

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/34
20 de abril de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de
los Servicios: fomento de la creación de un
sector competitivo de los servicios en los
países en desarrollo: transporte marítimo
Segundo período de sesiones
Ginebra, 11 de julio de 1994
Tema 3 del programa provisional

[TRANSPORTE MARITIMO]

FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE
MARITIMO (EFECTOS DE UNA LIBERALIZACION GRADUAL SOBRE EL
DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE MARITIMO)

Liberalización gradual y desarrollo de los servicios
de transporte marítimo en los países en desarrollo

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN Y RECOMENDACIONES	i - vii	5
INTRODUCCION	viii - ix	7
I. ANTECEDENTES	1 - 8	8
A. Los orígenes del proteccionismo y la reglamentación del transporte marítimo en los primeros decenios	4	9
B. Formas de proteccionismo y reglamentación en el sector del transporte marítimo . .	5 - 8	9

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. REFORMAS Y LIBERALIZACION DEL TRANSPORTE MARITIMO EN LOS DECENIOS DE 1980 Y 1990 . . .	9 - 15	14
A. El impulso de liberalización	9 - 14	14
B. Algunos ejemplos de reformas de la política de transporte marítimo en los países en desarrollo	15	15
III. LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACION EN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE MARITIMO	16 - 52	19
A. Planteamiento metodológico	16 - 17	19
B. Previsiones y ejemplos de los efectos de la liberalización	18 - 52	20
1. Repercusiones en la participación de los países en desarrollo en el transporte marítimo	18 - 30	20
2. Repercusiones en los fletes	31 - 34	25
3. Efectos en el nivel y la calidad de los servicios	35 - 37	27
4. Consecuencias para los cargadores y las organizaciones de cargadores . .	38 - 40	30
5. Consecuencias para el empleo	41	32
6. Consecuencias para la estructura del mercado	42 - 50	32
7. La necesidad de una regulación de la competencia; consecuencias respecto del Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Conferencias Marítimas	51 - 52	34
IV. OTROS ASPECTOS DE LA LIBERALIZACION	53 - 63	36
A. Alcance y ritmo de la liberalización . .	54 - 55	36
B. Fundamento jurídico de la liberalización	56	37

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. (<u>continuación</u>)		
C. Liberalización unilateral o liberalización bilateral o multilateral	57 - 59	37
D. La secuencia de las medidas de liberalización	60	38
E. Disposiciones transitorias	61 - 62	38
F. La función del Estado en el fomento de la liberalización	63	39
V. DIFICULTADES CON QUE TROPIEZAN LAS EMPRESAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN LA PRESTACION DE SERVICIOS COMPETITIVOS DE TRANSPORTE MARITIMO	64 - 73	40
A. Persistencia del proteccionismo	66	41
B. Utilización de pabellones de conveniencia	67	41
C. Cambios estructurales en el transporte marítimo de línea regular	68	43
D. Vinculaciones económicas y acceso al capital	69	43
E. Disparidad tecnológica	70	43
F. Capacidad excedente de las flotas	71	44
G. Acuerdos de comercialización y expedición en el transporte marítimo a granel	72 - 73	44

Lista de cuadros

Cuadro

1. Resumen de las medidas de ayuda estatales al transporte marítimo y a la construcción naval aplicadas a los decenios de 1960 y 1970	10
2. Algunos ejemplos de reformas de la política de transporte marítimo en los países en desarrollo	16

Lista de cuadros (continuación)

Cuadro

Página

3.	Participación de la Ceylon Shipping Corporation en el transporte de carga	22
	INDICE (continuación)	
4.	Variaciones anuales de tonelaje de las flotas de línea regular en determinados países en desarrollo, 1986-1992 (porcentaje)	23
5.	Número de empresas navieras que explotan diversas rutas marítimas, 1990-1992	31
6.	Participación de los países en desarrollo en la propiedad de la flota mercante mundial, por tipo de buque, en años seleccionados	40

Lista de figuras

Figura

1.	Fletes de determinados productos en diversos sectores de las líneas regulares del Reino Unido-Africa occidental, a mediados de 1991	26
2.	Variaciones de los fletes de determinados productos en el servicio de líneas regulares Europa-Brasil, 1988-1993	28
3.	Número de viajes de buques de línea regular y de toneladas de flete transportadas por viaje en los puertos de Sri Lanka, 1980-1992	29
4.	Comparación de las tasas de crecimiento de las flotas de una selección de países en desarrollo que han facilitado los trámites de matrícula de los buques y las flotas de otros países en desarrollo, 1986-1992	42

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

i) Desde los últimos años del decenio de 1980, muchos países en desarrollo han adoptado -o están estudiando la posibilidad de adoptar- políticas que favorecen la liberalización del transporte marítimo, la privatización de las empresas estatales o su explotación con criterios comerciales la participación del sector privado y el fomento de la competencia entre las empresas navieras, nacionales y extranjeras. Los cargadores, en particular, vienen presionando cada vez más para que se introduzcan esos cambios, pues esperan que con ello bajen los fletes y las tarifas de fletamento y haya una efectiva libertad de elección de los porteadores.

ii) Los efectos de tales cambios de política en las navieras nacionales varían muchísimo y dependen de la capacidad de esas empresas para prestar servicios comercialmente viables y competir sin la protección constituida por las restricciones que limitan el acceso al mercado nacional y por las reservas de carga. La liberalización, desde luego, ha estimulado el crecimiento de las compañías navieras en algunos países, pero también es evidente que los programas de reforma pueden tener consecuencias negativas para la actividad de muchas navieras. Tal será el caso, en particular, de las empresas que han creado grandes flotas al amparo de una protección estatal muy estricta.

iii) El éxito comercial de las compañías navieras en un entorno económico liberalizado dependerá de factores tales como la calidad de la gestión administrativa y del personal en tierra. También requiere un buen acceso a los mercados de capital para financiar los programas de modernización de las flotas. Pero se ve que, ante todo, será necesario mejorar la adaptabilidad a los requisitos del mercado y no empeñarse en mantener una estructura de servicio público.

iv) Cabe pensar que la liberalización reducirá los fletes, por lo menos en un principio, pero es posible que a la larga suban las tarifas a medida que vayan desapareciendo algunas compañías, eliminadas por la competencia resultante de esa liberalización, y quedando unas pocas supervivientes en el sector, o a medida que las compañías decidan cooperar entre sí en cuestiones de precios o niveles de capacidad. Por lo tanto, es necesario mantener un marco de política que permita las consultas entre las navieras y los usuarios de servicios de transporte.

v) En algunos casos la liberalización exigirá la eliminación de toda participación del Estado en la propiedad de las flotas o la supresión del control estatal en los consejos de cargadores y organizaciones afines. Como hasta entonces esas instituciones habrán tenido que funcionar con subvenciones del Estado o derechos cobrados a los usuarios por los cargamentos, se necesitarán medidas para reestructurar las instituciones existentes o crear consejos financieramente viables capaces de prestar servicios a los usuarios. Es posible que este proceso requiera una ayuda externa.

vi) La liberalización no debe llevarse a cabo en forma aislada. Se necesita un planteamiento global para establecer una política complementaria en materia de competencia, de manera que las ventajas de esa competencia y otras resultantes de la liberalización no queden erosionadas por la posible formación de un poder de mercado entre las compañías.

vii) En el ámbito nacional, un programa de liberalización debe atender a cuestiones concretas acerca de la formulación de las medidas y su ejecución, incluida la determinación del alcance y el ritmo de la liberalización. Debe identificar las diversas medidas que hayan de adoptarse y su secuencia, decidir si ha de permitirse una persistencia temporal del proteccionismo durante la transición hasta la plena liberalización y determinar qué medidas debe adoptar el Estado para apoyar el programa de liberalización. Se recomienda que, en su labor futura, la Comisión precise estos detalles técnicos para que los países en desarrollo puedan formular programas eficaces de liberalización.

INTRODUCCION

viii) El presente informe se ha preparado en cumplimiento del programa de trabajo en materia de transporte marítimo, puertos y transporte multimodal aprobado en su primer período de sesiones por la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios: Fomento de la Creación de un Sector Competitivo de los Servicios en los Países en Desarrollo: Transporte Marítimo. A fin de fomentar la creación de servicios de transporte marítimo competitivos, la Comisión decidió, entre otras cosas, evaluar los efectos de una liberalización gradual sobre el desarrollo de los servicios de transporte marítimo y examinar las dificultades con que se enfrentan los proveedores de los países en desarrollo en la prestación de servicios competitivos de transporte marítimo.

ix) En el informe se indican las razones del proteccionismo y los controles generalizados que existían antes del decenio de 1980, así como los motivos de las reformas de la política de transporte marítimo, incluida la liberalización, que se introdujeron durante los decenios de 1980 y 1990. Se dan ejemplos de reformas de la política de transporte marítimo en los países en desarrollo y se examinan sus posibles consecuencias, se determinan las cuestiones que han de abordarse al formular un programa de liberalización del transporte marítimo y, por último, se exponen las limitaciones con que se enfrentan las empresas de los países en desarrollo para prestar servicios competitivos de transporte marítimo. El informe tiene por objeto servir de base sobre la que los Estados y otras instituciones puedan tomar decisiones apropiadas acerca de la formulación y ejecución de una política de liberalización. La adopción de políticas de transporte marítimo liberalizadas por un gran número de países en desarrollo es una evolución relativamente reciente, por lo que la experiencia adquirida en este campo sólo puede tenerse en cuenta a título indicativo 1/. Además, aunque se puede tener la impresión general de que la liberalización es benéfica, las ventajas esperadas no deben considerarse automáticas, y es fundamental que los países tengan pleno conocimiento de los beneficios y costos antes de iniciar un programa de liberalización.

Capítulo I

ANTECEDENTES

1. Los últimos años del decenio de 1980 y los primeros del de 1990 han sido testigos de un movimiento arrollador hacia la liberalización en todos los países del mundo y en todos los sectores económicos. Este movimiento se registró prácticamente en todos los países en desarrollo, aunque en grado variable. Las reformas en determinados sectores, como el del transporte marítimo, guardaron estrecha relación con reformas de política que abarcaban toda la economía. A nivel macroeconómico, la liberalización sirvió para suavizar las restricciones a la importación y el control de cambios, racionalizar las estructuras de los aranceles de importación y reducir o eliminar la participación del Estado en la propiedad y el control de las empresas. También se efectuaron reformas fiscales, concretamente para reducir las subvenciones y estimular la inversión privada extranjera y, en general, se fomentó una mayor participación del sector privado.

2. En el sector del transporte marítimo, las reformas han abarcado o pueden abarcar la eliminación o reducción de las subvenciones a las constructoras navales o las navieras, la privatización de las empresas estatales o su explotación con criterios comerciales, y la supresión de los planes administrados por el Estado en materia de reserva de carga y requisitos para la concesión de licencias a las empresas que explotan servicios de línea regular, así como la abolición de otras reglamentaciones 2/. También hay otras medidas destinadas a aumentar la competencia, tales como la promoción de la inversión extranjera, la introducción de criterios basados en las necesidades del mercado en la explotación de las empresas de transporte marítimo, por ejemplo, la concesión de privilegios de explotación, las licitaciones públicas, etc., y el fomento de una mayor flexibilidad comercial en lo que respecta a las normas de capacidad, precios y acceso a las rutas comerciales.

3. En el presente informe no se estudian el transporte marítimo local ni las pertinentes reglamentaciones del cabotaje que aplican muchos países. Tampoco se examinan los servicios portuarios ni los de transporte interior relacionados con el transporte multimodal, temas que podrán tratarse en otros informes de la secretaría de la UNCTAD. Por otra parte, si bien es cierto que tanto el transporte de carga a granel como los servicios de línea regular pueden ser objeto de proteccionismo, la evaluación que en el informe se hace de los efectos de la liberalización se concentra en el transporte marítimo de línea regular, principalmente porque la información documental sobre los resultados de la liberalización en varios países es mucho más asequible en lo que respecta a los servicios de línea regular que al transporte a granel. A pesar de ello, debe insistirse en que la liberalización tendrá en los servicios de transporte de carga a granel efectos muy similares a los que tiene en los servicios de línea regular.

A. Los orígenes del proteccionismo y la reglamentación
del transporte marítimo en los primeros decenios

4. Para poner en su exacta perspectiva el desarrollo de la liberalización del transporte marítimo, debe hacerse una breve reseña histórica de los planteamientos de política que se han venido definiendo en los diversos países, en particular en los países en desarrollo. Desde el decenio de 1950 hasta los primeros años del de 1970, el proteccionismo y la intervención del Estado en forma de participación en la propiedad, reglamentación y planificación estatal dominaban la mayoría de los sectores económicos de los países en desarrollo, incluido el transporte marítimo. Esta situación se atribuía a muy diversos factores, entre ellos los siguientes:

- a) Después de la independencia, muchos países en desarrollo trataron de acelerar el crecimiento económico y crear estabilidad social y política. Las teorías y políticas avanzadas de la economía del desarrollo ponían de relieve los problemas de la insuficiencia del mercado, la influencia de los factores externos y el potencial de crecimiento económico que encerraba la intervención del Estado en forma de producción directa de bienes y servicios y reglamentación de la empresa privada. Las teorías económicas tradicionales, que habían insistido en la ventaja relativa y la utilización eficaz de los recursos, eran criticadas en general por su carácter "estático" y por ser insuficientes para atender a las necesidades del desarrollo económico.
- b) La falta de capital privado para financiar grandes inversiones en la mayoría de los países en desarrollo dio lugar a una situación en que el Estado era la institución más adecuada para movilizar los recursos destinados a tales inversiones. Aparte de las inversiones, se recurrió en forma generalizada a la reglamentación y la asistencia estatales para proteger las industrias "nacientes" que tenían que competir con sectores bien asentados en los países industrializados.

B. Formas de proteccionismo y reglamentación en
el sector del transporte marítimo

5. En el cuadro 1 pueden verse ejemplos de formas de proteccionismo y de intervención estatal aplicadas al sector del transporte marítimo en diversos países, tanto desarrollados como en desarrollo, durante los decenios de 1960 y 1970. Se ve que los Estados recurrieron a una gama bastante amplia de instrumentos para reglamentar la propiedad y la explotación de los buques e influir en ellas, así como para regular la construcción naval. Además de las medidas que se enumeran en el cuadro, muchos países crearon empresas estatales de transporte marítimo o introdujeron controles sobre las actividades navieras, tales como la autorización de inversión, la concesión de licencias de explotación de determinadas rutas o la reglamentación de la importación de buques.

Cuadro 1

Resumen de las medidas de ayuda estatales al transporte marítimo y
 a la construcción naval aplicadas en los decenios de 1960 y 1970

A. Ayudas al transporte marítimo

	Sistemas de preferencias de carga	Subvenciones de explotación	Subvenciones de intereses	Garantías oficiales de créditos	Primas a la construcción	Desgravaciones fiscales por inversión/amortización	Limitaciones del cabotaje
Alemania				x	x	x	x
Argentina	x	x		x	x		x
Australia		x			x	x	x
Bélgica			x	x		x	
Brasil	x	x	x		x		x
Canadá						x	x
Colombia	x					x	x
Chile	x	x				x	x
Dinamarca			x			x	x
Ecuador	x						x
España	x		x		x		x
Estados Unidos	x	x		x		x	
Filipinas	x		x	x		x	x
Finlandia			x	x		x	x
Francia	x		x				
Grecia			x	x		x	x
India	x					x	x
Indonesia	x						x
Irlanda					x	x	
Israel							
Italia							x
Japón						x	x
Malasia	x					x	x
México	x	x		x		x	x
Noruega				x		x	
Países Bajos				x	x	x	

Cuadro 1 (continuación)

	Sistemas de preferencias de carga	Subvenciones de explotación	Subvenciones de intereses	Garantías oficiales de créditos	Primas a la construcción	Desgravaciones fiscales por inversión/ amortización	Limitaciones del cabotaje
Pakistán	x				x	x	x
Perú	x	x		x	x	x	x
Portugal		x		x			
Reino Unido							
Rep. de Corea	x	x		x			
Singapur			x				
Sudáfrica			x	x	x		
Suecia						x	x
Turquía	x		x				x
Uruguay	x					x	
Venezuela	x						x

B. Ayudas a la construcción naval

	Subvenciones directas	Créditos a la exportación	Subsidios internos	Desgravaciones fiscales	Importaciones en franquicia	Otros
Alemania		x	x		x	x
Argentina	x					
Australia					x	
Bélgica		x	x		x	
Brasil		x			x	
Canadá		x			x	x
Colombia						
Chile					x	
Dinamarca		x	x		x	x
Ecuador						
España	x	x	x	x		x
Estados Unidos	x		x			
Filipinas	x				x	x
Finlandia		x	x		x	
Francia	x	x	x			

Cuadro 1 (conclusión)

	Subvenciones directas	Créditos a la exportación	Subsidios internos	Desgravaciones fiscales	Importaciones en franquicia	Otros
Grecia			x			
India	x					
Indonesia					x	
Irlanda				x		
Israel				x	x	
Italia	x	x	x	x	x	x
Japón	x	x	x		x	x
Malasia						
México	x					
Noruega		x	x	x		x
Países Bajos	x	x	x		x	x
Pakistán						
Perú						x
Portugal						
Reino Unido	x	x	x	x	x	
Rep. de Corea		x	x	x	x	
Singapur						
Sudáfrica						
Suecia	x	x	x		x	
Turquía						
Uruguay					x	
Venezuela						

Fuente: "El desequilibrio entre oferta y demanda en el transporte marítimo mundial", informe complementario preparado por la secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.4/312).

6. En la muestra de países enumerados en el cuadro 1 sólo figura un reducido número de países en desarrollo, pero muchos otros aplicaban también diversas medidas proteccionistas. En América Latina, la mayoría de los países tenían sistemas de reserva de carga en virtud de los cuales hasta el 50% de la carga quedaba reservado a los porteadores de pabellón nacional. En otros casos determinadas cargas estaban reservadas a los porteadores nacionales. En algunos países de la región, esta política se llevaba a cabo mediante acuerdos bilaterales de comercio y transporte celebrados con otros países y

también mediante acuerdos de distribución de la carga celebrados en el marco de una conferencia marítima, en virtud de los cuales sólo determinados miembros de la conferencia participaban en la distribución. Algunos países también utilizaban las reservas de carga para fomentar su sector de la construcción naval, que además recibía subsidios financieros. Como consecuencia de esas medidas, varios países de la región, en particular la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú, consiguieron ampliar su marina nacional en grado muy considerable.

7. En la región de Africa se llevó a cabo una política bien definida de creciente participación de los países del Africa occidental y el Africa central en el transporte marítimo, principalmente al amparo de la Conferencia Ministerial de Estados del Africa Occidental y Central sobre Transporte Marítimo. Al finalizar el decenio de 1970, muchos países de la subregión habían creado sus compañías navieras, iniciativa que pudo prosperar gracias a un recurso generalizado a medidas de reserva de carga que, en gran parte tenían por objeto promover el desarrollo de las empresas nacionales. Para llevar a la práctica esas medidas, se recurrió a la intervención de consejos de cargadores u oficinas de distribución de la carga vinculados con el Estado. Los países de la subregión, basándose principalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, querían garantizar, en ambos extremos de las rutas, el 80% del tráfico de línea regular a empresas nacionales designadas al efecto, dejando el 20% restante a las empresas de terceros países. En algunos casos la puesta en práctica de las medidas suponía, en cierto sentido, una especie de colusión entre los consejos de cargadores y los porteadores pertenecientes a conferencias marítimas, gracias a la cual los consejos generaban ingresos fiscales con los derechos que imponían a los usuarios, mientras que los porteadores disfrutaban de la protección que representaba para ellos tener garantizado el acceso a la carga, con virtual exclusión de los posibles competidores.

8. Al igual que en América Latina y en Africa, también se implantaron medidas proteccionistas en algunos países de Asia. Cabe citar como ejemplo Sri Lanka donde, a lo largo de los decenios de 1970 y 1980, el Estado se valió de la Oficina Central de Fletes (OCF) para controlar los cargamentos de exportación y garantizar así a la empresa naviera nacional la prioridad en el acceso a la carga. Esa oficina no sólo distribuía la carga entre los porteadores, sino que también controlaba los programas de salidas, negociaba los fletes con las conferencias marítimas y atendía a los problemas relacionados con la calidad y la adecuación de los servicios de línea regular. Asimismo, se adoptaron medidas proteccionistas en otros países de Asia. Las reservas de carga se aplicaron, en diversa escala, en Malasia, Indonesia, Filipinas y la República de Corea. En cambio, en la India y la República de Corea se recurrió más bien a las subvenciones estatales para ayudar a los sectores del transporte marítimo y de la construcción naval.

Capítulo II

REFORMAS Y LIBERALIZACION DEL TRANSPORTE MARITIMO EN LOS DECENIOS DE 1980 Y 1990

A. El impulso de liberalización

9. Las más de las veces, las medidas de liberalización de los servicios de transporte marítimo han sido producto de reformas adoptadas a nivel macroeconómico. A este respecto, los países en desarrollo habían registrado generalmente, hasta los primeros años del decenio de 1970, niveles satisfactorios de crecimiento económico, por lo que no se habían cuestionado las políticas vigentes. La tendencia general hacia la liberalización, tal como se manifiesta en los decenios de 1980 y 1990, ha sido producto, en gran parte, de los mediocres resultados de la actividad económica, caracterizada por el déficit fiscal, una enorme deuda externa y una elevada tasa de inflación. Frente a ello, los resultados económicos relativamente mejores de algunos países en desarrollo que habían adoptado políticas económicas liberales, orientadas al exterior, se presentaban como prueba de la eficacia de la liberalización. Para algunos responsables de la política, las reformas económicas, en particular la liberalización, constituían, pues, un medio importante de superar las dificultades económicas del momento.

10. Ciertas presiones, tanto internas como externas, también contribuyeron a afianzar la voluntad de reforma de la política económica en los países en desarrollo. Esas presiones a favor del cambio vinieron de los acreedores extranjeros, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que supeditaron sus préstamos a la adopción de una política liberal y de reformas estructurales.

11. Otro argumento favorable a la liberalización está constituido por las nuevas ideas sobre la teoría de la organización industrial, en particular en lo que respecta a la influencia que puede ejercer en un mercado la posible competencia de agentes externos a ese mercado. La teoría de los mercados "liberalizables" afirma que, cuando no hay inmovilizaciones ni obstáculos a la entrada, la existencia de posibles competidores influye en el funcionamiento de un mercado o el comportamiento de las empresas y lleva a una política de precios óptima y a la eliminación de las prácticas anticompetitivas. Por consiguiente, cuando los mercados son susceptibles de liberalización, se reduce considerablemente la necesidad de una reglamentación pública. Se ha dicho que, en el caso del transporte marítimo, se ha dado a entender que los mercados de servicios de línea regular son en gran parte mercados liberalizables y, por tanto, no requieren una fuerte reglamentación estatal para garantizar la eficacia de los servicios y eliminar las prácticas anticompetitivas.

12. En lo que se refiere concretamente al transporte marítimo de línea regular, se han achacado al proteccionismo las distorsiones o las ineficiencias de la oferta de servicios. Por ejemplo, se ha señalado que las reservas de carga y otras reglamentaciones limitaban la oferta de servicios a los cargadores y que esto, a su vez, era perjudicial para las oportunidades

comerciales. Algunas empresas navieras nacionales, gracias a la protección de que gozaban, podían mantener servicios ineficientes, por los que cobraban fletes muy elevados y poco competitivos. Esa protección también hacía que las navieras tuvieran pocos incentivos para adoptar nuevas tecnologías y aceptar innovaciones. Estos factores elevaban los costos de explotación y contribuían a que las navieras arrojaran resultados financieros mediocres y tuvieran que seguir contando con los subsidios oficiales. En realidad, algunas empresas navieras, a pesar de la protección recibida, no eran competitivas en cuanto a la calidad del servicio, lo que también contribuía a su escasa rentabilidad.

13. Muchos países se han dado cuenta de que sus flotas no pueden mantenerse indefinidamente gracias a la protección estatal. Asimismo, en el marco de los programas de ajuste económico, los acreedores extranjeros consideran la liberalización del transporte marítimo como un medio de reducir el gasto público, bajar los niveles de los fletes y aumentar la eficiencia de los servicios, lo que a su vez puede intensificar la actividad comercial y estimular el crecimiento económico.

14. Es posible que las políticas de transporte marítimo adoptadas por los países desarrollados de economía de mercado hayan desempeñado un papel importante en cuanto a fomentar la liberalización de ese sector en los países en desarrollo. En particular, la aplicación de algunas de las reglamentaciones de la política común de la Unión Europea en esta materia parece haber alentado a algunos países en desarrollo a replantear su política en ese sector.

B. Algunos ejemplos de reformas de la política de transporte marítimo en los países en desarrollo

15. En el cuadro 2 se dan, en forma resumida, ejemplos de reformas de la política de transporte marítimo introducidas o propuestas en los países en desarrollo en los últimos años. Los datos se basan en las respuestas a un cuestionario que la secretaría de la UNCTAD envió a los países, pidiendo información, entre otras cosas, sobre los cambios ya introducidos o que se iban a introducir en la política de transporte marítimo con miras a una liberalización del sector. Otros datos se obtuvieron de varias publicaciones. A veces, algunas de las medidas adoptadas se han modificado ulteriormente, por lo que los ejemplos que aparecen en el cuadro deben considerarse como una mera indicación de la tendencia general de las políticas, más bien que como una descripción precisa de políticas ya fijadas.

Cuadro 2

Algunos ejemplos de reformas de la política de transporte
marítimo en los países en desarrollo

Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)

Mediante la decisión 288, de 21 de marzo de 1991 - "Libertad de acceso a la carga transportada por mar dentro de la subregión", el Grupo adoptó una política encaminada a reducir las restricciones al acceso a la carga transportada por mar. En esa decisión se prevé la libertad de acceso a la carga transportada dentro de la subregión en buques propiedad de compañías navieras de países miembros y de terceros países o fletados o explotados por esas compañías. También se prescribe que los Estados miembros adapten su normativa interna a fin de abolir: las restricciones al fletamento de buques por armadores de los países miembros; la asignación exclusiva de rutas dentro de la subregión; y los sistemas de fijación o autorización de fletes por los órganos competentes, que serían sustituidos por la simple presentación de tarifas de fletes. La decisión contiene también medidas transitorias de ámbito subregional en virtud de las cuales los países miembros quedan autorizados para imponer restricciones al comercio y fijar exclusiones o reservas de carga, o adoptar cualesquiera otras medidas que consideren necesarias acerca de las compañías o buques de países no miembros que apliquen normas restrictivas o discriminatorias a los buques propiedad de las navieras de los países miembros o fletados o explotados por éstas. En la decisión 314, de 4 de febrero de 1992 - "Libertad de acceso a la carga transportada por mar para el desarrollo de la marina mercante del Grupo Andino", se suavizaron las restricciones a la participación del capital extranjero en la propiedad de las compañías navieras a fin de permitir un aumento de la inversión extranjera.

Brasil

En agosto de 1990 se modificó el Decreto N° 666 para excluir del plan de reservas de carga las exportaciones de café, algodón y cacao. En enero de 1991 el Gobierno promulgó la Reglamentación N° 07/91, en la que se disponía, entre otras cosas: a) que los buques brasileños podrían sin ninguna limitación transportar carga general y cualquier carga a granel líquida o sólida; b) que los buques brasileños podrían utilizarse en cualquier ruta elegida por las propias compañías navieras, siempre que se comunicaran a las autoridades las modificaciones o ampliaciones de las rutas explotadas por una línea; c) que el plan de reserva de carga a los porteadores de pabellón brasileño quedaba eliminado y que se recurriría a acuerdos de distribución de la carga; d) que los armadores brasileños podrían con toda libertad fletar buques extranjeros, siempre que no hubiese buques de matrícula brasileña disponibles. Sin embargo, el viejo Decreto N° 666 sigue vigente y es la base de los planes de reserva de carga del Brasil, que tienen muy amplio alcance.

Sri Lanka

En virtud de una instrucción oficial de diciembre de 1989, se ha liberalizado, con efectividad a partir del 1º de enero de 1990, la política de transporte marítimo de Sri Lanka. Entre los elementos de la nueva política figuran los siguientes: a) las compañías navieras tienen libertad para solicitar y transportar cargas de Sri Lanka destinadas a la exportación, siempre que estén inscritas en la Oficina Central de Fletes (OCF); b) los exportadores pueden sin ninguna restricción elegir cualquier naviera registrada para transportar su carga; c) los fletes estarán determinados por las fuerzas del mercado y no por controles estatales; d) queda abolida la exclusiva de la OCF para contratar o asignar cargas. En cambio, la Oficina está encargada de reunir y difundir datos de transporte marítimo a las empresas del sector y está capacitada para actuar como mediador imparcial entre los cargadores y las navieras en lo que respecta a los fletes, las sobretasas, los abusos, la doble contratación de carga, etc.

India

- A) 1991/92: Se reconoce al sector privado un papel más importante en el transporte marítimo, mediante un sistema de aprobación automática de las compras de buques efectuadas por compañías de transporte marítimo privadas.
- B) Se autoriza a las empresas navieras para explotar buques en la modalidad de fletamento de casco desnudo.
- C) Se exime a las navieras indias de la obligación de pedir una licencia para explotar servicios de línea regular en determinadas rutas.
- D) Se dispone la aprobación automática de la venta de buques.
- E) Libertad para dar buques en arrendamiento (antes, esta operación estaba sujeta a la aprobación de las autoridades).
- F) Las personas de nacionalidad u origen indio no residentes en la India y las sociedades extranjeras que sean propiedad, en un 60% o más, de ciudadanos indios no residentes podrán invertir hasta el 100% del capital social en empresas de transporte marítimo de la India, con plenos derechos de repatriación.
- G) Se permite el abanderamiento de buques en el extranjero como medio de conseguir préstamos externos e hipotecas.
- H) Se reducen las cargas controladas por el Estado puestas a disposición de las navieras indias con carácter preferente.

República de Corea

- A) Eliminación gradual del sistema de reserva de carga, en virtud del cual ciertas cargas están reservadas a los buques abanderados en la República de Corea. En la actualidad existen dos tipos de sistemas de reserva de carga. El primero es el sistema de las exenciones, que se aplica a las cargas transportadas en buques de línea regular en las rutas marítimas más cercana y se eliminará para enero de 1995. El segundo es el sistema de cargas designadas al que están sujetas las importaciones de petróleo bruto, minerales, materias primas para fertilizantes, cereales, carbón, materias primas para productos petroquímicos, gas licuado, carga refrigerada, compras del sector público y las exportaciones de cemento y productos de acero. Este sistema quedará eliminado para el año 2001.
- B) La supresión, durante el año 1993, de las restricciones impuestas a las inversiones extranjeras en empresas relacionadas con el transporte marítimo, tales como los servicios de transitarios.
- C) La eliminación gradual de un sistema de concesión de licencias que obliga a las compañías navieras a explotar únicamente las rutas o las zonas especificadas en la licencia.

Indonesia

La Orden 4/1985 suprimió el sistema en virtud del cual los porteadores extranjeros que deseaban hacer escala en un puerto de Indonesia estaban obligados a nombrar un agente indonesio y obtener una autorización para que actúe como agente general. Estos poderes eran válidos para un solo viaje y eran un medio de proteger a los porteadores de pabellón indonesio y favorecer los servicios directos -en contraposición a los de transbordo- a uno de los puertos indonesios designados. La abolición del sistema ha permitido a los porteadores indonesios y extranjeros explotar libremente cualquier ruta internacional, con la frecuencia deseada, en cualquier puerto indonesio de su elección.

Capítulo III

LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACION EN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE MARITIMO

A. Planteamiento metodológico

16. Toda evaluación de los efectos de la liberalización debe basarse en los razonamientos que justifican la adopción de las propias políticas de liberalización. Como ya se ha señalado, el principal estímulo de la liberalización y de las reformas ha partido del deseo de mejorar la productividad o la eficiencia operacional, reducir los fletes y superar otros factores negativos que eran producto del proteccionismo y de los controles estatales. Por consiguiente, entre los indicadores de los efectos de la liberalización o de las reformas deberían figurar factores tales como la modificación de los fletes y de los niveles y la calidad de los servicios. Además, en una evaluación completa debe también figurar el examen de los efectos en otros aspectos del sector que preocupan a los responsables de la política, tales como la participación de los países en desarrollo en la propiedad y la explotación de los buques, los cambios de la estructura del mercado y las consiguientes modificaciones del papel de las instituciones, entre ellas, las organizaciones de cargadores, así como la variación de la influencia de los instrumentos reguladores existentes 3/.

17. En el presente informe se intenta prever el resultado que tendrá la adopción de las diversas medidas de liberalización. En la descripción que ya se ha dado, esas medidas incluyen la eliminación o reducción de las subvenciones estatales, la privatización de las empresas de transporte marítimo propiedad del Estado, la eliminación o reducción de los sistemas de reserva de carga y de concesión de licencias a los usuarios, el fomento general de la competencia y el mayor uso de los principios comerciales en las empresas de transporte marítimo, así como la oferta de oportunidades de inversión a las empresas extranjeras. Con los datos de que se dispone, se analizan en el informe los cambios que se espera obtener gracias a esas medidas respecto de los diversos factores antes mencionados, por ejemplo, los fletes y el nivel de los servicios 4/. Sin embargo, toda evaluación de los resultados de la liberalización del transporte marítimo no puede ser más que preliminar en su mayor parte, ya que las iniciativas importantes de reforma en este sector se han producido en los últimos años y algunas de ellas todavía se están llevando a cabo. Además, se reconoce que los cambios observados en los factores estudiados no pueden atribuirse únicamente a las medidas de liberalización. Por consiguiente, en algunos casos se analiza también la posible influencia de otros factores para ponderar el efecto general de la liberalización. Asimismo, es menester insistir en que la naturaleza y la magnitud de los efectos de la liberalización variarán según la intensidad de las medidas adoptadas, el entorno económico del país interesado y otros factores externos.

B. Previsiones y ejemplos de los efectos de la liberalización

1. Repercusiones en la participación de los países en desarrollo en el transporte marítimo

18. Es de prever que la mayoría de las medidas de liberalización mencionadas influirán en la participación de los países en desarrollo en la propiedad y la explotación de los buques. Con planes menos estrictos de reserva de carga, los porteadores para quienes antes se reservaban las cargas tendrán que competir en el mercado. En particular, allí donde las empresas navieras se crearon y pudieron mantenerse en gran parte al amparo de las medidas de reserva de carga, es muy probable que, por lo menos en las primeras etapas de la liberalización, su capacidad competitiva sea muy limitada, lo que afectará negativamente sus operaciones y su participación en la propiedad de las flotas.

19. La supresión de las subvenciones y otras formas de ayuda al transporte marítimo también afectará la participación de los países en desarrollo. En el pasado, las navieras de muchos países en desarrollo contaban con el apoyo financiero del Estado tanto para la compra como para la explotación de los buques. Dado el marasmo persistente de los mercados de fletes, la rentabilidad seguirá siendo baja. Es poco probable, pues, que las navieras generen suficientes utilidades para financiar inversiones de capital. A falta de subsidios estatales, tendrán que recurrir a otras fuentes de financiación, tales como los mercados de capital, los préstamos de bancos comerciales internacionales y los créditos a la exportación ofrecidos en el extranjero. Ahora bien, los mercados de capital suelen estar poco desarrollados en la mayoría de los países en desarrollo y, salvo en el caso de unos pocos países en que han crecido esos mercados, suelen desempeñar un papel marginal en la financiación de la compra de buques. La financiación ofrecida por los bancos comerciales internacionales también es limitada, ya que los grandes bancos han reducido sus préstamos en condiciones favorables para la adquisición de buques, a raíz de las grandes pérdidas que sufrieron con los préstamos concedidos en el decenio de 1980. Es más, es lógico que, al conceder sus préstamos, sean selectivos y limiten sus operaciones a los prestatarios más solventes, entre los que los armadores de los países en desarrollo representan un número bastante reducido. En general, los bancos comerciales de los países en desarrollo no han constituido una fuente importante de financiación de la compra de buques. El acceso a los fondos de inversión también está limitado, ya que muchos de los países en desarrollo siguen teniendo una deuda exterior enorme, lo que hace bastante arriesgada la concesión de préstamos a sus empresas. Por último, muchos de esos países registran una escasez crónica de divisas, que tiende a limitar la capacidad de importación de buques, aun cuando una naviera disponga de los fondos necesarios en moneda local.

20. Las dificultades financieras no se limitan a la adquisición de buques. El marasmo y la depresión de los mercados de fletes también afectan negativamente la cuantía de los beneficios normales de explotación, con lo que las compañías registran pérdidas que muy a menudo tienen que enjugarse mediante subvenciones del Estado para asegurar la supervivencia de las

compañías. En consecuencia, la reducción o eliminación de las subvenciones y otras ayudas financieras del Estado al transporte marítimo puede poner en peligro la supervivencia de las compañías navieras de muchos países en desarrollo.

21. La eliminación o la reducción del número de compañías estatales y la atribución de un papel más importante a los agentes privados en la propiedad de los buques también puede ser perjudicial para la participación de los países en desarrollo en el transporte marítimo. Hasta ahora, la mayoría de los países en desarrollo que intervenían en actividades de transporte marítimo lo hacían por intermedio de empresas del Estado. El hecho de que la propiedad esté en manos del Estado, si bien no es necesariamente, en sí mismo, incompatible con una política de liberalización, hace más probable y más fácil una intervención en forma de planes de reserva de carga, subvenciones, etc. Como accionista, el Estado es más propenso a utilizar las diversas medidas que tiene a su alcance para proteger sus propias inversiones. Por consiguiente, la privatización de las empresas estatales de transporte marítimo o su explotación con criterios comerciales puede muy bien considerarse un instrumento de liberalización.

22. En lo que respecta a la privatización, debe tenerse en cuenta que en muchos países en desarrollo suele haber muy pocos individuos o empresas privadas que dispongan del capital necesario para adquirir un número de acciones que les dé el control de una empresa de transporte marítimo de cierta magnitud. Por ello, uno de los posibles resultados de la privatización es el estímulo de la inversión extranjera directa, aunque la capacidad para atraer esa inversión parece bastante limitada en el poco boyante estado actual de los mercados de transporte marítimo.

23. Por lo que hace a la falta de capital nacional para la adquisición de buques, se ha indicado que los armadores de los países en desarrollo podrían superar esta dificultad mediante el fletamento de tonelaje o la compra de plazas de contenedores. Asimismo, existe la posibilidad de alquilar el equipo correspondiente, en particular contenedores, remolques, camiones, etc. En realidad, la existencia de mercados de fletamento o arrendamiento ha permitido a algunos pequeños armadores entrar en el mercado y competir en él eficazmente. A pesar de ello, la propiedad de los buques sigue siendo una característica importante de los servicios de línea regular, en particular en el transporte de contenedores. Los buques y el equipo que se tienen en propiedad se consideran inversiones estratégicas que los armadores ven como un elemento indispensable para garantizar servicios seguros y flexibles. La adquisición en propiedad también se considera como un elemento de seguridad contra las fluctuaciones imprevistas de los fletes. También puede servir para dar a los cargadores una idea de la seriedad de un porteador respecto de una ruta comercial. Se ha dicho que, si bien las navieras no tienen necesariamente que explotar buques en propiedad, el hecho es que prefieran ser propietarias a fin de "disponer de un control sobre los costos de compra de plazas de transporte, contar con un calendario seguro y... promover una buena imagen de marca. El control a largo plazo (esencialmente el título de propiedad) es lo único que permite a una naviera garantizar la continuidad del servicio, que es tan importante en la comercialización de las

operaciones de transporte de contenedores" 5/. Asimismo, parece que es limitada la oferta de tonelaje en el mercado de fletamento de buques portacontenedores especializados, por ejemplo, los de transbordo por rodadura. En la revista Containerisation International 6/ se facilitan datos para algunas de las mayores empresas de transporte por contenedores y esos datos muestran que al 1º de julio de 1992 la parte correspondiente a las plazas de contenedores tomadas en arrendamiento era, por término medio, del 30,9%. Esta proporción da una idea aproximada de la importancia relativa de los buques explotados en propiedad, si bien no hay cifras precisas sobre cuál debe ser la proporción mínima correspondiente al tonelaje transportado en buques explotados en propiedad. Parece que la misma situación se da en lo que respecta a las pequeñas empresas.

24. La información disponible sobre unos cuantos países en desarrollo parece indicar que, inmediatamente después de la introducción de las medidas de liberalización, disminuyó de manera muy marcada el volumen de carga transportada o de carga disponible de las navieras nacionales que hasta entonces habían funcionado al amparo de la protección estatal. En el cuadro 3 se puede apreciar la disminución de la carga transportada por la Ceylon Shipping Corporation de Sri Lanka entre 1989 (año en que se introdujeron las medidas de liberalización) y 1991. Hay indicios de que en algunos países las consecuencias pueden haber sido aún más graves. Por ejemplo, algunas navieras estatales de Sudamérica han sufrido graves pérdidas financieras, lo que las ha obligado a reducir sus servicios o a retirarse de ciertas rutas como consecuencia directa de la liberalización.

Cuadro 3

Participación de la Ceylon Shipping Corporation en el transporte de carga

(Porcentaje del total de carga transportada)

Ruta	1989	1990	1991 (enero-mayo)
Reino Unido/ Irlanda	90,6	82,3	61,7
Europa continental	84,4	77,2	47,6
Mediterráneo/Adriático/ puertos franceses	0	0,2	0,03
Egipto	64,6	2,7	0
Estados Unidos	11,0	1,5	0,4
Lejano Oriente	72,0	31,0	18,6
China	31,0	33,0	0
Golfo Pérsico/Arábigo	11,4	20,0	5,6
Mar Rojo	47,6	25,0	0,5

Fuente: Study on sea freight", informe de consultor, inédito, Sri Lanka, agosto de 1991.

25. Otro indicador de la participación es la propiedad de la flota. Desde los primeros años del decenio de 1990, han disminuido las flotas de muchos países en desarrollo, especialmente en América Latina y África, y algunas empresas han tropezado con graves problemas financieros y operacionales, que se han atribuido directamente a las políticas liberales adoptadas por los países interesados. Incluso se ha puesto en peligro la existencia misma de algunas navieras, pero el resultado final todavía es incierto.

26. Ahora bien, es casi siempre imposible establecer un vínculo preciso entre la liberalización y las variaciones de la propiedad de la flota. En el cuadro 4 aparecen las variaciones del tonelaje de línea regular propiedad de determinados países en desarrollo. Salvo en el caso de Filipinas, los diez países enumerados registraron una disminución general del tonelaje durante el período 1986-1992 y esa disminución se manifestó a lo largo de todo el período. Así, por ejemplo, en el caso de algunos países tales como la Argentina, el Brasil, Colombia y Sri Lanka, que introdujeron medidas de liberalización en el período 1989-1991, la disminución empezó mucho antes de que se iniciaran las reformas, aunque los descensos que se produjeron en 1990-1992 (años posteriores a la liberalización) fueron relativamente mayores que en los años anteriores a dicha liberalización. También es significativo, por ejemplo en el caso de México, que en ese período el tonelaje de la flota haya variado hacia arriba y hacia abajo.

Cuadro 4

Variaciones anuales del tonelaje de las flotas de línea regular en determinados países en desarrollo, 1986-1992 (porcentaje)

Año	Argentina	Brasil	Colombia	Côte d'Ivoire	Chile	Filipinas	India	México	Nigeria	Sri Lanka
1986	-11,0	-7,4	10,2	-13,71	36,5	10,6	-11,2	-17,2	21,9	-10,0
1987	-13,1	-0,9	5,3	-1,32	-2,0	7,5	-4,9	-5,1	10,9	-6,8
1988	-3,6	-8,3	-3,8	0,0	0,1	13,4	-7,6	12,2	-0,8	17,5
1989	-9,2	-15,9	-8,4	-32,9	-0,6	10,1	-12,6	-70,4	-31,8	-11,5
1990	-6,0	-19,0	-2,0	0,0	2,0	-8,7	-1,2	29,0	-6,5	-34,0
1991	-17,4	-23,4	-18,3	-1,0	-10,0	10,1	-8,7	15,2	-1,6	-7,1
1992	-17,7	-19,7	-21,7	1,0	-46,5	2,1	-6,3	-31,2	3,18	-29,0

Fuente: UNCTAD, El transporte marítimo, varios años.

27. Las variaciones del tonelaje de las flotas nacionales no reflejan el hecho de que en algunos países la liberalización, si bien ha repercutido negativamente en el funcionamiento de las navieras protegidas hasta entonces, ha promovido al mismo tiempo la entrada de otros armadores del país en el mercado o facilitado la expansión de sus actividades. Por ejemplo, la liberalización ha beneficiado a algunas empresas nuevas que han podido

entrar en el mercado sin las trabas que suponía la reglamentación anterior. Esas empresas han adoptado medidas para reducir costos, incluida la celebración de acuerdos de cooperación con otros navieros, y han utilizado buques portacontenedores modernos. Otras compañías navieras, en cambio, en particular las que habían creado grandes flotas al amparo de la protección, han solido ser más lentas en la adopción de nuevas tecnologías y han seguido utilizando viejos buques de fines múltiples que resultan poco competitivos frente a los portacontenedores. Además, estas navieras, algunas de las cuales son propiedad del Estado o están controladas por él, tropiezan con dificultades para reestructurar sus operaciones y adoptar otras medidas destinadas a mejorar su funcionamiento.

28. Una de las conclusiones de lo que antecede es que no es fácil establecer una relación firme entre las reformas de la política de transporte marítimo y la participación de un país en ese transporte. Es evidente que intervienen otros factores. Por ejemplo, la evolución del mercado del transporte de línea regular puede haber obligado a unos países en desarrollo a vender o reponer sus buques de tipo corriente, ya anticuados, o a recurrir en mayor grado al fletamento de tonelaje o la compra de plazas de contenedores. De igual modo, puede ocurrir que los recién llegados al mercado hayan iniciado sus actividades comprando plazas de contenedores en lugar de adquirir buques en propiedad, factor que la información sobre la propiedad de la flota no permite descubrir. Asimismo, algunos países en desarrollo han abanderado sus buques en países de libre matrícula. Además, la disminución de la flota puede haber sido resultado de la persistencia de la recesión económica en el mundo, lo que ha reducido, en general, la disponibilidad de carga.

29. Otros acontecimientos ocurridos en el transporte marítimo hacen difícil prever los efectos de la liberalización en la participación en la propiedad de las flotas o en las operaciones de transporte. En teoría, cabe pensar que la liberalización promoverá la competencia y facilitará la entrada de las empresas navieras en los mercados. Si bien se advierte que la competencia se ha intensificado en la mayoría de los servicios de línea regular, se ha registrado al propio tiempo una tendencia a la concentración del sector ⁷/. Esta tendencia significa que, a la larga, la liberalización puede limitar gravemente la capacidad de algunos porteadores de países en desarrollo, en general los competidores más débiles, para participar en la propiedad de los buques o en las operaciones de transporte.

30. Por tanto, es evidente que, conforme los países en desarrollo vayan liberalizando sus servicios de transporte marítimo, su participación en el sector será cada vez más incierta y dependerá cada vez más de la capacidad de sus compañías navieras para adoptar medidas que las hagan más competitivas. Estas podrán consistir en una reestructuración de las operaciones de transporte y en una reducción de costos. Algunos países han recurrido al abanderamiento de buques en países de libre matrícula a fin de reducir los costos de explotación, y otros han pensado en la posibilidad de crear segundos registros. Otras medidas consistirán en la racionalización de los servicios, sobre todo mediante la cooperación con otros porteadores para aprovechar las economías de escala, pero el éxito de tal colaboración

dependerá de la capacidad del porteador para encontrar asociados que tengan buques compatibles y los mismos dispositivos de comercialización. Los continuos cambios de alianzas entre los porteadores de diversas rutas demuestran que la cooperación está motivada por factores estratégicos que llevan a los porteadores a ser bastante selectivos a la hora de elegir a sus socios. Con todo, en muchas rutas Norte-Sur, que son los principales mercados de la mayoría de las empresas de los países en desarrollo, las navieras nacionales han podido aliarse con empresas de países desarrollados. En algunos casos, toda una conferencia marítima se ha convertido en un acuerdo de servicios comunes o de distribución del espacio de carga, con lo cual las empresas de los países en desarrollo han podido tener acceso a buques modernos. En algunos de esos casos, las empresas de los países en desarrollo sólo aportan buques polivalentes de reserva o funcionan como porteadores públicos que no explotan buques.

2. Repercusiones en los fletes

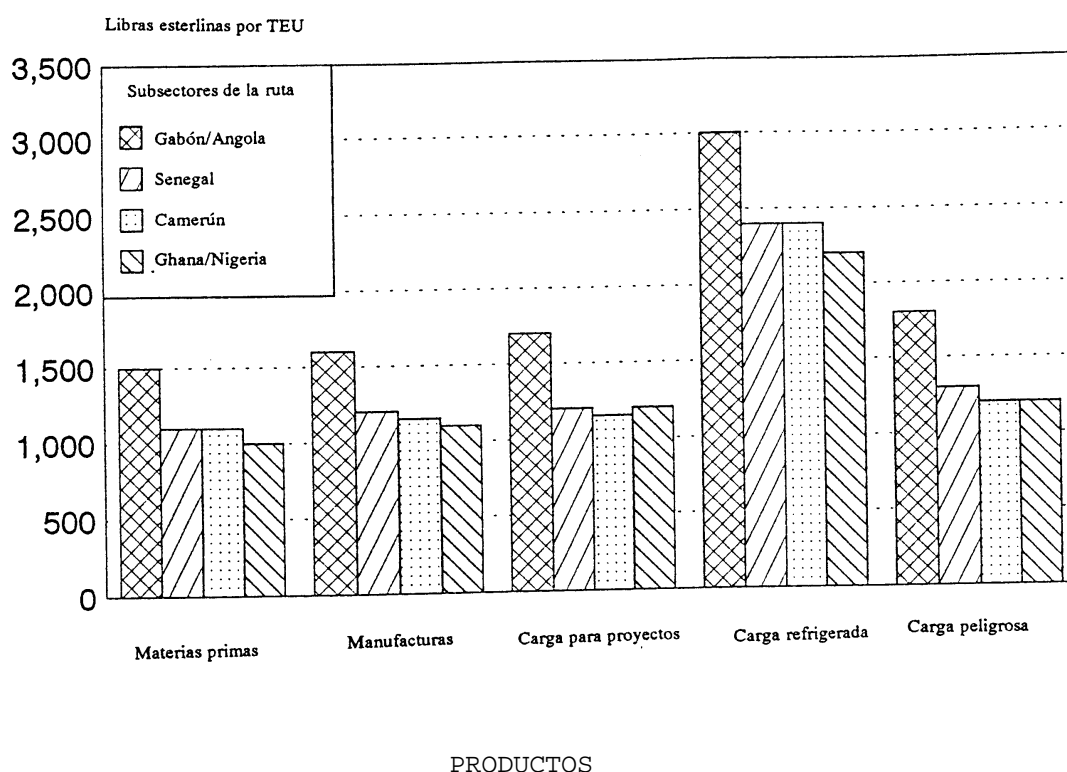
31. Cabe pensar que en las rutas explotadas por países que recurren a sistemas de reserva de carga y otras medidas de regulación de la oferta de capacidad de transporte se apliquen fletes relativamente altos, ya que la carga se distribuye de manera ineficiente entre los porteadores y la oferta de servicios se sitúa muy por debajo del nivel óptimo que habría existido en ausencia de controles. Al no estar expuestas a la competencia de ningún rival, las empresas navieras a las que se reserva la carga están en condiciones de imponer tarifas muy superiores a los niveles competitivos. Además, como ya se ha indicado, las navieras protegidas carecen de incentivo para adoptar nuevas tecnologías e introducir innovaciones, lo que eleva sus gastos de explotación y les obliga a aumentar sus tarifas.

32. Por consiguiente, la reducción de los fletes es uno de los principales resultados que se esperan de la liberalización. El efecto de esta última puede medirse comparando los fletes entre los mercados de transporte marítimo protegidos o regulados y los mercados no regulados. Por ejemplo, parece que en la ruta Europa-Africa occidental, los acuerdos de reserva de carga se han utilizado en menor medida en las rutas con destino u origen en Nigeria y Ghana que en las de otros países de la región. Por ello, la competencia de países ajenos a la conferencia ha sido relativamente mayor en las rutas de Ghana y Nigeria que en los demás países, donde las empresas pertenecientes a la conferencia han podido controlar entre el 60 y el 80% de las cargas correspondientes. El resultado ha sido que los fletes en los mercados de Nigeria y Ghana, menos protegidos, son inferiores, por término medio, a los de los mercados más protegidos. En la figura 1 se da una representación gráfica de las tarifas TEU aplicables a mediados de 1991 a una selección de productos en cuatro sectores de servicios de las líneas regulares Reino Unido/Africa occidental. Se comprueba que, salvo en el caso de la carga para proyectos industriales, las tarifas del sector Ghana/Nigeria fueron efectivamente inferiores a las de los demás países, incluido el Senegal, que está a menor distancia del Reino Unido.

Figura 1

Fletes de determinados productos en diversos sectores de las líneas regulares Reino Unido-Africa occidental, a mediados de 1991

(En libras esterlinas por TEU)



Fuente: Datos facilitados por las empresas navieras.

33. En lugar de hacer una comparación que abarca todos los sectores, se pueden comparar, para la misma ruta, los fletes antes de la liberalización y después de ella. En Sri Lanka, la liberalización dio lugar a importantes reducciones de los fletes de ciertos productos, tales como la ropa de vestir y el té en algunas rutas. El hecho de que estas reducciones de los fletes fueran bastante cuantiosas y se produjeran inmediatamente después de la liberalización parece corroborar la opinión de que se debían en mayor grado a la liberalización que al aumento paulatino de la competencia de las líneas no

pertenecientes a conferencias y a un debilitamiento de estas últimas. Se indica que, en el Brasil y Colombia, la intensificación de la competencia que siguió a la liberalización tuvo por efecto una baja muy importante de los fletes. En la figura 2 se describen las variaciones de los fletes de determinados productos en las rutas entre Europa y el Brasil durante el período 1988-1993. Tanto en las rutas hacia el Sur como en las rutas hacia el Norte, los fletes registraron en 1991 un descenso mucho mayor que en años anteriores. Este cambio coincidió con la introducción de las medidas de liberalización en el Brasil.

34. Sin embargo, cabe advertir que en el caso de Sri Lanka, la baja inicial de los fletes fue seguida, al cabo de un tiempo, por el anuncio de aumentos generales de las tarifas. Esto parece indicar que la competencia que se instaure tras la liberalización puede dar lugar a guerras de tarifas en que sólo sobreviven las navieras más fuertes, que se encuentran en condiciones de elevar las tarifas una vez que han eliminado a sus competidoras. También puede deberse a que las empresas navieras recurren a esas reducciones iniciales de fletes para lograr el acceso a los mercados y, una vez que se han instalado en ellos, empiezan a celebrar acuerdos de cooperación que inflan los precios.

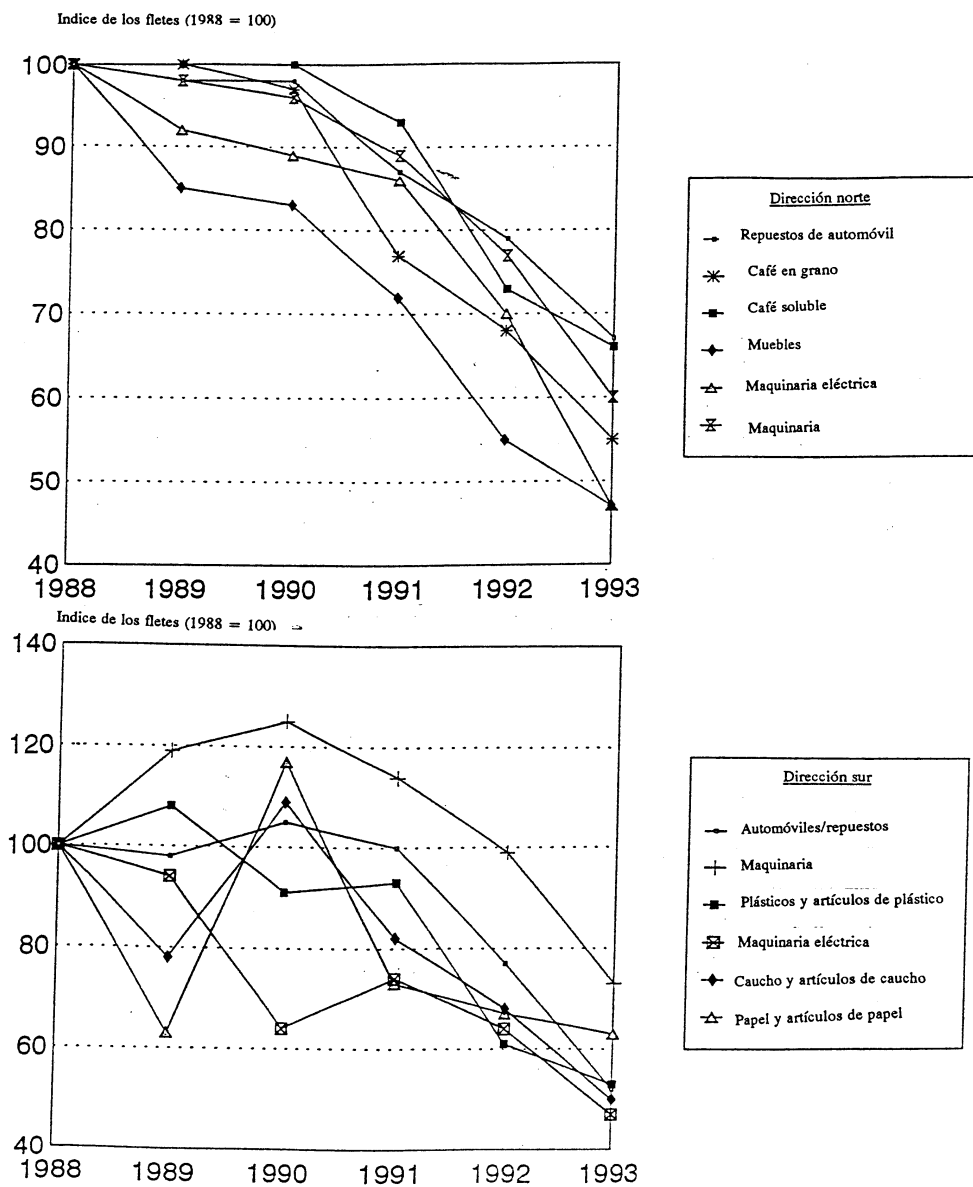
3. Efectos en el nivel y la calidad de los servicios

35. Al abrir los mercados y facilitar la competencia, la liberalización puede mejorar el nivel y la calidad de los servicios. La mejora de los servicios supone cambios en una serie de características, en particular el número de porteadores que explotan una ruta, el número o la frecuencia de los viajes, el tiempo de tránsito, el equipo y los buques utilizados, su edad y sus perfiles tecnológicos.

36. Cabría esperar que la liberalización aumentara la competencia permitiendo la entrada de empresas navieras que antes tropezaban con restricciones de acceso a los mercados. El resultado inevitable sería un aumento del número de porteadores y de viajes en las rutas correspondientes. Como ejemplo, se indica en la figura 3 el aumento del número de viajes en las rutas de Sri Lanka que puede atribuirse a la relajación de las restricciones aplicables a la carga en 1989. Se ve en el gráfico que hasta 1989 el número de viajes de buques hacia Sri Lanka y desde Sri Lanka varió relativamente poco, pero que a partir de ese año se registra un aumento muy acentuado. En el diagrama también se traza la curva de la cantidad de toneladas de flete por viaje (factor carga). Desde 1989 se ha registrado un marcado descenso del factor carga, lo cual parece indicar que el fuerte aumento de los viajes se debió a un incremento del nivel de servicios prestados para el mismo volumen de carga. Si bien el aumento observado en el nivel de los servicios también puede ser, en parte, el resultado de la evolución estructural más amplia del transporte marítimo de línea regular, el gráfico demuestra que la liberalización, como factor distinto, puede tener resultados espectaculares.

Figura 2

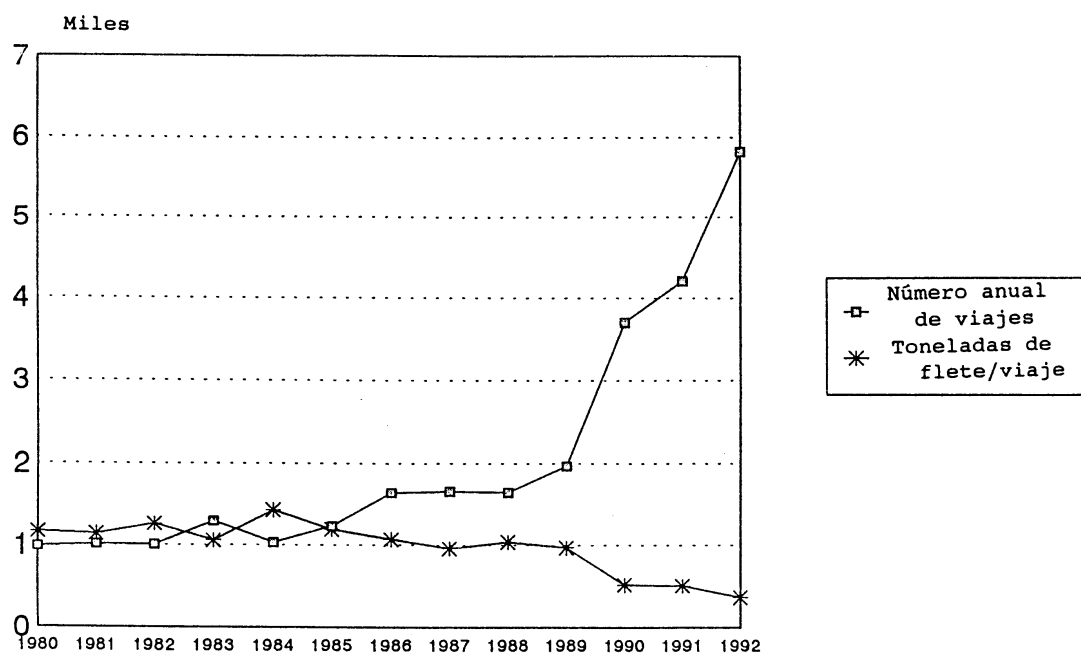
Variaciones de los fletes de determinados productos en el servicio de líneas regulares Europa-Brasil, 1988-1993



Fuente: Datos facilitados por las compañías navieras.

Figura 3

Número de viajes de buques de línea regular y de toneladas de flete transportadas por viaje en los puertos de Sri Lanka, 1980-1992



Fuente: Sri Lanka Central Freight Bureau, informe anual, varios números.

37. En una escala más amplia, se da en el cuadro 5 el número de navieras que explotaban diversas rutas en el período 1990-1992. Las cifras muestran que en la mayoría de las rutas se registraron grandes variaciones anuales del número de empresas, como indica el gran número de entradas y salidas. Sin embargo, es significativo, a este respecto, que los países de la región sudamericana, que han adoptado medidas de liberalización en los primeros años del decenio de 1990, están entre los que registran importantes incrementos globales en el número de empresas que explotan sus rutas. Con todo, esas cifras son medias anuales que no dan una idea exacta de todas las entradas y salidas en períodos más cortos.

4. Consecuencias para los cargadores y las organizaciones de cargadores

38. Los cargadores son los beneficiarios directos de las reducciones de fletes y de la mejora de los servicios, aspectos que ambos se han examinado anteriormente. De igual modo, la mejora de los servicios brinda a los cargadores un abanico más amplio de las modalidades a las que pueden recurrir para satisfacer sus necesidades y les permite ampliar sus oportunidades de comercio.

39. En muchos países se han creado consejos de cargadores y organizaciones afines para llevar a cabo toda una gama de actividades, en particular la asignación de la carga. A este respecto, mientras que en América Latina la reserva de carga se ha hecho en gran parte mediante acuerdos bilaterales y acuerdos de conferencia para la explotación en común, en algunos países de África y de Asia los consejos de cargadores o los centros de reserva de espacio de carga han constituido los principales instrumentos de reserva de carga. Es evidente, pues, que la liberalización de los planes de reserva o distribución de la carga tendrá consecuencias importantes para esas entidades.

40. En Sri Lanka la liberalización supuso una revisión total de las funciones de la Oficina Central de Fletes y la reactivación de un consejo de cargadores sin vínculos con el Estado. Como ya se ha indicado en el cuadro 2, se ha suprimido el derecho exclusivo de la Oficina a reservar o distribuir la carga y se le han conferido nuevas funciones. En el África occidental y central la situación no está clara, ya que no se han introducido medidas concretas de liberalización. Ahora bien, si los países de la subregión se pronuncian a favor de la liberalización, tendrá que definirse nuevamente la función de los consejos de cargadores y de los centros de reserva de espacio de carga asociados con ellos. En la actualidad, los consejos de cargadores son principalmente órganos oficiales, que obtienen sus ingresos de los recargos impuestos a los cargamentos. La liberalización puede dar lugar a una eliminación de esos recargos y a la privatización de los consejos de cargadores y, por ende, a la supresión de las oficinas de fletes. De ser así, se necesitará una gran labor de preparación para promover el establecimiento de consejos de cargadores viables, de carácter privado, organizados y administrados directamente por los propios cargadores 8/. Estos cambios pueden reportar otras ventajas a los cargadores. Es más fácil que unos consejos creados y controlados por los cargadores presten servicios

Cuadro 5
Número de empresas navieras que explotan diversas rutas
marítimas, 1990-1992

Nombre de la ruta	1990	1991	1992	1993
Africa Meridional-Europa	14	15	17	14
Africa Meridional-Lejano Oriente	15	17	19	18
Africa Meridional-Mediterráneo	10	12	12	11
Africa Meridional-Norteamérica	5	6	7	7
Africa Occidental-Europa	45	46	38	35
Africa Occidental-Lejano Oriente	13	13	14	12
Africa Occidental-Mediterráneo	14	15	13	12
Africa Occidental-Norteamérica	15	11	10	8
Africa Oriental-Europa	17	15	15	11
Africa Oriental-Lejano Oriente	7	8	8	8
Africa Oriental-Mediterráneo	17	10	15	15
Africa Oriental-Norteamérica	6	4	4	3
Africa Septentrional-Europa	20	28	23	24
Australasia-Asia Oriental	20	21	25	24
Australasia-Asia Sudoriental	17	23	27	31
Australasia-Europa	17	19	15	16
Australasia-Japón/Corea	21	25	22	21
Australasia-Mediterráneo	14	19	16	16
Australasia-Norteamérica Costa Occidental	9	9	10	11
Caribe-Europa	21	22	26	28
Caribe/Centroamérica-Norteamérica Costa del Golfo	16	18	19	20
Centroamérica-Europa	24	18	20	20
Europa-Cercano Oriente	33	36	40	36
Europa-Lejano Oriente	37	41	38	41
Europa-Norteamérica Costa del Golfo	14	15	16	14
Europa-Norteamérica Costa Oriental	27	27	27	28
Europa-subcontinente indio	25	29	27	25
Europa-Sudamérica Costa Occidental	14	19	20	17
Europa-Sudamérica Costa Oriental	24	34	36	34
Lejano Oriente-Cercano Oriente	11	14	16	18
Lejano Oriente-Mar Rojo	13	13	17	20
Lejano Oriente-Norteamérica Costa del Golfo	15	8	9	8
Lejano Oriente-Norteamérica Costa Occidental	26	29	28	27
Lejano Oriente-subcontinente indio	28	14	24	25
Mediterráneo-Norteamérica Costa Oriental	24	16	22	21
Mediterráneo-Sudamérica Costa Oriental	14	16	21	21
Océano Indico-Europa	10	8	9	10
Subcontinente indio-Mediterráneo	19	16	23	20
Subcontinente indio-Norteamérica	12	9	12	13
Subcontinente indio-Oriente Medio	14	21	27	23

Fuente: Containerisation International Yearbook, varios números.

que se amolden mejor a las necesidades de éstos. También pueden reducir la cuantía de los recargos que ahora les imponen los consejos de cargadores creados por disposición legal.

5. Consecuencias para el empleo

41. Las empresas públicas protegidas suelen tener un personal más numeroso del que necesitan, ya que los Estados las utilizan para satisfacer fines políticos y sociales, en particular para la creación de puestos de trabajo. Al tener que enfrentarse con otros competidores, esas empresas se ven obligadas a adoptar medidas de recorte de gastos, principalmente reduciendo sus plantillas. Para los países en desarrollo que tienen grandes flotas, la pérdida de empleos, sobre todo en el caso del personal en tierra, puede plantear un importante problema político y social que merece toda la atención de los gobernantes.

6. Consecuencias para la estructura del mercado

42. Por estructura del mercado se entiende una serie de factores que caracterizan a un mercado determinado, por ejemplo, el grado de competencia entre las navieras, la existencia de barreras que impiden la entrada o la fuerza relativa de los proveedores frente a los usuarios de servicios. En la presente subsección se analizan las consecuencias de la liberalización, que pueden traducirse en un aumento de la concentración de los servicios de línea regular y en la creación de condiciones favorables a la formación de un poder de mercado entre los porteadores. Tal evolución puede producirse a dos niveles, a saber, al nivel de los porteadores considerados independientemente y en las situaciones en que varios porteadores cooperan entre sí. Es cierto que el aumento de la concentración y del poder de mercado es el resultado de cambios más amplios en la estructura y los mercados del sector, pero la liberalización, al ampliar la competencia, debe considerarse un incentivo importante del proceso.

a) Aumento de la concentración de las empresas navieras

43. La concentración de los servicios de línea regular en la actividad de un número reducido de empresas se produce cuando éstas deciden aprovechar las economías de escala y de alcance. Se ha indicado que ambos tipos de economías son características importantes del transporte marítimo de línea regular. Hay economías de escala cuando los costos unitarios de explotación de un servicio de línea regular disminuyen a medida que crece la escala de la actividad, en particular el volumen de tráfico de la naviera. Además, se ha observado que esas economías son mayores cuando la escala de la operación abarca enlaces multimodales. Así, pues, las empresas que operan en grandes redes de rutas comerciales que comprenden varios enlaces intermodales tienen, al parecer, costos unitarios más bajos que las que se dedican a operaciones de menor escala y no proporcionan enlaces intermodales.

44. Hay economías de alcance cuando un porteador ofrece un servicio diferenciado, con más opciones, más destinos y viajes más frecuentes. Para los cargadores, es más ventajoso recurrir a un porteador de esas

características que obtener los mismos servicios de distintos porteadores o de porteadores entre cuyas actividades no hay coordinación. Las ventajas consisten en el ahorro de gastos de información y búsqueda y otros gastos administrativos que inevitablemente aumentan cuando un cargador tiene que tratar con varios porteadores.

45. Para conseguir economías de escala y de alcance, el porteador generalmente debe hacer grandes inversiones en la compra de buques portacontenedores modernos y en un amplio sistema de logística. Además, la explotación de grandes redes entraña una utilización generalizada de instalaciones en tierra tales como terminales portuarias, muelles, servicios de transporte por camiones, ferrocarriles, etc. Esos servicios suelen requerir cuantiosas inversiones y, por consiguiente, se prestan sobre la base de compromisos contractuales y, en algunos casos, gracias a fusiones u operaciones de integración vertical y otras alianzas estratégicas entre los porteadores y los proveedores de los servicios. Las grandes empresas de transporte suelen estar en mejor situación para contratar esos servicios en condiciones más favorables que los pequeños porteadores y están también en mejor situación para invertir en esos servicios.

46. En general, pues, parece que hay barreras financieras implícitas a la entrada en el mercado del transporte marítimo de línea regular, incluso cuando el sector no está reglamentado. Si bien cualquier porteador puede tener acceso a un servicio de línea regular, los fondos necesarios para comprar buques portacontenedores modernos y financiar las operaciones, así como la probable existencia de restricciones al acceso a las instalaciones en tierra, hacen que las grandes empresas tendrán generalmente más probabilidades de ser competitivas que las pequeñas. Algunos analistas sostienen que es posible que los servicios de transporte marítimo liberalizados experimenten los mismos cambios de la estructura del mercado que los servicios de transporte aéreo tras la desregulación y que en ese sector se tienda hacia una mayor concentración. Asimismo, si bien algunos observadores parecen creer que la mera existencia de una competencia potencial sería suficiente para evitar las prácticas anticompetitivas de los grandes porteadores oceánicos, otros ponen de relieve los factores que obstaculizan la entrada en el sector del transporte marítimo de línea regular, con lo cual la posible competencia deja de ser importante.

47. La información disponible parece indicar que, en conjunto, la propiedad de la flota mundial de buques portacontenedores está cada vez más concentrada en unas pocas empresas navieras. En la revista Containerisation International 2/ se señala que la proporción de plazas de contenedor controladas por las 20 navieras más importantes del mundo aumentó del 38,8% en 1990 al 41,9% en 1992 y al 43,7% en 1993. En 1987 la parte correspondiente a los porteadores más importantes era inferior al 35%. En esa publicación se prevé que la tendencia probablemente se acentuará, ya que los grandes porteadores absorben el mayor número de nuevas reservas de plazas de contenedor.

48. Las cifras que anteceden se refieren a los porteadores que explotan las mayores explotaciones en los principales servicios Este-Oeste y alrededor del mundo. Sin embargo, varias de esas navieras también explotan rutas Norte-Sur, rutas de enlace y servicios intrarregionales (tales como los de puertos intermedios), donde suelen controlar los servicios bien directamente o bien por medio de filiales. Así, pues, si bien la tendencia a la concentración puede ser más acentuada en los servicios Este-Oeste y alrededor del mundo, esa concentración tiene efectos secundarios en otras rutas, a medida que los grandes porteadores racionalizan sus servicios de puerto intermedio y sus servicios de enlace o a medida que el transporte de carga Norte-Sur se va integrando en las principales rutas Este-Oeste mediante operaciones de transbordo.

b) Aumentos de los acuerdos de cooperación

49. Además de impulsar a los distintos porteadores a ampliar el alcance de sus operaciones, la competencia también los ha estimulado a cooperar a fin de racionalizar conjuntamente los servicios para contrarrestar el aumento de los costos y la disminución de las tarifas. En muchas de las operaciones de línea regular intervienen ahora modalidades de cooperación tales como el fletamento de espacio de carga, los acuerdos de servicios conjuntos, el fletamento conjunto de buques, el intercambio de equipo, etc. Estas formas de cooperación permiten a los porteadores reducir costos, compartir los riesgos y mejorar los servicios, lo que puede resultar imposible si los porteadores actúan cada uno por su cuenta.

50. Si bien el crecimiento de las distintas navieras y la cooperación entre ellas pueden ser condiciones necesarias para aprovechar las economías de escala y de alcance y mejorar la eficiencia, ambas cosas pueden tener efectos negativos en la estructura del mercado. La capacidad que adquieren unas pocas navieras o unos grupos de empresas para controlar grandes sectores de los servicios de línea regular puede conferirles un poder en el mercado, permitiéndoles distorsionar los precios y recurrir a prácticas anticompetitivas.

7. La necesidad de una regulación de la competencia; consecuencias respecto del Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Conferencias Marítimas

51. En la sección anterior se han analizado el crecimiento de la concentración y la aparición de actividades cooperativas en los servicios de línea regular, y se ha descrito cómo la liberalización puede impulsar ambos aspectos. Los acuerdos de cooperación se han desarrollado paralelamente a las tradicionales conferencias marítimas. Estas últimas, solían ser objeto de una reglamentación nacional encaminada a impedir que utilizaran prácticas anticompetitivas. A nivel internacional, el Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Conferencias Marítimas se redactó también para prescribir normas destinadas a reducir al mínimo los efectos negativos del sistema de las conferencias marítimas.

52. En cambio, si bien algunos países han promulgado normas destinadas a prevenir las prácticas anticompetitivas a que pueden dar lugar por otras formas de acuerdo entre porteadores, como los consorcios y los acuerdos de estabilización de un tráfico, aún está por aclarar la posición del Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Conferencias Marítimas en lo que respecta a esos acuerdos. En la primera Conferencia de Revisión del Código de Conducta, celebrada en 1991, se reconocieron las consecuencias que para el Código podían tener las nuevas estructuras del transporte marítimo de línea regular, aunque no hubo consenso en cuanto a la política que debía adoptarse. En la situación actual, es posible que el Código tal vez no se aplique a acuerdos entre porteadores que en muchos aspectos tienen los mismos efectos anticompetitivos que las conferencias marítimas tradicionales. Con todo, la firme intención de ciertos países o grupos de países, como los Estados Unidos y la Unión Europea, de preparar o actualizar leyes aplicables a los consorcios y los acuerdos de estabilización demuestra claramente la necesidad de adoptar medidas a nivel internacional también. Así, pues, al tiempo que se alienta a los países en desarrollo a liberalizar su legislación, es preciso fomentar la promulgación de una reglamentación adecuada en materia de competencia a fin de garantizar que ésta última y las ventajas que se originan de la liberalización no queden erosionadas por los acuerdos entre porteadores que pueden dar lugar al ejercicio de un poder de mercado. A este respecto, es indispensable hacer un esfuerzo para actualizar el Código de Conducta. Ello no sólo reducirá al mínimo los conflictos jurisdiccionales que ineludiblemente surgirán si cada país o grupo de países sigue desarrollando sus propias leyes de competencia, sino que también constituirá una opción más práctica frente a los posibles intentos de concertar una nueva serie de reglas de competencia en el transporte marítimo.

Capítulo IV

OTROS ASPECTOS DE LA LIBERALIZACION

53. En los capítulos anteriores se ha insistido en los posibles efectos de la liberalización. Ahora bien, es importante asimismo examinar los planteamientos que han de utilizarse para formular y llevar a la práctica programas de liberalización concretos. En este capítulo se describen algunos aspectos que los responsables de las decisiones deberán tener en cuenta. No entra en el ámbito del presente informe analizar detalladamente el mecanismo concreto de la liberalización y, por tanto, las cuestiones se plantean brevemente, sobre todo como enumeración de los temas que podrá abordar en su labor futura la Comisión. El objetivo consiste no ya en proceder a un análisis exhaustivo de cualquiera de los temas, sino principalmente en indicar el tipo de cuestiones que la Comisión habrá de tratar en su labor de promoción de la liberalización.

A. Alcance y ritmo de la liberalización

54. Al formular un programa de liberalización se plantean varias cuestiones concretas, a saber: ¿en qué medida debe reducirse la reserva de carga?; ¿deben suprimirse todas las subvenciones o deben conservarse algunas?; ¿deben privatizarse totalmente las empresas navieras de propiedad estatal o debe el Estado conservar alguna participación en ellas y, en caso afirmativo, en qué proporción?; ¿qué participación del capital extranjero debe permitirse en las navieras nacionales?; ¿debe la privatización centrarse en la gestión o aplicarse asimismo a la propiedad? Además, deben adoptarse decisiones en aspectos aún más detallados. Por ejemplo, si han de privatizarse las navieras, ¿a quién deben venderse las empresas?; ¿cuál debe ser la modalidad o combinación de modalidades de venta, es decir, subasta, licitación pública, venta privada de acciones, oferta pública de acciones, adquisición de una participación mayoritaria, cotización en bolsa, participación en una empresa mixta? ¿Deben hacerse las ventas a unos pocos compradores o a una amplia gama de compradores? En algunos casos, la decisión puede llegar a ser aún más complicada, ya que algunos países que desean privatizar sus empresas han descubierto que las condiciones imperantes en el mercado de fletes no inducen al capital privado a invertir en esas empresas, a pesar de los esfuerzos del Estado por racionalizarlas y reestructurarlas a fin de hacerlas más atractivas para los compradores. Puede ocurrir, por consiguiente, que el Estado tenga que elegir entre liquidar las navieras o venderlas a precios irrisorios o incluso seguir subvencionándolas en espera de que mejoren los mercados.

55. Si bien el presente informe se refiere a una liberalización gradual, es evidente que en un determinado programa habrá que incluir objetivos y calendarios concretos para la introducción de las diversas medidas. Es importante que la liberalización se realice a un ritmo equilibrado. Un programa de liberalización, si se lleva a cabo con excesiva rapidez, puede causar perturbaciones y ser contraproducente, y llegar a desarticular las empresas. Por ejemplo, la eliminación repentina de las subvenciones al transporte marítimo puede provocar la ruina de empresas de transporte

marítimo que, con el tiempo, podrían haber sido viables y alcanzado un estado de autonomía financiera si las subvenciones se hubiesen suprimido gradualmente. Por el contrario, cuando la ejecución de un programa se prolonga demasiado, puede ocurrir que no se considere serio y que pierda la confianza del sector privado o de los donantes externos. También puede argüirse que una rápida liberalización evita que se formen grupos de intereses afectados negativamente por las medidas y, por consiguiente, opuestos a ellas.

B. Fundamento jurídico de la liberalización

56. La puesta en práctica de la liberalización puede requerir la reforma de algunas leyes o la promulgación de otras nuevas. Por ejemplo, las medidas proteccionistas vigentes pueden haber sido establecidas por leyes, decretos-leyes o decretos, etc. Todos estos textos habrán de derogarse o modificarse para que la liberalización tenga un fundamento jurídico. Asimismo, en un país de escasa tradición de libre empresa, habrá que implantar un ordenamiento jurídico que proteja la propiedad privada y los derechos de propiedad. Como ya se ha dicho, será preciso definir las reglas de la competencia para complementar el proceso de liberalización.

C. Liberalización unilateral o liberalización bilateral o multilateral

57. Algunos de los ejemplos de reforma de la política de transporte marítimo que aparecen en el cuadro 2 son iniciativas unilaterales tomadas por los distintos países interesados. El éxito de la liberalización unilateral será escaso si el nivel de competencia se halla limitado porque los países contrarios a la liberalización siguen protegiendo a sus empresas de transporte marítimo. A la larga, las empresas del país que liberaliza pueden verse en la imposibilidad de seguir compitiendo y, por ende, la iniciativa fracasa. Sin embargo, la liberalización unilateral, cuando tiene éxito, puede servir de enseñanza para otros países y estimularlos a seguir el ejemplo.

58. La liberalización también puede fomentarse mediante acuerdos bilaterales. Ahora bien, con estos acuerdos no se hace sino abrir los mercados de servicios de transporte marítimo a las empresas de las partes en el acuerdo, y el resultado no pasa de ser un reparto del mercado que suele excluir la competencia de terceros países. Otra opción consiste en proceder a la liberalización en el marco de acuerdos comerciales regionales o uniones aduaneras/económicas. Ejemplo de este método es la iniciativa del Grupo Andino citada en el cuadro 2. Por último, la liberalización puede llevarse a cabo en el marco de un acuerdo multilateral. A este respecto, el Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Conferencias Marítimas, si bien se centra principalmente en la definición de las reglas de la competencia, contiene algunas disposiciones encaminadas a liberalizar los servicios de transporte marítimo, aunque otras tienen carácter proteccionista. En cambio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), celebrado en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, establece un marco

de amplia base para liberalizar el comercio de servicios, incluido el transporte marítimo. No pudieron concluirse, sin embargo, las negociaciones sobre el transporte marítimo 10/.

59. En principio, los diversos modelos para formular y aplicar la liberalización son viables y pueden coexistir unos con otros. Con todo, los países tendrán que evaluar y sopesar los inconvenientes y las ventajas de cada planteamiento.

D. La secuencia de las medidas de liberalización

60. Un programa de liberalización puede abarcar muy diversas medidas, como ya se ha indicado. Puede ser necesario introducir las distintas medidas en una secuencia determinada, en parte para que el mecanismo administrativo del país no se vea abrumado por la introducción simultánea de un gran número de cambios. La determinación de esa secuencia puede también contribuir a minimizar los posibles conflictos entre los efectos de las distintas medidas. Por ejemplo, se ha dicho que, en una situación ideal, la privatización de los monopolios del Estado debe ir precedida por una fase en que esos monopolios tengan que hacer frente a la competencia de otras empresas. Si son privatizados antes de que se introduzca un régimen de competencia, puede ocurrir que ello sólo sirva para convertirlos en monopolios privados, puesto que los compradores de las empresas, a fin de evitar pérdidas, podrían oponerse a las medidas encaminadas a fomentar la competencia. Una naviera con derechos de reserva de carga puede ser atractiva para los compradores, pero si se introduce un régimen de competencia eliminando esos derechos, puede ocurrir que la compañía no encuentre comprador. Cabría, pues, promover en una fase inicial el establecimiento de servicios de transporte marítimo competitivos antes de que se privaticen las navieras públicas. Otra solución puede consistir en que las navieras se reestructuren antes de ser privatizadas. Puede, por ejemplo, eliminarse el control directo del Estado sobre las empresas, que entonces se reorganizan en sociedades, con consejos de administración independientes, y administradas con criterio comercial. Esas sociedades, una vez que han adquirido la experiencia de una gestión comercial, pueden ser privatizadas.

E. Disposiciones transitorias

61. Con la liberalización, unas empresas que antes gozaban de protección tienen que entrar en el juego de la competencia. Normalmente habrán incurrido en "inmovilizaciones", que las colocan en una posición desfavorable en un entorno liberalizado. Por ejemplo, puede ocurrir que las empresas navieras hayan hecho inversiones y contraído otros compromisos financieros basados en un mercado protegido. La liberalización, que las priva de la garantía de un acceso a la carga, les puede causar directamente pérdidas financieras. Puede argüirse que en esos casos debe permitirse que las empresas se liberen de los compromisos financieros contraídos cuando gozaban de protección. De igual modo, es posible que los cargadores hayan celebrado acuerdos contractuales a largo plazo con los porteadores durante el período de proteccionismo. Esos compromisos también pueden considerarse como "inmovilizaciones", por lo menos a corto plazo. Con la liberalización, se

crean otras opciones de servicio, que ofrecen a los cargadores una mayor selección y fletes más competitivos, pero, a causa de los contratos a largo plazo 11/, los cargadores pueden verse limitados en su búsqueda de otras opciones de servicios.

62. Se ha sostenido que los porteadores u otras instituciones que han acumulado "inmovilizaciones" en un período previo a la liberalización deben ser objeto de una protección temporal o recibir una indemnización durante la transición para que puedan adaptarse a las nuevas condiciones y para conferirles "comparabilidad" con sus competidores que no han tenido esos costos. Sin embargo, este planteamiento quizás suscite cierta oposición por constituir un estímulo para buscar nuevos sistemas de restricción de la competencia y también porque puede incitar a los usuarios de servicios de transporte a seguir recurriendo a los proveedores protegidos en vez de buscar otras opciones de servicios con los competidores. Dicho en pocas palabras, puede limitar el desarrollo general de la competencia durante el período de transición.

F. La función del Estado en el fomento de la liberalización

63. Si bien la liberalización supone un relajamiento de la intervención y los controles estatales, es cierto, por otra parte, que el Estado debe desempeñar un papel eminente en la adopción de medidas de apoyo para garantizar su éxito. Ya se han mencionado el establecimiento de un marco jurídico y la determinación de reglas aplicables a la competencia. Es menester que el Estado implante otras medidas, en particular que prevea incentivos para atraer la inversión extranjera, establezca un régimen fiscal que salvaguarde la competitividad de las navieras nacionales, proporcione una infraestructura adecuada, es decir instalaciones portuarias, formación de tripulantes y de personal en tierra, etc. El Estado puede también establecer o reforzar la administración marítima para que las empresas cumplan las reglamentaciones de seguridad y ambientales, así como otras leyes marítimas. En algunos casos se han creado órganos especiales para supervisar la aplicación de los programas de liberalización en diversos sectores.

Capítulo V

DIFICULTADES CON QUE TROPIEZAN LAS EMPRESAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LA PRESTACION DE SERVICIOS COMPETITIVOS DE TRANSPORTE MARITIMO

64. En el cuadro 6, que da la participación porcentual de los países en desarrollo, excluidos los principales países de libre matrícula, en la propiedad de la flota mercante mundial, puede encontrarse una indicación aproximada del nivel de participación de los países en desarrollo en la prestación de esos servicios. Si se deduce el tonelaje inscrito en los registros de reciente creación ^{12/}, la participación es aún menor. Como ya se ha mencionado, el abanderamiento puede no reflejar exactamente el nivel de participación, porque las empresas también recurren al fletamento de espacio de carga. Con todo, las cifras del cuadro 6 constituyen un indicador útil.

Cuadro 6

Participación de los países en desarrollo en la propiedad
de la flota mercante mundial, por tipo de buque,
en años seleccionados a/

Año	Participación porcentual en la propiedad				
	Total	Petroleros	Graneleros	Buques de carga general	Porta- contenedores
1970	6,3	4,5	5,1	12,6	0,1
1975	6,1	3,7	4,4	13,6	1,2
1980	10,0	7,7	9,2	17,6	7,6
1985	17,1	12,9	19,4	24,0	12,1
1990	21,1	16,3	25,6	26,2	16,0
1991	21,1	16,0	25,2	26,9	17,9
1992	21,6	17,1	25,7	26,6	18,1

Fuente: UNCTAD, El transporte marítimo, varios números.

a/ Todos los países en desarrollo, excluidos los principales países de libre matrícula (Bahamas, Bermuda, Chipre, Liberia y Panamá).

65. El bajo nivel de participación y de competitividad de las empresas navieras de los países en desarrollo se debe a varias dificultades. En los capítulos anteriores ya se ha mencionado el problema de la falta de financiación para la compra de buques y la tendencia hacia una mayor concentración en el sector de las líneas regulares, lo cual es más bien desfavorable para las pequeñas empresas, es decir la mayoría de las navieras de los países en desarrollo. A continuación se describen brevemente varios otros factores que son fuente de dificultades.

A. Persistencia del proteccionismo

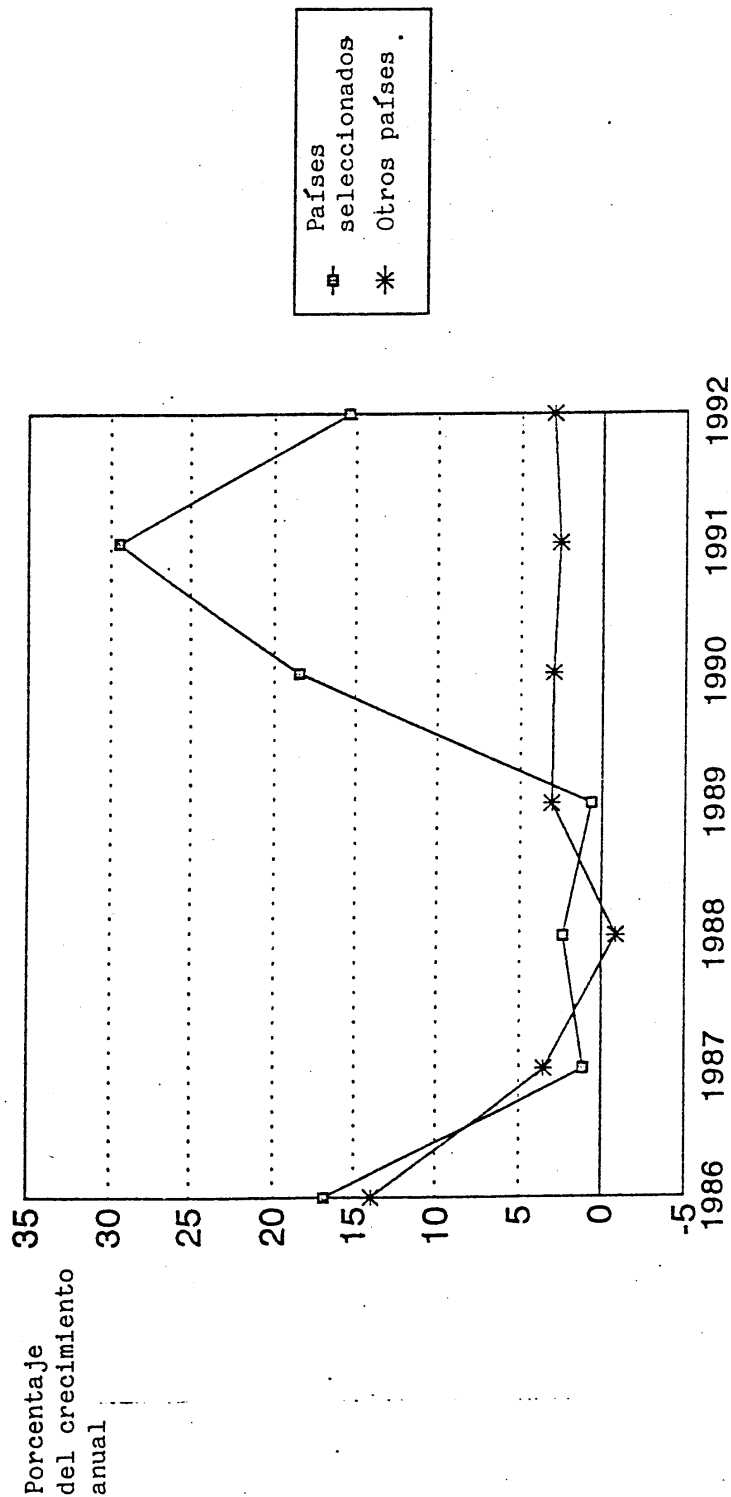
66. Varios países en desarrollo han iniciado un programa de liberalización, pero el proteccionismo subsiste tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Muchos Estados siguen otorgando subvenciones y otras ayudas financieras al transporte marítimo y dando preferencia en el transporte de carga a los empresarios nacionales, tanto en los servicios de línea regular como en el tráfico granelero. La importancia cuantitativa exacta de estas formas de protección no se conoce, pero su existencia significa que las navieras de los países en desarrollo que no otorgan tales protecciones se enfrentan con la competencia desleal de las empresas que siguen gozando de protección.

B. Utilización de los pabellones de conveniencia

67. El recurso a los pabellones de conveniencia permite a las empresas tener acceso a una fuerza de trabajo más barata que en su país. Por ejemplo, Drewry indica en su informe que, en el decenio de 1980, las navieras del Reino Unido, al abanderar buques en países de libre matrícula, consiguieron ahorros de más del 40% en la dotación de los buques eliminando los costos de los fondos de pensión, los costos de la seguridad social y otras ventajas sociales y también eliminando los largos períodos de servicio y reduciendo el derecho a vacaciones, todo lo cual hizo que, en conjunto, se necesitara menos personal de a bordo ¹³/. Este fenómeno, así como la creciente importancia del capital en el transporte marítimo de línea regular, ha limitado aún más la competitividad de los países en desarrollo. El recurso a los pabellones de conveniencia perjudica la competencia al poner en situación desventajosa, en cuanto a costos, a las empresas de países en desarrollo que tienen un régimen de matrícula normal. La importancia de este hecho queda demostrada por el rápido crecimiento de las flotas de libre matrícula y de los registros internacionales en los últimos años. En la figura 4 se comparan las tasas anuales de crecimiento de las flotas de los países en desarrollo que han facilitado los trámites de matrícula de los buques y las de los países en desarrollo que no tienen tales registros. Se observa en las flotas del primer grupo de países un aumento acentuado del tonelaje matriculado a partir de 1989 y, aunque en 1992 el ritmo de crecimiento disminuyó, éste seguía siendo de alrededor del 15%. Con esta tasa se compara la de los países en desarrollo que no practican el régimen de libre matrícula, cuyo tonelaje ha permanecido más o menos al mismo nivel. La importancia de las flotas con pabellón de conveniencia queda evidenciada aún más por la creciente tendencia de los países en desarrollo a abanderar sus buques en países de libre matrícula.

Figura 4

Comparación de las tasas de crecimiento de las flotas de una selección de países en desarrollo a/ que han facilitado los trámites de matrícula de los buques y las flotas de otros países en desarrollo, 1986-1992



Fuente: UNCTAD, El Transporte Marítimo, varios números.

a/ Los países en desarrollo seleccionados que han facilitado las condiciones de abanderamiento de los buques son Antigua, Honduras, Hong Kong, las Islas Caimán, el Líbano, Malta, Mauricio, San Vicente y las Granadinas, Singapur, Sri Lanka, Tuvalu y Vanuatu. Del Grupo de otros países en desarrollo se excluyen los que se enumeran en esta nota, así como las Bahamas, las Bermudas, Chipre, Liberia y Panamá,

C. Cambios estructurales en el transporte
marítimo de línea regular

68. La mayoría de las empresas de países en desarrollo que prestan servicios de línea regular fueron establecidas y se expandieron al amparo de las conferencias marítimas. Estas les garantizaban fletes estables y la oportunidad de colaborar con otras navieras en la determinación del calendario de viajes y en la distribución de la carga y de ciertos costos administrativos. La pertenencia a una conferencia ofrecía, pues, a las navieras cierta "protección" que les ayudaba a mejorar su capacidad para prestar servicios. La relativa decadencia de las conferencias marítimas y el descenso del tráfico abarcado por ellas ha significado cierta pérdida de la "protección" de que gozaban las navieras al ser miembros de una conferencia y, por ende, de su capacidad competitiva. En muchos casos la afiliación a una conferencia marítima ha quedado sustituida o complementada por otras formas de cooperación. Los porteadores de los países en desarrollo pueden participar en esos otros dispositivos de cooperación, pero no es seguro que éstos les ofrezcan la misma "protección" que solían tener en las conferencias.

D. Vinculaciones económicas y acceso al capital

69. Las navieras de muchos países en desarrollo suelen ser exclusivamente empresas de transporte. Dadas la naturaleza cíclica de los mercados de transporte marítimo y la consiguiente baja rentabilidad, esas empresas se ven expuestas constantemente a dificultades financieras. Por el contrario, muchas navieras de los países desarrollados suelen ser filiales o sucursales de grandes empresas diversificadas. Las compañías matrices pueden, por consiguiente, amortiguar las dificultades financieras de las actividades de transporte con las utilidades de otras ramas de actividad. Esto les permite ampliar y mejorar los servicios de transporte marítimo en mucho mayor grado que las navieras de países en desarrollo, que sólo pueden contar con los ingresos de las actividades de transporte marítimo.

E. Disparidad tecnológica

70. En el sector de los servicios de línea regular, la eficiencia operacional y la competitividad están influidas en grado significativo por el nivel de actualización tecnológica de la empresa, medido por la utilización de buques portacontenedores modernos, la capacidad de prestar servicios de puerta a puerta en grandes redes, el suministro de sistemas de intercambio electrónico de datos (IED) para comunicar con los clientes y el empleo de técnicas mejoradas de comercialización e intendencia. A su vez, esos factores son función de la dotación de capital de una empresa y de sus conocimientos especializados en logística, comercialización, etc. En la mayoría de los casos, las navieras de los países en desarrollo tienen menor acceso a estos avances tecnológicos que las de los países desarrollados. Muchas flotas de los países en desarrollo todavía cuentan con un amplio sector de buques de carga fraccionada o de cargueros polivalentes que utilizan en operaciones mixtas de transporte de carga fraccionada y de contenedores, relativamente ineficientes y poco competitivos. A pesar de las oportunidades de cooperación entre las navieras, no es probable que esta disparidad

tecnológica se elimine con la constitución de empresas mixtas o la celebración de acuerdos de consorcio. En particular, a medida que los países en desarrollo liberalizan sus servicios de transporte marítimo, abriendo así su mercado, tiende a disminuir el incentivo de los cargadores extranjeros para cooperar con las navieras de los países en desarrollo. Estas últimas pueden recurrir, entre otras cosas, a la solución de formar empresas mixtas regionales o de hacerse con un sector del mercado en que pueden tener una posición dominante.

F. Capacidad excedente de las flotas

71. El transporte marítimo de línea regular sufre de un exceso crónico de capacidad que obedece a varios factores. Ese exceso de capacidad afecta a todas las empresas, pero con frecuencia es explotado por los grandes porteadores, que están en condiciones de mantener un excedente de tonelaje para defender su competitividad. Poniendo en servicio su excedente de tonelaje, pueden aumentar la frecuencia del servicio y ampliar su participación en el mercado a expensas de sus competidores. Las navieras de muchos países en desarrollo disponen de flotas pequeñas y, por consiguiente, no están en condiciones de mantener un excedente estratégico. Antes bien, siendo los competidores más débiles, con frecuencia son víctimas del problema del exceso de capacidad.

G. Acuerdos de comercialización y expedición en el transporte marítimo a granel

72. La participación de los países en desarrollo en el transporte de carga a granel ha sido más limitada que en el tráfico de línea regular. Se ha dado a entender que las trabas a la entrada en el sector del transporte de carga seca y de carga líquida a granel han menoscabado la competitividad y la participación de los países en desarrollo, pero no hay consenso en la materia. A este respecto, la UNCTAD ha llevado a cabo dos investigaciones para delimitar los problemas con que se enfrentan los países en desarrollo al competir en el transporte marítimo internacional de carga seca y de hidrocarburos líquidos 14/. Esos dos estudios, efectuados por sendos grupos de expertos, no presentan conclusiones definitivas, pero en ellos se hicieron una amplia gama de recomendaciones destinadas a crear condiciones propicias al mejoramiento de la capacidad de las empresas de los países en desarrollo para participar en el transporte marítimo de carga a granel.

73. Muchos de los factores que se describen anteriormente ya han sido estudiados por la secretaría de la UNCTAD 15/. Ahora bien, desde la época en que se efectuaron esos estudios y la actualidad han cambiado mucho las tecnologías y los métodos que se utilizan en los sistemas de transporte. Esas novedades tienen que haber ejercido una influencia en la modificación de los factores que crean dificultades para las empresas de los países en desarrollo. Si bien en el presente capítulo se ha hecho un esbozo general de los problemas, sobre la base de las fuentes publicadas de las que podía disponer la secretaría, es evidente que se necesitará un análisis más profundo de determinados temas por parte de la propia Comisión para llegar a conclusiones y recomendaciones más sustanciosas.

Notas

1/ Algunos países, como Chile, han conocido largos períodos de liberalización. Sin embargo, debe señalarse que, por su situación geográfica, ha solido disfrutar de cierta protección contra la competencia, sobre todo de las empresas de puertos intermedios, y también que, a lo largo de los años, sus navieras han seguido participando en los planes de distribución de la carga administrados por sus socios comerciales de la región.

2/ La liberalización puede suponer un cambio de la reglamentación, pero no necesariamente la supresión total de las normas o la eliminación de las reglas aplicables a la competencia.

3/ En teoría, deberían evaluarse las modificaciones de otros factores que caracterizan el funcionamiento de los servicios protegidos como, por ejemplo, la lentitud del progreso tecnológico y de la introducción de innovaciones y la mala administración. Sin embargo, este aspecto queda limitado por la falta de datos.

4/ En las publicaciones de transporte marítimo aparecen de vez en cuando descripciones aisladas de los efectos de la liberalización en rutas seleccionadas, pero esas descripciones no llegan a constituir una reseña completa y coherente.

5/ Drewry, Strategy and profitability in global container shipping, noviembre de 1991, pág. 33.

6/ Containerisation International, agosto de 1992, pág. 44, cuadro 5.

7/ La evolución del transporte marítimo de línea regular hacia una mayor concentración se examina en la sección 6.

8/ En este contexto la secretaría de la UNCTAD ha ayudado a los consejos de cargadores a reformular sus funciones y proceder a su reestructuración. El objetivo perseguido consistía en dotar a los consejos de poder suficiente para defender eficazmente los intereses de los usuarios mediante negociaciones con los porteadores y los proveedores de servicios auxiliares, la comunicación de informaciones relacionadas con el transporte y la asistencia directa a los cargadores en relación con el transporte de determinadas expediciones. Este planteamiento supone una modificación de la naturaleza de los consejos que de ser organizaciones políticas pasan a ser organismos profesionales. Ese proceso se ha iniciado en varios países de África. Sin embargo, dada la complejidad del problema, se necesita más tiempo y trabajo para llegar a resultados tangibles.

9/ Containerisation International, noviembre de 1993, págs. 32 a 39.

10/ Al final de la Ronda Uruguay, en diciembre de 1993, se decidió establecer un Grupo de Negociación sobre Servicios de Transporte Marítimo (GNSTM), encargado de entablar nuevas negociaciones, con carácter voluntario,

en el sector de los servicios de transporte marítimo, en el marco del AGCS. El Grupo debe concluir sus negociaciones y presentar un informe definitivo a más tardar en junio de 1996.

11/ Los contratos a largo plazo se dan más en el tráfico granelero que en los servicios de línea regular.

12/ Estos comprenden, entre otros, Antigua y Barbuda, Honduras, Hong Kong, las Islas Caimán, Malta, Mauricio, San Vicente y las Granadinas, Singapur, Sri Lanka y Vanuatu. Filipinas no es un país de libre matrícula en el sentido tradicional, pero explota un plan de fletamento de casco desnudo, lo que suele tener por consecuencia directa una expansión notable de la flota de un país. Con arreglo a ese plan, las navieras extranjeras son registradas en Filipinas por intermedio de compañías establecidas en el país.

13/ Drewry, Ship costs - Their structures and significance, agosto de 1990, pág. 57.

14/ Véase UNCTAD, "Informe del Grupo de Expertos sobre los problemas con que se enfrentan los países en desarrollo en el transporte de carga a granel sobre su segundo período de sesiones", celebrado en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 1981 (TD/B/C.4/234-TD/B/C.4/AC.2/5), y UNCTAD, "Informe del Grupo de Expertos en el transporte marítimo internacional de hidrocarburos líquidos a granel sobre su segundo período de sesiones", celebrado en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 30 de enero al 3 de febrero de 1984 (TD/B/C.4/263-TD/B/C.4/AC.3/5).

15/ Además de las investigaciones sobre el transporte oceánico de carga a granel, se han llevado a cabo estudios detallados de la financiación de la compra de buques, el desequilibrio entre oferta y demanda en el transporte marítimo mundial y las flotas de libre matrícula.
