legislación modelo, etc. No obstante estas consideraciones, el Código no está limitado en su aplicación a los países en desarrollo, sino que tiene carácter universal”.

El Sistema de Consulta

Un aspecto que generalmente se olvida cuando se discute acerca del Código de Conducta, es que en el hecho está diseñado para ser un instrumento de protección de los intereses de los usuarios. En efecto, de los cinco capítulos sustantivos que lo componen, cuatro se refieren especialmente a las relaciones entre los usuarios y las Conferencias.

En realidad, el capítulo III se refiere a Relaciones con los usuarios y habla específicamente de los acuerdos de lealtad y las dispensas a los mismos, del acceso a las tarifas y condiciones y reglamentos conexos, a los informes anuales y al mecanismo de celebración de consultas; el capítulo IV se relaciona con los criterios para la determinación de los fletes, los aumentos generales de fletes, los fletes de promoción, los recargos y la modificación de los tipos de cambio de las monedas; el capítulo V, Otras cuestiones, dispone que no se utilizarán buques de lucha, que las Conferencias deben adoptar medidas para la adecuación de sus servicios, establecer su oficina central en un país a cuyo tráfico preste servicios, y tener representantes locales en todos los países que atienden; el capítulo VI contiene las disposiciones y mecanismos para la solución de las controversias.

El sistema de consultas ha sido definido por la UNCTAD como “un sistema colectivo de negociación organizado con el objeto de adoptar decisiones o recomendaciones conjuntas sobre asuntos de interés común para usuarios y armadores”, y puede considerarse como un instrumento útil para lograr nivelar la estructura de los fletes, las condiciones de transporte, los sobrefletes, los problemas portuarios y otros. Su creación obedece a la falta de comunicación entre las partes en asuntos de importancia, así como a la insuficiente información de que disponen los usuarios. El sistema de consulta debe tener carácter permanente y funcionar en base al diálogo entre las partes.

Es decir, el sistema de consultas no debe considerarse como un recurso de quejas contra las Conferencias, sino como un método para conocer la problemática de la contraparte, y en base a ello negociar dentro de ciertos límites de flexibilidad.

El Código establece los mecanismos de celebración de consultas sobre cuestiones de interés común entre las Conferencias y las organizaciones de usuarios o los representantes de los usuarios. Podrán ser objeto de consulta las siguientes cuestiones, entre otras: los cambios de las condiciones generales de las tarifas y los reglamentos conexos; los cambios del nivel general de los fletes y de los fletes aplicables a los productos importantes; los fletes de promoción y/o los fletes especiales; la imposición de recargos y las modificaciones de los mismos; los acuerdos de lealtad, su establecimiento o los cambios de su forma y de sus condiciones generales; los cambios en la clasificación tarifaria de los puertos; el procedimiento para el envío de la información necesaria, por los usuarios, sobre el volumen previsto y la naturaleza de sus cargas, y la presentación de la carga para su transporte.

También podrán someterse a consulta el funcionamiento de los servicios de inspección de la carga, los cambios de la estructura del servicio, los efectos de la implantación de nuevas técnicas en el transporte de carga, en particular la unitarización, con la consiguiente reducción de los servicios de tipo tradicional o pérdida de

servicios directos, como ya se señaló, y la adecuación y la calidad de los servicios de transporte marítimo, "incluido el efecto que los acuerdos de distribución del tráfico y de distribución de derechos de escala o de salidas tienen sobre la disponibilidad y los fletes de los servicios de transporte marítimo que se ofrecen, los cambios de las zonas en que se presten servicios y la regularidad de las escalas de los buques de Conferencia".

Pero los Consejos de usuarios no limitan su actividad a consultar y negociar con las Conferencias de fletes, sino que están llamados también a actuar como órgano representativo ante las autoridades portuarias, aduaneras y administrativas del puerto o región a que sirven. Es que los Consejos de usuarios, como las Conferencias, tienen el objetivo común de contribuir al mejoramiento de los servicios marítimos y,

por consiguiente, del comercio exterior. Afrontan, por tanto, problemas comunes, a cuya solución pueden aportar valiosa colaboración, como el exceso de papeleo y tramitaciones, las deficiencias portuarias, la excesiva intervención estatal y la aplicación de la nueva tecnología al transporte marítimo.

Los Consejos de usuarios

A todo esto, faltaría decir que el propio Código define los Consejos de usuarios como "asociación u organización equivalente que fomenta, representa y protege los intereses de los usuarios, y que ha sido reconocida como tal por la autoridad competente o las autoridades competentes del país cuyos usuarios representa, si así lo desean dichas autoridades".



M/N. "LAGO HUALAIHUE", DE EMPREMAR

Según la UNCTAD, cuatro son los principios fundamentales para que los Consejos de usuarios puedan cumplir cabalmente sus funciones:

1º) su representatividad debe ser auténtica, esto es, debe estar compuesta por personeros genuinos de los intereses que representa;

2º) debe estar reconocido por los poderes públicos como representante del interés común;

3º) su fuerza negociadora dependerá del grado de reconocimiento que logre de las Conferencias marítimas respectivas; y

4º) su organización debe ser permanente y exclusiva para sus funciones específicas.

Vale la pena señalar que los comités, o Consejos de usuarios, llevan muchos años de existencia en Australia, Nueva Zelanda, la República de África del Sur, Israel y Japón, a nivel nacional, y a nivel nacional y regional en los países de Europa occidental. Existen Consejos en Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido e Irlanda del Norte, la República Federal de Alemania, Suecia y Suiza. El sistema de mutua consulta está basado en una resolución aprobada en 1963 por los ministros de Transporte de Europa occidental, y en una nota de entendimiento elaborada ese mismo año entre el CENSA y los Consejos de usuarios, en cumplimiento de esa misma resolución.

El Consejo de usuarios del Canadá se constituyó en 1966 y está compuesto por 19 asociaciones comerciales e industriales, entre las cuales se destacan la de exportadores, la de importadores y la de manufacturas. A diferencia de lo que sucede en Europa occidental, en Canadá las relaciones de consulta son directas entre los Consejos de usuarios y las Conferencias marítimas, y no con asociaciones nacionales o regionales de armadores.

En América Latina, desde 1964, la CEPAL, con el apoyo financiero del PNUD y de acuerdo con resoluciones de la UNCTAD, prestó ayuda a la formación de Consejos de usua-

rios en diversos países. Desafortunadamente, la semilla que sembró la CEPAL no ha fructificado como debiera, por falta de reconocimiento de los círculos atinentes acerca de las indudables ventajas que dichos organismos pueden traer para quienes emplean el transporte internacional. En algunas naciones se ha dado como motivo el exceso de organismos gremiales de los empresarios, sin tener en cuenta que se requiere de una entidad especializada, con personal idóneo de dedicación completa, para poder atender debidamente los problemas que surgen entre los armadores y sus clientes, y para preocuparse de solucionar los asuntos relativos al mejoramiento portuario, a las reglamentaciones aduaneras y administrativas, al cúmulo de papeleos que agobia a las naves y a sus cargas, y a tantos otros aspectos del transporte del comercio exterior que les interesa por igual a cargadores y navieros.

Actualmente, los únicos Consejos de usuarios con vida verdadera y autonomía que subsisten en América Latina son: el Consejo Colombiano de Usuarios del Transporte Marítimo (CUTMA), constituido en Bogotá en 1970; la Asociación Mexicana de Usuarios del Transporte Marítimo A.C. (AMUTMAC), fundada en 1974; el Consejo Dominicano de Usuarios del Transporte Internacional (CODUTI) y la Asociación de Usuarios del Transporte Marítimo del Istmo Centroamericano (USUARIOS), formada en 1969. Últimamente han empezado a funcionar el Consejo Peruano de Usuarios del Transporte Internacional (COPERUTI) y el Consejo Uruguayo de Usuarios del Transporte. A iniciativa del CUTMA, en 1979 fue creada la Federación Latinoamericana de Consejos de Usuarios del Transporte Internacional (FELACUTI), cuya presidencia ejerce Méjico y cuya secretaría permanente reside en Bogotá.

En resumen, el sistema de consultas beneficia tanto a los usuarios, porque en base a sus solicitudes y problemas se entablan las negociaciones, como a los armadores, porque en la medida en que se incrementa el comercio exterior de los países, las líneas navieras verán aumentar su volumen de carga a transportar. A la vez, es provechoso para la balanza de pagos na-

cional, pues los pagos a buques extranjeros por concepto de fletes son una partida deficitaria importante, de modo que una correcta negociación —por parte del Consejo de usuarios— sobre niveles de fletes, condiciones del servicio, fletes promocionales, etc., redundará en un ahorro efectivo de valiosas divisas.

Finalmente, cabe recordar que "la carga es la que manda...", según un viejo aforismo naviero, de modo que interesa a las Conferencias marítimas atender como corresponde las inquietudes de los embarcadores, cosa que parece que están aprendiendo, a raíz del estudio e implantación del Código de Conducta, aunque su aplicación se encuentre aún en estado incipiente.

Aplicación del Código de Conducta

Como ya se hizo presente, la Convención sobre Código de Conducta fue aprobada en abril de 1974, con el voto favorable de 73 países, y su entrada en vigencia se produjo casi diez años más tarde, el 6 de octubre de 1983, al ser ratificada por 59 países que representan el 28,7% del tonelaje bruto mundial. Conviene aclarar que, de acuerdo con el artículo 49, "se considerará que el tonelaje es el que figura en el *Lloyd's Register of Shipping - Statistical Tables 1973*, cuadro 2, *World Fleets-Analysis by Principal Types*, en lo que respecta a los buques de carga general (incluidos los buques de carga/pasaje) y los buques portacontenedores (completamente celulares), y excluida la flota de reserva de los Estados Unidos y las flotas estadounidense y canadiense de los Grandes Lagos".

Es lógico que así sea, pues el Convenio se refiere solamente a los buques de línea, que son los afiliados a las Conferencias, y por tanto excluye a los buques-tanque y a los graneleros.

Según las últimas cifras disponibles¹, al 1º de octubre de 1984 la flota mundial asciende a 378 millones 900 mil toneladas de registro bruto, de las cuales 153 millones corresponden a buques-tanque y 225 millo-

nes a buques de carga seca (cargueros y graneleros y, en menor medida, portacontenedores). Las flotas de los pabellones de conveniencia suman 100,9 millones de toneladas de registro bruto —Liberia, 58,7 millones; Panamá, 36,8 millones, y Chipre, 6,4 millones, para citar solamente los tres más importantes— esto es, el 29% del total mundial. Ninguno de estos países está adherido a la Convención sobre Código de Conducta. Tampoco lo están algunas de las principales potencias marítimas, como Japón, Grecia, Noruega, los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Italia, España, Singapur, Hong Kong y Dinamarca, ni son Partes Contratantes todavía los dos más importantes Estados navieros latinoamericanos, Brasil y Argentina, pese a haber suscrito la Convención en 1974 y haberse contado entre los pioneros de su adopción.

Cabe destacar que la Comunidad Económica Europea (CEE) adoptó en 1979 la norma N° 954/79 del Consejo, conocida como *Paquete de Bruselas*, destinada a coordinar el acceso de las naciones miembros al Código y evitar conflictos de intereses que habrían surgido de la aceptación del Código por algunas de ellas y no por otras. Dicha norma estipula que los miembros de la CEE pueden participar en la distribución de cargas entre naciones europeas y países no miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), pero no en las Conferencias de tráficos internos de la CEE y de la OCDE. Además, el *Paquete de Bruselas* no acepta las disposiciones del artículo 14 del Código, sobre fijación de tarifas de fletes.

Por otra parte, los Estados Unidos —que formaron en la fila de los siete que votaron en contra del Código de Conducta— se han seguido oponiendo a él, lo mismo que al *Paquete de Bruselas*. La oposición estadounidense a ambas opciones se basa en la defensa del sistema de Conferencias abiertas, en que cada línea naviera puede ingresar o retirarse en cualquier momento, y en el temor a que sus buques no tengan un tratamiento justo en el acceso a

¹ Institute of Shipping Economics and Logistics, Bremen: *Shipping Statistics*, Vol. 29 N° 1, Bremen, enero de 1985.

las rutas como terceros países y, como ha dicho *Containerisation International* (Londres, octubre de 1983), "en su intolerancia a la distribución de cargas *per se*...".

En efecto, la Ley de Marina Mercante de 1984 (*U.S. Shipping Act of 1984*), que entró en vigor en junio de 1984, después de siete años de tramitación parlamentaria, afirma y extiende las disposiciones que eximen a las Conferencias marítimas de las rígidas medidas legales antimonopolio. Sin embargo, contiene serias prohibiciones a las actividades que pueden desempeñar las empresas navieras individualmente o por acción concertada por Conferencias o grupos de dos o más transportistas comunes.

En resumen, el marco de aplicación potencial del Código de Conducta se ha reducido considerablemente desde su aprobación en 1974, hasta su entrada en vigor en 1983. Más aún, según dos artículos en la prestigiosa publicación inglesa *Containerisation International Yearbook, 1984*, "en 1974, solamente entre el 5 y el 10% del tráfico de línea era controlado por líneas no conferenciadas, mientras hoy esa cifra ha subido dramáticamente, en algunos casos hasta el 50%". Desafortunadamente, no se dan las causas de este notable incremento de la participación de los *outsiders* en los tráficos de línea. No se sabe, pues, si se debería al retiro de algunas líneas importantes de las Conferencias, al incremento del volumen de la carga contenerizada o a la irrupción de las grandes empresas navieras en los tráficos contenerizados alrededor del mundo.

Por lo que sabemos, las principales líneas independientes que atienden tráficos en competencia con las Conferencias marítimas son las siguientes:

- Evergreen Maritime Corporation of Taiwan, que está haciendo dos servicios de contenedores alrededor del mundo, uno en dirección a oriente y otro en sentido contrario, con 24 modernos buques portacontenedores con capacidad de 2.800 TEU cada uno;

- Yang-Ming, empresa estatal también taiwanesa, que opera cuatro grandes portacontenedores entre el Extremo Oriente y

Europa, y que le ha quitado a la Far East Freight Conference el 20% de la carga de exportación de Taiwán;

- ABC, de Bélgica, que atiende el tráfico Europa-Australia;

- Westwood Shipping, de Estados Unidos, en la línea Pacífico de Estados Unidos a Japón y Hong Kong; y

- Baltic Shipping Company, de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, que junto con la SCAN Pacific Lines de Finlandia han estado rebajando las tarifas en el tráfico de Europa al Caribe, a tal punto que la Association of West Indies Transatlantic Steamship Liners (WITAS) ha acordado darles *status* de "outsider tolerado" a ambas.

Otro factor que puede haber incidido en la pérdida de carga de las Conferencias es la nueva tecnología en el transporte marítimo, y en particular la unitarización de cargas. En realidad, hasta hace tres o cuatro décadas, el negocio naviero era "personalizado" y los armadores se esmeraban en ofrecer el mejor servicio en base al tratamiento, se diría, solícito de las mercaderías delicadas, con lo cual se aseguraban la clientela. Hoy día, en que los contenedores dan garantía de cuidado a los productos que transportan, al usuario le da prácticamente lo mismo embarcar en cualquier nave. También deben haber influido la recesión mundial, que ha hecho decrecer el movimiento marítimo de carga general, el aumento de los transbordos y el mayor empleo de los "puentes terrestres" (*landbridges*) en las rutas internacionales.

Con todo, no compartimos el pesimismo de quienes auguran una declinación —y aun la extinción— de las Conferencias marítimas. Desde luego, conviene recordar que estos carteles internacionales tienen más de un siglo de existencia y que siempre se han adaptado a las circunstancias, de modo que es lógico suponer que mantendrán su capacidad para contrarrestar la competencia mediante mejoras en su organización.

A propósito, conviene recordar que el Código de Conducta de las Conferencias

marítimas, como su nombre lo indica, se aplica solamente a las actividades de estos organismos empresariales y no a las líneas no conferenciadas. Así lo prueba la Resolución N° 2, adoptada concurrentemente con el Código el 6 de abril de 1974, por 60 votos contra uno y 10 abstenciones, la que establece: "Nada de lo dispuesto en la Convención se interpretará en el sentido de que niega a los usuarios la posibilidad de escoger entre compañías navieras miembros de Conferencias y compañías no miembros, sin perjuicio de lo que estatuyan los acuerdos de lealtad, cuando existan. Las compañías navieras no miembros de una Conferencia que compitan con ésta deben respetar el principio de la competencia leal sobre una base comercial. En interés del desarrollo adecuado del servicio de transporte marítimo en líneas regulares, no debe impedirse que las compañías navieras no miembros de una Conferencia operen mientras respeten el requisito establecido en el párrafo anterior".

También debe tenerse presente que las disposiciones del Código se aplican a los consorcios de empresas navieras, de acuerdo con la definición que el capítulo primero da a las Conferencias, a saber:

"Un grupo constituido por dos o más empresas porteadoras navieras que prestan servicios regulares de transporte internacional de carga en una ruta particular o unas rutas particulares dentro de determinados límites geográficos y que han concertado un acuerdo o arreglo, cualquiera que sea su naturaleza, dentro de cuyo marco actúan ateniéndose a unos fletes uniformes o comunes y a cualesquiera otras condiciones convenidas en lo que respecta a la prestación de servicios regulares".

Un consorcio naviero responde a esa definición, porque es un grupo de empresas navieras que mantienen su independencia jurídica como tales, que se unen para atender regularmente una ruta determinada y que actúan dentro de acuerdos específicos sobre fletes y condiciones de embarque. Así, pues, no sería posible ni deseable que los grandes consorcios navieros quisieran escaparse a las reglas del juego impuestas por el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas.

La situación en Chile

Todas las líneas regulares que atienden el comercio exterior de Chile están afiliadas a las Conferencias que cubren sus tráficos.

Empremar pertenece a la European-South Pacific & Magellan Conference, que tiene su sede en Liverpool y que está formada en total por 16 líneas navieras, de las cuales dos chilenas, otras cuatro latinoamericanas y diez europeas.

La Compañía Sud Americana de Vapores está afiliada a cinco Conferencias: la European-South Pacific & Magellan; la Atlantic & Gulf-West Coast of South America Conference, con sede en Nueva York, formada por siete líneas; la Association of West Coast Steamship Companies, que tiene su oficina principal en San Francisco de California y que se compone de seis miembros; la West Coast South America-Far East Freight Conference, que cuenta con nueve líneas, seis latinoamericanas y tres japonesas; y la West Coast of South America-Northbound Conference, con sede en Nueva York, integrada por cinco empresas.

La Compañía Chilena de Navegación Interoceánica forma parte de esta última y de la ya citada Atlantic & Gulf-West Coast of South America Conference.

En los tráficos con Argentina y Brasil no hay Conferencias de tipo convencional, sino que las líneas regulares se rigen por acuerdos bilaterales de tarifas y servicios suscritos por los gobiernos respectivos, según los cuales los fletes se distribuyen por partes iguales entre las líneas de los dos países contratantes.

Si bien Chile figura en los informes de la UNCTAD como miembro de la Convención del Código de Conducta, por haber sido firmada por un delegado con rango plenipotenciario en el momento de suscribirse, lo cierto es que aún no está en vigor en nuestro país por no haber sido publicada en el Diario Oficial ni haberse dictado el decreto supremo reglamentario que la apruebe. Esta es una situación que conviene definir, porque la adhesión de Chile fue considerada al hacerse el recuento del tonelaje necesario para el quórum de entrada en vigor del Código, y porque la delegación

de Chile tuvo una destacada participación en los debates que llevaron a la adopción del Convenio y en las reuniones del Grupo de los 77 que decidieron el apoyo de los países en desarrollo y su aprobación final.

Conclusiones

Para terminar, cabe transcribir algunas de las conclusiones del Seminario sobre Comercio Exterior y Transporte marítimo, realizado en octubre de 1984 en Ciudad de México y organizado por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Amutmac. Esta importante reunión, a la que asistieron 150 participantes de 30 países de América, Europa, África y Asia, dedicó tres de los cuatro días de sesiones a analizar el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, y llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones:

"1. La Reunión Internacional sobre Comercio Exterior y Transporte Marítimo reafirma la interrelación que existe entre el comercio exterior y el transporte marítimo y está convencida que el desarrollo del primero debe llevarse a cabo en estrecha relación y conocimiento de la problemática del transporte marítimo.

"2. La Reunión ha llegado a la conclusión de que el Código de Conducta:

- constituye sin duda un valioso instrumento para la formación y fortalecimiento de las marinas mercantes de los países en desarrollo, al garantizarles el acceso a una adecuada participación en el transporte del comercio exterior generado por sus países; y
- regula las relaciones entre las Conferencias marítimas y los usuarios, y procura un equilibrio entre las partes que intervienen en el comercio marítimo;

"Por lo tanto, recomienda a los gobiernos que todavía no lo hubieren hecho, que adhieran cuanto antes al Código de Conducta de las Naciones Unidas sobre las Conferencias Marítimas y activen su aplicación".

En síntesis, después de tantos años de tramitación, el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas ya está en vigor. Con todas sus limitaciones, es un instrumento jurídico de la mayor importancia para mejorar la participación de las banderas nacionales en el transporte de su comercio exterior y, sobre todo, para resguardar los intereses de los usuarios, es decir, de importadores y exportadores, los agentes que mueven esa savia vital de la economía nacional que es el comercio exterior, sin el cual la marina mercante no tiene razón de ser.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL. *El Código de Conducta de las Conferencias Marítimas: Significado y perspectivas*. E/CEPAL/MEX/1984/L.29, 5 de octubre de 1984.
- CHÁVEZ GUTIÉRREZ, EDUARDO: *El sistema de consultas entre los Consejos de Usuarios y las Conferencias Marítimas*, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Méjico, D.F., 1980.
- CRUZ MIRAMONTES, RODOLFO: *Presentación del Código de Conducta. Su ubicación histórica en el transporte y en el comercio internacional*, Seminario Internacional sobre Comercio Exterior y Transporte Marítimo, Méjico, D.F., octubre de 1984.
- SEPÚLVEDA WHITTLE, TOMÁS: *Introducción al Transporte Marítimo*, "Revista de Marina", Colección Emérita, N° 1, Valparaíso, 1984. *El Código de Conducta de las Conferencias Marítimas y las líneas no conferenciadas*, Seminario Internacional sobre Comercio Exterior y Transporte Marítimo, Méjico, D.F., octubre de 1984.