

---

# **Reglamentación de las conferencias marítimas**

**(Código de conducta  
aplicable al sistema de conferencias marítimas)**

---



**NACIONES UNIDAS**

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Ginebra

# Reglamentación de las conferencias marítimas

(Código de conducta aplicable al sistema de conferencias marítimas)

*Informe de la secretaria de la UNCTAD*



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1972

**NOTA**

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

TD/104/Rev.1

**PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

*Número de venta:* S.72.II.D.13

Precio: 1 dólar de los EE. UU.  
(o su equivalente en la moneda del país)

## ÍNDICE

	<i>Página</i>	
ABREVIATURAS .....	v	
	<i>Párrafos</i>	
INTRODUCCIÓN .....	1-5	1
<i>Capítulo</i>		
I. LAS CONFERENCIAS MARÍTIMAS Y LA CUESTIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN .....	6-56	3
A. Antecedentes de la reglamentación .....	6-11	3
B. Clasificación de las conferencias .....	12-18	4
C. Reglamentación por las propias conferencias .....	19-40	5
D. Reglamentación pública de las conferencias .....	41-52	9
E. Conclusión .....	53-56	11
II. REGLAMENTACIÓN PÚBLICA .....	57-86	13
A. Introducción .....	57-64	13
B. Control público nacional total .....	65-76	13
C. Control público nacional parcial .....	77-85	15
D. Resumen de las medidas de reglamentación pública .....	86	16
III. MÉTODOS POSIBLES DE REGLAMENTACIÓN DE LAS CONFERENCIAS .....	87-186	19
A. La reglamentación de las conferencias por ley .....	93-97	20
B. Acuerdo internacional sobre un código de prácticas, sin que se prevea ninguna organización administrativa o mecanismo de reglamentación ..	98-100	21
C. Institución de un organismo internacional encargado de reglamentar y vigilar las conferencias .....	101-103	21
D. La regulación internacional de conferencias sometidas a control nacional .....	104-108	22
E. La reglamentación de las conferencias mediante órganos nacionales e internacionales de arbitraje .....	109-126	22
IV. NORMAS DE CONDUCTA (CÓDIGO) DE LAS CONFERENCIAS MARÍTIMAS .....	127-238	26
A. Introducción .....	127-129	26
B. Relaciones entre las compañías afiliadas .....	130-154	27
1. Composición de las conferencias .....	130-132	27
2. Participación en el tráfico .....	133-135	27
3. Explotación en común .....	136-143	27
4. Sanciones .....	144-145	28
5. Régimen interno .....	146-150	28
6. Publicidad de los acuerdos de conferencia .....	151-152	29
7. Contenido de los acuerdos de conferencia .....	153-154	29
C. Relaciones con los usuarios .....	155-181	30
1. Acuerdos de lealtad .....	155-164	30
2. Dispensa .....	165-167	31
3. Publicación de las tarifas y reglas conexas .....	168-169	31

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
4. Sistema de consultas .....	170-177	31
5. Representación .....	178-181	32
D. Fletes .....	182-211	32
1. Aumentos generales de los fletes .....	182-188	32
2. Fletes específicos .....	189-193	33
3. Fletes de promoción .....	194-198	34
4. Recargos .....	199-201	34
5. Monedas : devaluación, revaluación, tipos de cambio, monedas flotantes .....	202-211	34
E. Otras prácticas .....	212-222	36
1. Competencia exterior .....	212-213	36
2. Promediación de los fletes .....	214-216	36
3. Calidad de los servicios .....	217-218	36
4. Adecuación de los servicios .....	219-222	36
F. Disposiciones y mecanismo de ejecución .....	223-238	37

## ABREVIATURAS

CENSA	Comité de Asociaciones Nacionales Europeas de Armadores
c.i.f.	costo, seguro y flete
f.a.s.	franco al costado del buque
f.o.b.	franco a bordo
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

\* \* \*

La palabra « dólares » denota dólares de los Estados Unidos de América, salvo que se indique otra cosa.

## INTRODUCCIÓN

1. En su cuarto período de sesiones, celebrado en abril-mayo de 1970, la Comisión del Transporte Marítimo examinó el informe de la secretaria de la UNCTAD titulado « El sistema de conferencias marítimas »<sup>1</sup> que había sido preparado en relación con el tema II e del programa de trabajo de la UNCTAD en materia de transporte marítimo<sup>2</sup>. Tras un debate, la Comisión aprobó la resolución 12 (IV) relativa al nivel y estructura de los fletes, prácticas de las conferencias y grado de adecuación de los servicios de transporte marítimo<sup>3</sup>, por la que decidió, habida cuenta de su importancia, transmitir el informe al Grupo de Trabajo de la UNCTAD sobre reglamentación internacional del transporte marítimo para su estudio.

2. En su segundo período de sesiones, celebrado en febrero de 1971, el Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo decidió examinar la cuestión de las prácticas de las conferencias marítimas en su tercer período de sesiones<sup>4</sup>. El Grupo de Trabajo acordó asimismo que ese examen se basaría en el informe de la secretaria « El sistema de conferencias marítimas » y en la información adicional que facilitase la secretaria sobre sistemas legislativos u otros métodos de reglamentación de las prácticas de las conferencias marítimas, información que proporcionaría al Grupo de Trabajo los elementos y la información que necesitaba para proseguir su labor.

3. El Grupo de Trabajo expresó la esperanza de que su labor sobre las prácticas de las conferencias llevase

<sup>1</sup> TD/B/C.4/62. (Se imprimió ulteriormente como publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.II.D.9.)

<sup>2</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, décimo período de sesiones, Suplemento No. 5 (TD/B/301), anexo III.

<sup>3</sup> *Ibid.*, anexo I.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 11.º período de sesiones, Suplemento No. 3 (TD/B/347), anexo VI, apéndice I, sección B.

« a la formulación de normas de conducta apropiadas que sean internacionalmente aceptables y tengan plenamente en cuenta las exigencias del comercio internacional y del desarrollo, en particular de los países en desarrollo »<sup>5</sup>.

4. En su quinto período de sesiones, celebrado en marzo-abril de 1971, la Comisión del Transporte Marítimo aprobó la resolución 19 (V) titulada « Reglamentación internacional del transporte marítimo : informe del Grupo de Trabajo de la UNCTAD acerca de su segundo período de sesiones », por la que tomó nota del informe y de las resoluciones aprobadas por el Grupo de Trabajo<sup>6</sup>. También recomendó unánimemente « que la Junta [de Comercio y Desarrollo], en su 11.º período de sesiones, al preparar el programa provisional para el tercer período de sesiones de la Conferencia [de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo], considere debidamente y con ánimo favorable la posibilidad de incluir en dicho programa el informe del Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo acerca de su tercer período de sesiones ». La Junta, por su decisión 83 (XI) de 18 de septiembre de 1971, acordó incluir como tema 16 del programa provisional del tercer período de sesiones de la Conferencia la siguiente cuestión : « Desarrollo del transporte marítimo; costos del transporte marítimo; fletes; código de conducta aplicable al sistema de conferencias marítimas »<sup>7</sup>.

5. El presente informe ha sido preparado por la secretaria atendiendo a la solicitud hecha por el Grupo de Trabajo y de conformidad con el enunciado del tema 16 del programa provisional del tercer período de sesiones de la Conferencia.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, anexo I.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 11.º período de sesiones, Suplemento No. 1 (TD/B/386), pág. 5.



## Capítulo primero

### LAS CONFERENCIAS MARÍTIMAS<sup>8</sup> Y LA CUESTIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN

#### A.—Antecedentes de la reglamentación

6. Las conferencias marítimas<sup>9</sup>, o agrupaciones de compañías navieras que operan en determinadas rutas con acuerdos básicos para aplicar fletes uniformes, asignar rutas, puestos de amarre y salidas y repartirse la carga y los ingresos, con el objeto de eliminar la competencia exterior, figuran entre los primeros cárteles en el comercio internacional<sup>10</sup>. Un rasgo característico de las conferencias consiste en que la facultad que tienen de reglamentar las condiciones en que pueden operar los servicios de líneas regulares en una determinada ruta se concentra en manos de empresas privadas<sup>11</sup>. Adoptan decisiones unilaterales que afectan decisivamente los intereses de los usuarios de los servicios del transporte marítimo y, por consiguiente, los intereses nacionales o públicos de los países en cuyas rutas prestan servicio.

7. De antiguo se ha registrado, por tanto, apreciable descontento entre los usuarios, los que se han quejado de que el poder monopolístico<sup>12</sup> de las conferencias había dado lugar a abusos y han pedido una reglamentación en interés del público<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Por «conferencia» se entiende asimismo en el presente informe los «acuerdos de fletes», los «convenios de transporte» y las «asociaciones de transporte».

<sup>9</sup> La cuestión de las conferencias marítimas se ha analizado en el informe de la secretaria de la UNCTAD titulado *El sistema de conferencias marítimas* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.70.II.D.9).

<sup>10</sup> Véase D. Marx, Jr., *International Shipping Cartels: A Study of Industrial Self-regulation by Shipping Conferences*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1953, pág. 3.

<sup>11</sup> Existen varias conferencias en las que algunas de las compañías afiliadas pertenecen total o parcialmente a los gobiernos o están controladas por ellos; con todo, los gobiernos de que se trata no desempeñan, que se sepa, una función primordial en la formulación de la política de las conferencias encaminada a controlar las pertinentes corrientes de tráfico.

<sup>12</sup> El poder de las conferencias de «mantener fletes más elevados que los que resultarían de la libre competencia es un poder monopolístico» [véase «Rate Regulation in Ocean Shipping», Note 78, *Harvard Law Review* (1964/65), pág. 636]; también «El efecto general de las conferencias es suprimir la competencia en materia de precios» (véase Reino Unido, *Committee of Inquiry into Shipping Report* (Chairman Viscount Rochdale) (Comisión de Estudio del Reino Unido sobre el Transporte Marítimo — Informe Rochdale), Londres, H.M. Stationery Office, 1972, Cmd 4337, párr. 410).

<sup>13</sup> Con el fin de atender a las quejas de los usuarios, se llevaron a cabo investigaciones a principios del presente siglo en el Reino Unido (*Royal Commission on Shipping Rings, Report with minutes of evidence and appendices*, Londres, H.M. Stationery Office, 1909, vols. 1 y 2, Cd. 4668, y *Final Report of the Imperial Shipping Committee on Deferred Rebate System*, Londres, H.M. Stationery Office, 1923, Cmd. 1802). También, en los Estados Unidos de América, House of Representatives Committee on Merchant Marine and Fisheries, *Report on steamship agreements and affiliation in America foreign and domestic trade*, Washington, D.C., Government Printing Office, H.R. document No. 805, 63rd Congress, 2nd session, 1914.

8. La protección de la economía nacional contra los posibles efectos perjudiciales de agrupaciones de empresas constituidas con el fin de regular los mercados suele ser objeto de la legislación sobre prácticas comerciales restrictivas. Tal legislación va dirigida contra dos prácticas principales de esa índole: la fijación de precios u otros acuerdos que influyen desfavorablemente en el régimen de competencia. Como entre los objetivos de las conferencias figuran concentrar fuerzas en el mercado, influir en las condiciones de las rutas en que operan, decidir acerca de quiénes pueden participar en una ruta y fijar de común acuerdo los precios (fletes) en esas rutas, cabe considerar *prima facie* que esas prácticas están en pugna con el espíritu de tal legislación<sup>14</sup>. Sin embargo, la mayoría de los países que tienen legislación sobre prácticas comerciales restrictivas no la han aplicado a las conferencias marítimas<sup>15</sup>.

9. Históricamente, las empresas navieras han estado sometidas a pocas restricciones en la mayoría de los países, «incluso cuando han representado de hecho un monopolio», debido a la amplia aceptación de la doctrina jurídica de la libertad de contratación y la consiguiente renuencia de los tribunales judiciales a hacer extensiva la esfera de «orden público» al control de las prácticas de las conferencias<sup>16</sup>. Con todo, un número, reducido de países (entre ellos los Estados Unidos de América) han promulgado leyes o reglamentado oficialmente las prácticas de las conferencias. Ello sólo ha ocurrido merced a la constante presión ejercida por las asociaciones de usuarios y por la opinión pública para poner coto a prácticas que podían considerarse restrictivas del comercio.

10. Además, por la propia naturaleza de sus operaciones, el transporte marítimo trasciende las fronteras nacionales cada vez que un buque que enarbola el pabellón de un determinado país abandona sus aguas jurisdiccionales. Las mercancías importadas por un país representan las exportaciones de otro país. Por

<sup>14</sup> «Tanto por su forma como por su contenido, la mayoría de las actividades de las conferencias marítimas recuerdan las prácticas restrictivas que se siguen en otras esferas del comercio y que, en los últimos años, han quedado prohibidas o sujetas a control en muchos países.» Véase Informe Rochdale, párr. 456.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, República Federal de Alemania, Ley de 1975 relativa a las restricciones de la competencia, artículo 99, por el que se exime a las conferencias marítimas de algunas de sus disposiciones importantes. No obstante, véase al artículo 104 de la propia Ley, que trata de los abusos de esas excepciones. Véanse también los párrs. 24, 44 y 80 *infra*.

<sup>16</sup> Véase el párrafo XIV del Memorando sobre los aspectos jurídicos de las prácticas de las conferencias, que figura como apéndice V a los vols. 1 y 2 de *Royal Commission on Shipping Rings, Report*. El enfoque, basado en el *common law*, que se da a las prácticas de las conferencias en el Memorando sigue siendo esencialmente válido en la actualidad.

consiguiente, toda reglamentación que aplique un país a las empresas de transporte marítimo que toquen sus costas afectan necesariamente al comercio y al transporte marítimo del otro país que con él comercia. Sin embargo, pese a esas implicaciones internacionales, no hay en la actualidad ninguna reglamentación internacional o regional <sup>17</sup> de las prácticas de las conferencias, aun cuando en los últimos años los países que usan fundamentalmente servicios de transporte de otros Estados han venido solicitando cada vez más la imposición de alguna modalidad de control internacional. Estas demandas han sido formuladas principalmente por los gobiernos de los países en desarrollo en organizaciones internacionales tales como la UNCTAD. En vista de ello, y a raíz de la publicación del Informe Rochdale <sup>18</sup>, un grupo de naciones marítimas integrantes del Grupo Consultivo del Transporte Marítimo <sup>19</sup> se reunió en Tokio, a nivel ministerial, en febrero de 1971 y aprobó una serie de decisiones sobre la materia <sup>20</sup>.

11. Así pues, se advierte, por una parte, el carácter multinacional de la mayoría de las conferencias y del sistema de conferencias, sin que haya ninguna forma de control internacional sobre sus operaciones, y, por otra, la renuencia hasta la fecha de la mayoría de los Estados a reglamentar unilateralmente esos servicios de líneas regulares que participan en su comercio <sup>21</sup>. De resultas de ello, la mayoría de los servicios de conferencia siguen teniendo su propia administración y reglamentación, con un control público limitado o inexistente.

#### B.—Clasificación de las conferencias

12. El informe de la secretaria de la UNCTAD titulado *El sistema de conferencias marítimas* muestra que, en la mayoría de los países, el sistema de conferencias marítimas impone dos restricciones básicas al libre juego de las fuerzas competitivas en el transporte marítimo en buques de líneas regulares.

13. Hay, en primer lugar, la restricción impuesta por la organización de las relaciones entre las compañías afiliadas, estipulada en los acuerdos de conferencia que éstas concertan entre sí, en virtud de la cual se

<sup>17</sup> La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) viene preparando desde 1966 una reglamentación regional. En la ALALC, tanto el *Convenio de Transporte por Agua* como el *Reglamento* de ese Convenio han sido aprobados, pero aún no han entrado en vigor porque el Convenio requiere cinco ratificaciones y sólo cuatro países lo han ratificado hasta la fecha (México, Chile, Ecuador y Paraguay). La Asociación Latinoamericana de Armadores ha preparado un *Proyecto de Estatuto Tipo de Conferencia*, pero se tiene entendido que todavía no se ha adoptado ninguna decisión oficial al respecto.

<sup>18</sup> El Informe Rochdale fue el resultado de un estudio sobre la industria de los transportes marítimo que, encargado por el Gobierno británico en 1967, se efectuó bajo la dirección del Vizconde Rochdale; véanse párrs. 30 a 33 y cuadro 2 *infra*.

<sup>19</sup> Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania y Suecia. Las decisiones fueron posteriormente aprobadas por España como nuevo miembro del Grupo Consultivo del Transporte Marítimo.

<sup>20</sup> Véanse los párrs. 34 a 38 y el cuadro 2 *infra*. El texto de las decisiones figura en la nota de la secretaria de la UNCTAD titulada « Decisiones adoptadas por la Reunión de Ministros de Transporte de Europa y del Japón » (TD/B.C.4/L.69), anexo.

<sup>21</sup> Véanse los párrs. 89 y 90, *infra*.

obligan, entre otras cosas, a aplicar fletes uniformes y, con frecuencia, a distribuirse rutas, puestos de amarre y travesías, y a repartirse la carga y los ingresos; la finalidad de ello es reducir la posibilidad de que una determinada compañía afiliada se vea en una posición de ventaja comercial sobre las demás y, en consecuencia, preservar la integridad de la conferencia en su conjunto.

14. Hay, en segundo lugar, la restricción impuesta por la organización de las relaciones entre las compañías afiliadas y los usuarios de los servicios de la conferencia mediante acuerdos « vinculatorios » o « de lealtad », tales como bonificaciones diferidas, sistemas de doble tarifa o el sistema contractual. Los acuerdos de lealtad se traducen en que los cargadores que no utilizan los servicios de la conferencia o que son « desleales » a la misma tienen que pagar fletes más elevados que los usuarios leales. La finalidad es ampliar el círculo de usuarios « leales » y atraer y retener para los buques de la conferencia una corriente uniforme del volumen máximo de carga disponible que pueda asegurarse por este procedimiento contra la amenaza de una reducción ocasional de los fletes por los buques de líneas no regulares o de compañías no afiliadas a la conferencia.

15. La manera en que estas restricciones se ejercen en las distintas conferencias depende del tipo de reglamentación a que están sometidas sus prácticas. Los acuerdos de conferencia difieren considerablemente en cuanto a su amplitud y efectos, ya que se aplican en regímenes jurídicos y condiciones comerciales diferentes. No hay, por tanto, ninguna conferencia que pueda calificarse de típica; con todo, es posible clasificar las conferencias según los métodos por ellas utilizados para regular sus prácticas.

16. En lo fundamental, la reglamentación se ha efectuado hasta la fecha mediante dos métodos :

a) Reglamentación voluntaria, es decir, las conferencias se fijan su propia reglamentación, y

b) Reglamentación pública, que suele ir desde una fiscalización y análisis discreto de las actividades de las conferencias hasta una fuerte presión económica y política o una reglamentación directa y completa <sup>22</sup>.

17. Los acuerdos constitutivos de las conferencias de reglamentación propia se consideran documentos confidenciales. No obstante, las características principales de tales conferencias pueden deducirse de las prácticas patentemente seguidas por ellas. Los acuerdos constitutivos de las conferencias de reglamentación pública se inscriben, conforme a lo dispuesto en la ley, en el registro de un organismo oficial <sup>23</sup> y suelen ser asequibles al público.

18. Cuando se analizan las restricciones mencionadas en los párrafos 13 y 14, se puede comprobar que, en la actualidad, son el resultado de ciertos rasgos caracterís-

<sup>22</sup> Véase Canadá, Comisión de Prácticas Comerciales Restrictivas, *Shipping Conference Arrangements and Practices — A Report in the Matter of an Inquiry under the Combines Investigation Act in Connection with the Transportation of Commodities by Water from and to Ports in Eastern Canada*, Ottawa, Queen's Printer and Controller of Stationery, 1965, pág. 10.

<sup>23</sup> Varios acuerdos constitutivos de conferencias se reproducen en el informe de la secretaria de la UNCTAD titulado *El sistema de conferencias marítimas*, anexos IX, X y XI.

tivos de la mayoría de las conferencias de reglamentación propia. Antes de que los Estados Unidos de América adoptaran en 1916 la primera reglamentación pública, caso todos esos rasgos caracterizaban a todas las conferencias que operaban a la sazón en las distintas regiones del mundo. Dichos rasgos característicos se enuncian en el cuadro 1 *infra*.

### C.—Reglamentación por las propias conferencias

19. Según indica su nombre, las conferencias de reglamentación propia prescriben sus propias normas de conducta y cuentan con sus propios organismos y

procedimientos de reglamentación, supervisión y control. Un presidente y una secretaría se encargan por lo general de la administración de la conferencia. Suelen constituirse varios comités, integrados por diversas compañías afiliadas, que se ocupan de cuestiones concretas, facilitan la adopción de decisiones por la conferencia sobre distintos asuntos y velan por que las compañías afiliadas se atengan a lo dispuesto en el acuerdo constitutivo de la conferencia.

20. A pesar de las normas que fijan las conferencias para regular la actuación de sus compañías afiliadas, la competencia entre ellas puede traducirse en ciertos

CUADRO 1

#### Rasgos característicos de la mayoría de las conferencias de reglamentación propia, acuerdos de lealtad y otras prácticas

Rasgo característico	Comentario
<i>Relaciones entre las compañías afiliadas</i>	
a) Composición de las conferencias	Conferencia cerrada; con criterios confidenciales para la admisión, el retiro o la expulsión de miembros.
b) Participación en el tráfico	Las bases para distribuir la carga entre las compañías afiliadas suelen tener carácter confidencial.
c) Explotación en común	Convenios confidenciales de explotación en común, para repartir la carga o los ingresos entre todas las compañías afiliadas; a veces incluyen cláusulas para asegurar el transporte de cargamentos de flete bajo.
d) Sanciones	Aplicables en caso de incumplimiento del acuerdo por las compañías afiliadas.
e) Régimen interno	Mecanismo para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en los acuerdos de conferencia.
f) Publicación de los acuerdos de conferencia	Se considera que el acuerdo de conferencia es un documento confidencial.
g) Contenido de los acuerdos de conferencia	Confidencial.
<i>Relaciones con los usuarios</i>	
a) Acuerdos de lealtad	Comprenden cláusulas de fidelidad y vinculatorias con los usuarios (sistema de doble tarifa, el sistema contractual y sistema de bonificaciones diferidas).
b) Dispensas	No existen disposiciones para conceder con celeridad razonable dispensas a los usuarios leales a fin de que puedan utilizar buques no pertenecientes a las conferencias.
c) Publicación de las tarifas y reglas conexas	No se prevé por lo general la publicación de tal información.
d) Sistema de consultas	En general se concentran los poderes en la sede.
e) Representación	Las asociaciones mercantiles no están representadas en los comités de fletes u otros comités de la conferencia.
<i>Fletes</i>	
a) Aumentos generales de los fletes	Los fletes se fijan unilateralmente; los fundamentos para cambiar los fletes tienen carácter confidencial. No suele haber disposiciones expresas sobre fijación de fletes. No se prevén, en general, procedimientos para la celebración de consultas previas. No se precisa necesariamente un plazo de preaviso.
b) Fletes específicos	Se prevé el procedimiento para fijar los fletes sobre nuevos tipos de carga y para tramitar las solicitudes hechas por los usuarios para que se reduzcan fletes específicos pero no hay un procedimiento de consultas en caso de alza de fletes específicos.
c) Fletes de promoción	No suele preverse expresamente la fijación de fletes de promoción.
d) Recargos	Los recargos se imponen sin preaviso y a menudo sin justificación expresa.
e) Monedas: devaluación, revaluación, tipos de cambio, monedas flotantes	Los procedimientos de consulta existentes en Europa occidental en relación con la devaluación o revaluación de las monedas de tarifa no parecen funcionar eficazmente. No se prevé nada en relación con las monedas flotantes.

CUADRO 1 (continuación)

Rasgos característicos de las mayoría de las conferencias de reglamentación propia, acuerdos de lealtad y otras prácticas

Rasgo característico	Comentario
<i>Otras prácticas</i>	
a) Competencia exterior	Existen medidas para prevenir o eliminar la competencia.
b) Promediación de los fletes	Existen disposiciones relativas a la promediación de los fletes entre una serie de puertos de una determinada ruta.
c) Calidad de los servicios	No suele haber disposiciones acerca del tipo u otras características de los buques utilizados.
d) Adecuación de los servicios	La responsabilidad por la prestación de servicios adecuados recae generalmente sobre las respectivas compañías.
<i>Cumplimiento</i>	
a) Solución de controversias	No se prevé el establecimiento de un órgano imparcial para la solución de las controversias.

Fuente: Preparado por la Secretaría de la UNCTAD.

actos que infringen el acuerdo. Entre ellos figuran prácticas tales <sup>24</sup> como calcular intencionalmente de un modo falso los fletes, aplicándolos, por ejemplo, por peso cuando debiera hacerse por volumen, o viceversa, aceptar una descripción inexacta de la carga o pasar por alto ciertas características físicas o químicas de la misma a fin de dar a un usuario la ventaja de un flete más bajo o concederle una bonificación secreta. También pueden otorgarse ventajas de carácter no pecuniario cambiando la fecha del conocimiento de embarque o admitiendo carga una vez cerrado oficialmente el plazo de aceptación de la misma para una determinada travesía. Estas son sólo algunas de las infracciones que pueden ocurrir y que son contrarias al espíritu de los acuerdos de conferencia, aunque no estén prohibidas expresamente en todos ellos.

21. Se tiene entendido que las conferencias, en general, procuran por todos los medios eliminar esas infracciones. Se afirma que los procedimientos previstos en la reglamentación propia van desde los acuerdos sumamente officiosos relativos a la notificación y el arreglo de reclamaciones y controversias entre las compañías afiliadas hasta medidas relativamente oficiales que prevén una investigación a fondo, la celebración de audiencias, la imposición a los miembros infractores de sanciones e indemnizaciones por daños y perjuicios, y medidas punitivas tales como la cancelación de las bonificaciones por comportamiento « leal » y la suspensión o expulsión de la conferencia; por lo que respecta a los usuarios infractores o « desleales », se les castiga con la denegación de espacio en los buques pertenecientes a la conferencia y la pérdida de las bonificaciones u otras concesiones.

22. En el estudio efectuado por la secretaría no se ha encontrado ninguna prueba de que las conferencias de reglamentación propia prevean el arbitraje de reclamaciones por infracciones o incumplimiento del acuerdo, salvo por árbitros designados por la propia conferencia; es decir, no hay un arbitraje a cargo de terceros indepen-

<sup>24</sup> Las prácticas abusivas se examinan más detenidamente en los párrafo 147 y 148 *infra*.

dientes o se desalienta tal práctica. El mecanismo administrativo de investigación y decisión previsto por las conferencias de reglamentación propia en casos de infracciones cometidas por las compañías afiliadas o los usuarios es por consiguiente puramente interno, es decir, funciona dentro de la propia conferencia.

23. Tampoco se han encontrado pruebas que indiquen que las compañías afiliadas, las líneas no afiliadas o los usuarios pueden recurrir ante un tribunal imparcial, ajeno a la conferencia, para impugnar las decisiones adoptadas unilateralmente por ésta, sin necesidad de plantear un litigio. Esta falla en el procedimiento de las conferencias de reglamentación propia representa un grave inconveniente para los usuarios, ya que muchas de las reclamaciones más serias que a menudo presentan se relacionan con importantes cuestiones de interés público <sup>25</sup>.

24. Las compañías afiliadas, las compañías no afiliadas o los usuarios que se ven envueltos en una controversia con una conferencia de reglamentación propia o que desean impugnar una decisión de ella no tienen, por tanto, más remedio que litigar. Además de los gastos que entraña el litigio, se ha comprobado que el hecho de recurrir a la justicia contra las decisiones de una conferencia sirve de poco al demandante, ya que no se conoce ningún fallo de un tribunal judicial superior que haya declarado ilícitas las prácticas de las conferencias en los países que les permiten darse una reglamentación propia <sup>26</sup>. De ahí que la mayoría de las

<sup>25</sup> En el párrafo 113 *infra* se enumeran los tipos más importantes de reclamaciones presentadas con frecuencia contra las conferencias.

<sup>26</sup> Obsérvese, sin embargo, la importante decisión dictada el 10 de septiembre de 1971 por la Bundeskartellamt (Oficina de Cárteles) de la República Federal de Alemania contra la Hapag Lloyd AG y la Rickmers Linie, como miembros de la Conferencia del Lejano Oriente, prohibiéndoles conceder bonificaciones diferidas haciéndolas depender de la condición de que las líneas no afiliadas no han sido ni serán utilizadas, ya que esta condición infringe las disposiciones del artículo 104 en relación con las del artículo 99 de la Ley relativa a las restricciones de la competencia. No obstante, esta decisión fue recurrida ante la Corte de Apelación y el 9 de junio de 1972 la Corte de Apelación de Berlín revocó la decisión de la Bundeskartellamt. Sin embargo, aún queda la posibilidad de apelar ante la Corte Suprema Federal. Toda apelación tiene efecto suspensivo.

conferencias de reglamentación propia sigan siendo el árbitro definitivo en la solución de las diferencias que se plantean al aplicar sus acuerdos y prácticos.

25. En los últimos años, sin embargo, algunas de las principales conferencias de reglamentación propia han venido tomando conciencia, cada vez en mayor grado, por iniciativa adoptada de los gobiernos de los países marítimos de Europa occidental<sup>27</sup>, que hay que dar a sus clientes, es decir a los usuarios, una sensación mayor de participar en algunos de los aspectos de las operaciones y prácticas de las conferencias. Dicho de otro modo, se ha hecho ver a las conferencias de Europa occidental que el creciente descontento de los usuarios ante los métodos unilaterales de la reglamentación propia podría mitigarse hasta cierto punto mediante el establecimiento de un sistema formal de consultas, en los planos nacional o regional, que garantice un mayor grado de cooperación entre ellas y los usuarios.

26. *Recomendaciones conjuntas de los consejos de usuarios de Europa occidental y del Comité de las asociaciones nacionales europeas de armadores.* — Un Comité Permanente Mixto<sup>28</sup> de los consejos de usuarios de Europa occidental y del Comité de las asociaciones nacionales europeas de armadores (CENSA) ha llegado a un acuerdo sobre 12 cuestiones importantes concernientes al tráfico regular marítimo. Los acuerdos versan sobre normas generales de conducta en varias cuestiones de interés para los usuarios o los armadores y tienen por objeto lograr un mayor grado de normalización. Figuran en recomendaciones conjuntas que tratan de enunciar principios generales y, en algunos casos, métodos detallados de aplicación de tales principios.

27. Las 12 recomendaciones<sup>29</sup> se refieren a los temas siguientes :

- a) Recargos por congestión de puertos
- b) Acceso a las tarifas y reglamentos de las conferencias
- c) Concertación y modificación de los contratos y acuerdos de usuarios
- d) Embalajes de cartón-fibra — Reservas en los conocimientos de embarque
- e) Desviaciones de ruta — Cooperación con los propietarios de la carga
- f) Notificación previa de los aumentos de fletes

<sup>27</sup> A este respecto, véase la resolución aprobada el 15 de marzo de 1963 por los Ministros de Europa occidental encargados de los asuntos del transporte marítimo, en *Consultas en materia de transporte Marítimo — Establecimiento de organismos nacionales y regionales de usuarios, consultas y negociaciones entre usuarios y armadores: informe de la secretaria de la UNCTAD* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 68.II.D.1), parte segunda, anexo I.

<sup>28</sup> En una Nota de Entendimiento preparada en diciembre de 1963 entre las compañías de Europa occidental afiliadas a conferencias y los consejos de usuarios de Europa occidental se dispone la celebración de consultas periódicas. El Comité Permanente Mixto no empezó a desempeñar sus funciones hasta 1965. (El texto de la Nota de Entendimiento figura en *Consultas en materia de transporte marítimo . . .*, pág. 55.)

<sup>29</sup> Para el texto de las recomendaciones conjuntas, véase el segundo informe de la secretaria de la UNCTAD sobre consultas en materia de transporte marítimo (TD/B/C.4/78 y Corr.2 y Add.1 y 2), anexo V.

- g) Cargas pesadas
- h) Cargas de grandes dimensiones
- i) Normas de medición
- j) Normas aplicables a las paletas
- k) Monedas — Devaluación, revaluación, tipos de cambio<sup>30</sup>
- l) Dimensiones normalizadas de los contenedores.

28. Con todo, las recomendaciones conjuntas no tienen fuerza obligatoria, puesto que las partes que las han formulado — el CENSA y los consejos nacionales de usuarios de Europa occidental — no pueden aplicar sanciones contra ninguno de sus miembros que haga caso omiso de ellas. La Nota de Entendimiento entre las compañías europeas afiliadas a conferencias y los consejos de usuarios europeos (marzo de 1963) dispone, entre otras cosas, que el arreglo de las controversias correrá a cargo de un «jurado independiente», compuesto de tres representantes designados por los armadores europeos y tres representantes designados por los consejos de usuarios europeos. Incumbe al jurado hallar una solución justa y equitativa a la cuestión en litigio, y sus recomendaciones se estudian entonces por las partes interesadas con ánimo de transigencia. Se entiende que las conclusiones del jurado han de considerarse que tienen carácter de recomendaciones y que carecen de fuerza obligatoria para las partes en la controversia<sup>31</sup>.

29. El CENSA se mantiene en contacto con unas 170 conferencias<sup>32</sup> y se halla por tanto en posición de dar a conocer ampliamente las recomendaciones conjuntas. Si bien el CENSA estimula la aplicación de las recomendaciones conjuntas, no puede imponer ninguna decisión a las conferencias. El CENSA ha señalado que, aunque la cooperación se ha desarrollado por lo general de un modo satisfactorio, tal vez surjan dificultades cuando las conferencias tienen compañías afiliadas que no pertenecen al grupo del CENSA y que pueden mostrarse menos dispuestas a seguir sus recomendaciones.

<sup>30</sup> Al tiempo de preparar el presente informe, se está estudiando la posibilidad de revisar esta recomendación. Las revisiones propuestas se examinarían en una reunión plenaria mixta del Consejo del CENSA y del Consejo de Usuarios Europeos, señalada para octubre de 1971.

<sup>31</sup> Que se sepa, no se ha recurrido nunca a este procedimiento. Se informa, sin embargo (*Het Financiële Dagblad*, Países Bajos), que en una controversia suscitada entre la Conferencia Brasil/Río de la Plata y los consejos de usuarios sobre la pertinente reducción de fletes que debía hacerse a raíz de la sustitución del dólar por el marco alemán como moneda de tarifa y de la revaluación de este último, los consejos de usuarios sometieron la diferencia al jurado independiente previsto en el procedimiento de la Nota de Entendimiento. Sin embargo, cuando los armadores hicieron ver que, conforme a la Nota de Entendimiento, el resultado del procedimiento no constituiría sino una recomendación sin fuerza obligatoria, los consejos de usuarios renunciaron a tal procedimiento, dado que la posición adoptada por la Conferencia no permitía abrigar la esperanza de que aceptaría las conclusiones del jurado independiente si le eran adversas.

<sup>32</sup> Según el *Croner's World Directory of Freight Conferences*, 4.<sup>a</sup> edición, (Kingston, Surrey, Inglaterra, Croner Publications Limited, 1965, unas 360 conferencias operan actualmente en las diversas rutas del mundo.

30. *Recomendaciones acerca de un código de prácticas de las conferencias, presentadas por la Comisión de Estudio del Reino Unido sobre el Transporte Marítimo (Informe Rochdale), 1970.* — La Comisión estudió, entre otras cosas, el funcionamiento de las conferencias en el comercio del Reino Unido y formuló varias conclusiones y recomendaciones al respecto <sup>33</sup>.

31. La Comisión llegó a la conclusión de que, « en fin de cuentas », no favorecería el interés público impedir que los armadores que prestan servicios transatlánticos de transporte de carga mixta celebraran acuerdos entre sí destinados a reglamentar el tráfico. También llegó a la conclusión de que en la mayoría de las rutas marítimas era conveniente un servicio en común basado en acuerdos racionales sobre el número de salidas y explotado en el ámbito de una conferencia « cerrada » <sup>34</sup>.

32. La Comisión estimó, sin embargo, que el secreto que rodeaba las actividades de las conferencias y la ausencia, sobre todo en los últimos años, de un sistema de consultas eficaz y mutuamente ventajoso entre los usuarios y los armadores habían motivado en gran parte las críticas formuladas a los acuerdos de conferencia vigentes y algunas de sus dificultades. En vista de ello, y teniendo particularmente en cuenta los efectos de la introducción de los servicios de contenedores en la estructura de los acuerdos de conferencia, la Comisión recomendó que las compañías afiliadas a conferencias que tenían puertos de origen o de destino en el Reino Unido adoptasen en común, como condición de sus operaciones, un código público de prácticas de conferencias. Tal código habría de elaborarse en sus detalles en negociaciones entre representantes del gobierno, de los armadores y de los usuarios. La Comisión formuló una serie de normas mínimas que se consideraban imprescindibles para salvaguardar los intereses nacionales inmediatos (véase el cuadro 2).

33. La Comisión reconoció que la cuestión de un código de prácticas tendría inevitablemente amplias repercusiones internacionales. Sugirió, por consiguiente, que podrían protegerse mejor los intereses del Reino Unido si este país participaba en la elaboración de un acuerdo internacional sobre un código de conducta aplicable a las conferencias.

34. *Recomendaciones acerca de un código de prácticas, formuladas por el Grupo Consultivo del Transporte Marítimo* <sup>35</sup>. — Los Ministros de Transporte de Europa occidental y del Japón (Grupo Consultivo del Transporte Marítimo), en su reunión celebrada en Tokio en febrero de 1971, convinieron en que había llegado la hora de determinar las mejoras que se necesitaban en relación con las conferencias marítimas.

35. En la decisión adoptada en esa reunión, los países participantes afirman :

a) Que es esencial que las conferencias no sólo respeten determinados principios del comercio leal, sino

<sup>33</sup> Informe Rochdale, párrs. 401 a 485.

<sup>34</sup> *Ibid.*, párr. 476.

<sup>35</sup> Véase la nota de la secretaria de la UNCTAD titulada « Decisiones adoptadas por la Reunión de Ministros de Transporte de Europa occidental y del Japón ».

que actúen además de tal modo que se vea que los respetaban;

b) Que deben promover la aceptación por las conferencias de un código público de prácticas que tenga debidamente en cuenta las críticas contra ellas formuladas;

c) Que deben perseguir inicialmente la aceptación de tal código por las conferencias que sirvan las rutas de sus países <sup>36</sup>, sin dejar de tener presente el objetivo final de que ese código goce de apoyo universal.

36. Los gobiernos recomendaban a los navieros de sus países que, al formular el código, tuviesen debidamente en cuenta las resoluciones que habían sido unánimemente aprobadas por la UNCTAD.

37. En consecuencia, los gobiernos pedían a los navieros de sus países que preparasen en común los detalles de un código de prácticas y los presentasen a los gobiernos para su ulterior consideración, antes del 31 de diciembre de 1971, y que mantuviesen informados a los gobiernos acerca de la marcha de los trabajos <sup>37</sup>. Recomendaban a los navieros de sus países que el código debía tener por objeto reforzar la confianza en la actuación del sistema de conferencias, evitar que se les acusase de prácticas desleales y discriminatorias velando por el respeto de unas normas elevadas de probidad en las actividades de las conferencias, y formular principios en relación con varias recomendaciones concretas presentadas por los gobiernos (véase el cuadro 2).

38. Los gobiernos de los países pertenecientes al Grupo Consultivo del Transporte Marítimo convinieron en que, una vez que hubiera sido aprobado el código de prácticas de las conferencias, los navieros de sus países debían hacer todo lo posible para lograr su adopción por las conferencias de que fuesen miembros e informar periódicamente sobre los progresos efectuados en tal sentido. Convinieron además en que habría de examinarse la manera de fiscalizar constantemente la aplicación del código de prácticas de las conferencias mediante, por ejemplo, la presentación de informes por los navieros, y que debería preverse la posibilidad de modificar el código cuando fuese oportuno. Los gobiernos también convinieron en que, aunque su intención era evitar en principio toda injerencia pública en las cuestiones comerciales del transporte marítimo, debían sin embargo subrayar la necesidad de que los navieros y las conferencias cumplieren lo dispuesto en estas decisiones y que el código se aplicase satisfactoriamente. Convinieron también en que, de surgir dificultades, estudiarían otras medidas necesarias para lograr tal objetivo.

39. En el cuadro 2 se hace una comparación de las recomendaciones formuladas en el informe de la Comi-

<sup>36</sup> Las conferencias que sirven el tráfico de los países del Grupo Consultivo del Transporte Marítimo también participan, como es lógico, en el tráfico con otros países cuyos intereses nacionales se verían afectados por la aceptación de un código (véase el párr. 10 *supra*).

<sup>37</sup> En un comunicado publicado al final de la reunión de Tokio se señalaba que el CENSA, en la preparación del código de prácticas, debía cooperar con los consejos de usuarios de Europa occidental.

CUADRO 2

Resumen comparativo de las recomendaciones contenidas en la decisión de Tokio (sección II) y en el informe de la Comisión de Estudio del Reino Unido (Informe Rochdale)

Decisión de Tokio	Informe Rochdale (que se enuncian como « sugerencias mínimas »)
a) Informes anuales completos de las conferencias sobre sus actividades, con inclusión de las consultas importantes celebradas con los usuarios, los cambios en la composición de las conferencias, las tendencias generales de los costos, los cambios principales habidos en los servicios, tarifas y condiciones de transporte.	a) Nada directamente comparable, pero véase <i>b infra</i> .
b) Mantenimiento de estrechos contactos con los usuarios, establecimiento, robustecimiento y ampliación de un sistema de consultas. Mayores facilidades para que los usuarios de los países en desarrollo puedan entrar en contacto con representantes responsables de las conferencias a fin de discutir las cuestiones relacionadas con el tráfico. Preparación de un análisis financiero de conjunto destinado a indicar las tendencias de los costos y los beneficios, para servir de base en las consultas. No se descarta la posibilidad de remitir las cuestiones comerciales a jurados independientes. El presidente <i>no</i> deberá ser funcionario de ningún gobierno ni organismo intergubernamental.	b) Los análisis anuales convenidos de la información sobre los costos y los ingresos, preparados por contables independientes, serán remitidos a los representantes de los gobiernos y a los usuarios siempre que se propongan cambios en los fletes o a intervalos señalados de dos o tres años.
c) Nombramiento de otro jurado de conciliación para examinar las controversias suscitadas en relación con la admisión; se tendrán en consideración las opiniones de los usuarios.	c) <i>Idem.</i> los usuarios estarán representados en el jurado.
d) Cláusulas modelo de buena conducta del CENSA, de 1963, para « lograr la eliminación de prácticas abusivas ».	d) No se formula ninguna recomendación.
e) Puesta de las tarifas a disposición del público a un precio razonable.	e) <i>Idem.</i>
f) El arbitraje de las controversias entre navieros suscitadas por la aplicación del código se someterá al CENSA u otro organismo competente constituido por los navieros.	f) No se formula ninguna recomendación.
g) No se formula ninguna recomendación.	g) El gobierno dispondrá lo pertinente para la celebración de consultas sobre los principios generales de las prácticas de las conferencias y sobre la fijación de los fletes.
h) Han de tenerse debidamente en cuenta las resoluciones que han sido aprobadas unánimemente por la UNCTAD.	h) No se formula ninguna recomendación.

Fuente: preparado por la secretaría de la UNCTAD sobre la base de los pertinentes párrafos de las decisiones de Tokio y del Informe Rochdale.

sión de Estudio del Reino Unido (Informe Rochdale) y en la decisión de Tokio. Puede verse que ambos grupos de recomendaciones abarcan esencialmente las mismas cuestiones de interés, a saber, una mayor publicidad de las actividades de las conferencias y un contacto más estrecho entre las conferencias y los usuarios, al propio tiempo que mantienen hasta cierto punto la reglamentación propia de las conferencias. Con todo, la decisión de Tokio (sección II) es más detallada que la recomendación de la Comisión de Estudio<sup>38</sup>.

40. Es evidente que las sugerencias formuladas en el Informe Rochdale y en la decisión de Tokio tienden a alentar una mayor publicidad de las prácticas de las conferencias y los contactos entre las conferencias y los

<sup>38</sup> En lo referente a la reglamentación propia, en las decisiones de Tokio se dice que « . . . el sistema de conferencias marítimas desempeña un papel esencial y debe seguir funcionando en la mayor medida posible mediante reglamentación propia ».

usuarios, así como también, hasta cierto punto, los gobiernos. Sin embargo, a la luz de los problemas que se analizan en el presente informe, las propuestas de la decisión de Tokio no parecen satisfacer las necesidades del comercio internacional de un código de conducta, internacionalmente aceptable, aplicable al sistema de conferencias marítimas<sup>39</sup>.

**D.—Reglamentación pública de las conferencias**

41. En general, las conferencias de reglamentación pública tienen esencialmente las mismas características

<sup>39</sup> La secretaría de la UNCTAD ha hecho gestiones ante el CENSA y los Consejos de Usuarios de Europa occidental a fin de tener en cuenta, en la preparación del presente informe, los textos que están siendo preparados por esas organizaciones. Sin embargo, no ha sido posible obtener el proyecto de código que vienen preparando antes de que sea presentado a los gobiernos de los países pertenecientes al Grupo Consultivo del Transporte Marítimo.

institucionales que las conferencias de reglamentación propia. Suelen tener un presidente, una secretaria y varios comités, al igual que se señalaba en el párrafo 19 *supra*. Sin embargo, sus normas de conducta y los procedimientos de reglamentación, supervisión y control de las prácticas de las compañías afiliadas se formulan de conformidad con las disposiciones dictadas por las autoridades competentes. Además, en el caso de algunas conferencias de reglamentación pública, los poderes que poseen las conferencias de reglamentación propia para decidir con carácter exclusivo sobre las infracciones cometidas por sus compañías afiliadas se hallan restringidos en mayor o menor grado. En los últimos años, en algunos de los acuerdos constitutivos de conferencias se prevé la posibilidad de recurrir contra una votación de los miembros de la conferencia ante un jurado de árbitros, uno de los cuales puede ser designado por el miembro sancionado<sup>40</sup>. Otras conferencias pueden designar un «órgano neutral» independiente — con frecuencia una firma de contables — para que investigue los cargos, incoe el expediente y, en su caso, sancione a los infractores de los acuerdos de conferencia<sup>41</sup>.

42. Cabe distinguir varios tipos de fiscalización pública de las prácticas de las conferencias : control legislativo directo, control relativo indirecto y control cuasioficial.

#### *Control legislativo directo*

43. Un país puede adoptar la posición de que la industria del transporte marítimo es esencialmente de interés público y exige, por tanto, una atenta fiscalización legislativa directa. En tal caso, la ley puede autorizar que la industria, siempre que cumpla determinados requisitos concretos y detallados, fije los fletes y otras condiciones de los servicios que presta mediante conferencias, eximiéndola de sanciones antimonopolísticas<sup>42</sup>. Otro país puede limitarse a legislar determinadas actividades de las conferencias y exigir, por ejemplo, que los acuerdos constitutivos de las mismas sean registrados o aprobados por un órgano oficialmente designado o velar por que se asigne a sus líneas nacionales una parte determinada del tráfico de las conferencias<sup>43</sup>.

44. En algunos países, la legislación anti-trust confiere al gobierno, o a un organismo especial, amplios poderes para regular los acuerdos o prohibir que éstos se utilicen en restricción del comercio, y estas normas pueden

invocarse hasta cierto punto con miras a su aplicación a las conferencias marítimas<sup>44</sup>.

45. El requisito de publicidad permite examinar los detalles de algunos acuerdos de las conferencias de reglamentación pública. Ello no es posible en el caso de las conferencias de reglamentación propia, como ya se ha dicho. Además, cuando los acuerdos se refieren a conferencias de reglamentación pública que vienen actuando desde hace muchos años, como es el caso de las sometidas a legislación de los Estados Unidos, existe de ordinario un cuerpo de leyes y disposiciones reglamentarias al respecto. En el caso de estas conferencias, las prácticas y los procedimientos normativos concretos y el ámbito de su aplicación se pueden identificar con más facilidad que en el caso de las conferencias que son objeto de una reglamentación pública más reciente.

46. Si las disposiciones de la legislación de Estados Unidos se toman como modelo de la máxima reglamentación vigente, se comprueban las características principales siguientes :

a) *Supervisión*: presentación de todos los acuerdos constitutivos de conferencias y de las tarifas de fletes para su aprobación por un órgano designado oficialmente al efecto ;

b) *Fiscalización*: presentación de informes sobre las reuniones de las conferencias y los resultados de sus deliberaciones ;

c) *Normas prescriptivas de conducta*: se prescribe la conducta que deben seguir las conferencias marítimas a fin de garantizar los intereses de los usuarios y de las compañías no afiliadas. Estas garantías pueden agruparse en dos categorías :

i) La prohibición de determinadas prácticas, tales como bonificaciones diferidas, buques « de lucha », discriminación entre usuarios y rutas, datos falsos en los conocimientos de embarque o clasificación indebida de la carga, descuentos secretos, fletes discriminatorios;

ii) El carácter obligatorio de determinadas cláusulas que deben figurar en los acuerdos de conferencia sobre :

a. Ingreso/retiro,

b. Régimen interno contra las prácticas abusivas,

<sup>40</sup> « Este sistema no ha logrado eliminar las prácticas abusivas » (véase Estados Unidos de América, *The Ocean Freight Industry: the Antitrust Subcommittee (Subcommittee No. 5) of the Committee on Judiciary, House of Representatives, 87th Congress, 2nd session*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1962, pág. 306.

<sup>41</sup> « . . . la dificultad fundamental ha consistido en el grado de neutralidad de que pueden gozar el órgano neutral o sus agentes », *ibid.*, pág. 313.

<sup>42</sup> Los Estados Unidos de América constituyen el principal ejemplo en tal sentido: véase Ley de 1916 (*Shipping Act*), modificada en 1961, y disposiciones generales aprobadas en virtud de la misma.

<sup>43</sup> El Brasil constituye un ejemplo (véase « Contralor de las conferencias por parte de la Comisión de Marina Mercante, resolución CMM 3205, de 13 de marzo de 1968 », en *La Marina Mercante Iberoamericana*, Instituto de Estudios de la Marina Iberoamericana, Buenos Aires, 1968, pág. 369, e *ibid.*, « Normas para la aprobación de tarifas para fletes internacionales, Resolución SUNAMAM 3469 », de 25 de mayo de 1969, pág. 488).

<sup>44</sup> Muchos países, aunque no tienen normas expresas que regulen las actividades de las conferencias marítimas, disponen de una amplia legislación que regula el uso de acuerdos restrictivos del comercio. No se sabe con certeza hasta qué punto tal legislación puede invocarse o aplicarse en el caso de las conferencias marítimas (véase A. Frihagen, *Shipping Conferences and Anti-trust Laws*, Oslo, University Press, 1963, págs. 468 a 470). Cabe señalar, sin embargo, la decisión (Orden) de 10 de septiembre de 1971 de la Bundeskartellamt (Oficina de Cárteles) de la República Federal de Alemania (véase la nota 26 *supra*). La Oficina de Cárteles invoca entre otras razones justificativas de su decisión, que las investigaciones efectuadas no han probado que una disminución de las restricciones existentes daría por resultado la quiebra de los servicios de flete de líneas regulares en el Lejano Oriente. Obsérvese también que el 9 de junio de 1972 la Corte de Apelación de Berlín revocó esta decisión; al tiempo de redactar este informe la secretaria de la UNCTAD no tenía a su disposición las razones aducidas en esa decisión.

- c. Procedimientos para examinar las exposiciones y reclamaciones de los usuarios,
- d. Derecho de los usuarios a adoptar medidas independientes;

d) *Facultades de intervención oficial en ciertos aspectos de la fijación de fletes* por conducto de los organismos competentes ;

e) *Facultades de investigación oficial* por conducto de los organismos competentes ;

f) *Facultades cuasijudiciales* por conducto de los organismos competentes para :

- i) Rechazar los acuerdos de conferencia y los acuerdos de lealtad,
- ii) Imponer sanciones,
- iii) Oponerse a los fletes, dentro de las facultades previstas en la legislación,
- iv) Dictar instrucciones;

g) *Mecanismo de decisión* de controversias para examinar las reclamaciones, elaborar normas sobre prácticas y procedimientos y establecer el organismo encargado de zanjar las diferencias.

47. Según parece, el control legislativo directo que se ejerce en otros países sólo abarca algunos aspectos parciales de las prácticas de las conferencias. La amplitud de sus facultades normativas es, por consiguiente, mucho más reducida de lo que cabría suponer a juzgar por la enumeración que se hace en el párrafo 46 *supra*. Son muy escasas las normas prescriptivas de conducta y hay pocas pruebas de que un mecanismo de investigación y decisión abarque una gama tan amplia de prácticas de conferencias como en el caso de la legislación de los Estados Unidos de América.

48. En esos otros países, distintos de los Estados Unidos de América, el principal instrumento de control legislativo directo sobre las prácticas de las conferencias consiste en una fiscalización legislativa de carácter general que permite denegar la aprobación de los acuerdos de conferencia. Una legislación nacional de este tipo sólo se ha dictado en los últimos años en unos cuantos países, y la insuficiencia de pruebas no permite evaluar de un modo preciso en qué grado y con qué resultados se aplican sus disposiciones.

#### *Control legislativo indirecto*

49. En algunos países, el gobierno puede ejercer diversos tipos de control legislativo indirecto sobre las actividades de las conferencias, por ejemplo mediante la concesión de subsidios postales o la aplicación de derechos a la importación<sup>45</sup>; o mediante la supervisión oficial de ciertos aspectos de las operaciones de las conferencias — por ejemplo, las tarifas de fletes en algunas rutas — instituyendo acuerdos en virtud de los cuales las conferencias marítimas tienen que negociar el nivel general de los fletes con asociaciones de usuarios patrocinadas por el gobierno<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Por ejemplo, la República de Sudáfrica (véase el párr. 83 *infra*).

<sup>46</sup> Por ejemplo, Australia y Nueva Zelanda (véase párr. 82 *infra*). Véase también *Consultas en materia de transporte marítimo* . . .

#### *Control cuasioficial*

50. En unos cuantos países, los gobiernos estimulan la celebración de consultas entre armadores y usuarios sobre temas de interés común, a veces con participación de las autoridades<sup>47</sup>.

51. Algunos gobiernos suelen concertar acuerdos de fletes con varias conferencias marítimas que participan en el tráfico de sus países. Estos acuerdos a veces estipulan que la conferencia proporcione información sobre los costos de explotación del transporte marítimo con destino a los países de que se trata o desde estos países, así como la revisión de los fletes a intervalos señalados<sup>48</sup>.

52. También en el caso de los países que prevén diversos grados de control legislativo indirecto y cuasioficial sobre las conferencias, los métodos de control son mucho menos completos y de alcance más reducido que los consignados en la legislación de los Estados Unidos de América, según se describen en el párrafo 46 *supra*. No parece que el control en sus diversas formas persiga otra cosa que el registro de los acuerdos de conferencia y, en algunos casos, la aprobación de tales acuerdos, o el patrocinio por el ministerio o departamento competente de consultas entre las conferencias y los usuarios, en particular para tratar de los fletes de unos cuantos productos de importancia crítica. A veces, se prevén como recursos una investigación oficial o una acción civil ante un tribunal de justicia. Se dispone de información insuficiente acerca de la medida en que se hace uso de estos recursos o acerca de sus resultados.

#### **E.—Conclusión**

53. Es evidente que se puede establecer una distinción entre los procedimientos o controles establecidos para velar por que la integridad del sistema de conferencias en su conjunto quede protegida contra prácticas abusivas de sus compañías afiliadas y contra la competencia exterior, y los procedimientos o controles que resultan necesarios para asegurar que las prácticas de las conferencias no comprometan el interés nacional o público de los países de que se trate.

54. El control destinado a preservar la integridad del sistema de conferencias se logra con medidas encaminadas a que las compañías afiliadas a las conferencias respeten las diversas obligaciones contraídas en los acuerdos constitutivos, y que los usuarios que se han obligado a utilizar exclusivamente los buques pertenecientes a las conferencias respeten lo dispuesto en los acuerdos al respecto.

55. El carácter de los controles necesarios para asegurar que las prácticas de las conferencias no com-

tercera parte. Véase igualmente *New Zealand Shipping: Report of the Commission of Inquiry*, junio de 1971, Wellington, N.Z., A. Shearer, 1971, cap. 19, párr. 20.

<sup>47</sup> Por ejemplo, la India. Véase *Consultas en materia de transporte marítimo* . . . parte cuarta.

<sup>48</sup> Véase el Informe Rochdale, párr. 441. El ejemplo mencionado se refiere a Sudáfrica.

prometen el interés nacional o público depende de la política oficial de los países afectados. Esos controles suponen, en mayor o menor grado, medidas encaminadas a lograr que los acuerdos y prácticas de las conferencias no se mantengan en secreto, que las diferencias entre las conferencias y los usuarios no se resuelvan unilateralmente por aquéllas y que se establezca un equilibrio entre los lícitos intereses comerciales del país y las necesidades tanto de los usuarios como de las conferencias.

56. Se ha visto que las conferencias de reglamentación propia se ocupan casi exclusivamente del control de las prácticas abusivas y de la protección del sistema de conferencias contra la competencia exterior. Por otra parte, las conferencias de reglamentación pública se regulan mediante diversas formas de control con miras a salvaguardar el interés público de los países afectados. Por consiguiente, la reglamentación propia no se ocupa de las esferas que afectan al interés público.

## Capítulo II

### REGLAMENTACIÓN PÚBLICA

#### A.—Introducción

57. Como ya se ha visto, el sistema de conferencias ha evolucionado de forma tal que las conferencias de diversas rutas pueden dividirse en dos clases claramente identificables, las de reglamentación propia y las de reglamentación pública <sup>49</sup>.

58. También se ha indicado que la distinción entre estas dos clases consiste en que la finalidad del régimen de las conferencias de reglamentación propia es mantener la integridad de la conferencia en su conjunto y, especialmente, contra la competencia exterior, mientras que el objeto de la reglamentación pública es tratar de garantizar que las prácticas de las conferencias no obren en menoscabo del interés público o nacional.

59. Lo que ha de examinarse ahora es el grado en que los rasgos característicos de las conferencias de reglamentación propia, que se han descrito en los párrafos 13, 14 y 19 a 23 y en el cuadro 1 *supra*, y que podrían considerarse restrictivos o arbitrarios, han quedado sujetos a control, en su caso, por la reglamentación pública de las conferencias en interés general.

60. En vista de la escasa jurisprudencia y de la falta de un cuerpo de prácticas que indiquen exactamente los diversos métodos de la función de control público en la práctica de casi todos los países, salvo los Estados Unidos de América, es imposible presentar una descripción detallada de la situación que reina en la mayoría de los países en que operan conferencias de reglamentación pública <sup>50</sup>.

61. Una comparación general pone de manifiesto considerables variaciones en la manera en que los distintos países reglamentan las conferencias marítimas internacionales, tanto en lo que se refiere al alcance de la reglamentación como al modo en que se aplica. En la práctica, la legislación sólo da un cuadro parcial de la situación, y para estudiar la forma en que un país reglamenta e influye en la competencia y las actividades de las compañías afiliadas a una conferencia es preciso tener en cuenta las diferentes condiciones en que se aplica la ley <sup>51</sup>.

62. Por ello, el análisis que se hace seguidamente se basa en una amplia división de las conferencias de

<sup>49</sup> Los métodos de reglamentación empleados en los dos tipos de conferencias no se excluyen necesariamente entre sí. Las medidas de reglamentación pública pueden controlar o influir en algunos aspectos de las conferencias de reglamentación propia.

<sup>50</sup> Véase el párrafo 47 *supra*.

<sup>51</sup> El aserto de que « las normas formales no parecen aplicarse muy estrictamente » es corriente en la literatura sobre la situación de muchos países en que operan conferencias de reglamentación pública (véase A. Frihagen, *op. cit.*, pág. 468).

reglamentación pública en conferencias « totalmente » reglamentadas y « parcialmente » reglamentadas.

63. Conviene hacer otra distinción. La legislación puede influir en las prácticas de las conferencias de dos modos : positivamente, es decir, reglamentando aspectos concretos de las operaciones, o negativamente, esto es, dando inmunidad a las prácticas de las conferencias, bajo ciertas condiciones, frente a la legislación relativa a las prácticas restrictivas o las leyes antimonopolísticas.

64. A continuación se describen brevemente el alcance del control legislativo que se ejerce en varios países <sup>52</sup> y las garantías que se han instituido para preservar el interés público. Como ya se ha dicho, el control público se ha dividido en términos latos en reglamentación « total » y reglamentación « parcial ».

#### B.—Control público nacional total

65. El único caso de este tipo de control es el de los Estados Unidos de América, según muestra la Ley de 1916, sobre transporte marítimo (*Shipping Act*) modificada en 1961 <sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Las leyes y decretos principales se enumeran en la nota sobre las fuentes legales que figura a continuación de cuadro 3 *infra*. Algunos países, en particular el Canadá, los Estados Unidos de América, Nueva Zelandia y el Reino Unido han investigado en años recientes el funcionamiento de los sistemas de conferencias en sus rutas, y han publicado, entre otros, los siguientes informes: Canadá: Comisión de Prácticas Restrictivas. *Shipping Conference Arrangements and Practices*.

Estados Unidos de América:

a) *Hearings before the Special Subcommittee on Steamship Conferences of the Committee on Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives, 87th Congress, 1st Session (1961)*, en H.R. 4299.

b) *House of Representatives, 87th Congress, 1st Session (1961) Report. No. 498*, presentado por el Sr. Bonner como suplemento del H.R. 6775.

c) *Hearings before the Merchant Marine and Fisheries Subcommittee for Committee on Commerce, United States Senate, 87th Congress, 1st Session (1961)*, en H.R. 6775.

d) *Senate Report, 87th Congress, 1st Session (1961), No. 860*, por el Senador Engle, como suplemento del H.R. 6775.

e) *Report of Senate Debate, 13-14 September 1961, 107 Congressional Record*, págs. 18128 a 18134, 18227 a 18254.

f) *Conference Report, 87th Congress, 1st Session (1961), No. 1247*. Nueva Zelandia: *New Zealand Shipping: Report of the Commission of Inquiry*, junio de 1971.

Reino Unido: Informe Rochdale.

<sup>53</sup> Código Anotado de los Estados Unidos 46 (*46 United States Code Annotated*), artículos 801 a 842. También se estipula cierto grado de control en el artículo 19, 1) b de la Ley de la Marina Mercante (*Merchant Marine Act*) de 1920, en el artículo 205 de la Ley de la Marina Mercante (*Merchant Marine Act*) de 1936 y en el artículo 212 e de esa misma Ley.

66. La política de reglamentación que rige las conferencias marítimas en ese país se funda en cuatro disposiciones legislativas principales :

a) Exención de las conferencias marítimas de la legislación antitrust, con sujeción a ciertas condiciones que se señalan más adelante. El interés público o nacional se considera idéntico al de los exportadores y los importadores de los Estados Unidos, y con esta concepción se justifica la exención de las conferencias marítimas de las leyes antitrust <sup>54</sup>.

b) Reglamentación oficial de las prácticas de las conferencias. La Ley de 1916 sobre Transporte Marítimo, resultado de los estudios de la Comisión Alexander, y las enmiendas de 1961, resultado de los estudios de las Comisiones Bonner y Celler, se basan en la premisa de que el interés público nacional exige la protección directa de los usuarios mediante disposiciones legales específicas.

c) Legitimación de los contratos con doble tarifa para proteger a los exportadores e importadores, mediante algunas restricciones obligatorias sobre las estipulaciones y condiciones de esos contratos.

d) Ilegalidad de las bonificaciones diferidas.

67. La Ley de 1916 sobre Transporte Marítimo establece el sistema básico de reglamentación del transporte marítimo en el comercio exterior de los Estados Unidos. En los siguientes párrafos 68 a 73 se describe el alcance de esa Ley y de su reglamentación complementaria <sup>55</sup>.

68. La Ley dispone que todos los acuerdos entre transportistas y los estipulados por otras personas sujetas a la Ley que afecten a la competencia deben presentarse a la Comisión Marítima Federal <sup>56</sup>. La Comisión, una vez hechas las notificaciones y celebradas las audiencias oportunas, debe desaprobar, cancelar o modificar cualquier acuerdo que, a su juicio, sea indebidamente discriminatorio o desleal que opere en perjuicio del comercio de los Estados Unidos, sea contrario al interés público o infrinja la Ley. En caso de ser aprobado, el acuerdo queda exento de las leyes antitrust de los Estados Unidos.

<sup>54</sup> « Por su fraseología y sus efectos, las enmiendas Bonner introducidas a la Ley en 1961 son sin duda las declaraciones más explícitas del Congreso hasta la fecha en cuanto a la identificación de los intereses nacionales con los intereses de los exportadores e importadores de los Estados Unidos » (véase J. S. Gordon, « Shipping Regulation and the Federal Maritime Commission », en *37 University of Chicago Law Review* [1969], pág. 99). Para los efectos del presente informe se consideran equivalentes el interés nacional y el interés público.

<sup>55</sup> Denominada generalmente « General Orders ». Publicada en *Code of Federal Regulations* [Código de reglamentos federales], título 46, capítulo IV, parte 500 *et seq.*

<sup>56</sup> La Comisión Marítima Federal fue instituida el 12 de agosto de 1916 para regular el comercio marítimo exterior o de cabotaje de los Estados Unidos y garantizar que el comercio internacional de los Estados Unidos quedara abierto a todos los países en condiciones justas y equitativas, sin prejuicios indebidos o discriminación injusta. El organismo normativo marítimo de los Estados Unidos ha tenido varios nombres: « The U.S. Shipping Board » desde 1916, « The U.S. Maritime Commission » desde 1933, « The Federal Maritime Board » desde 1950 y « Federal Maritime Commission » a partir de 1961.

69. La Ley autoriza al transportista o conferencia a aplicar un sistema contractual de tarifa doble, a menos que la Comisión Marítima Federal estime que va en detrimento del comercio de los Estados Unidos, siempre y cuando el contrato contenga ciertas cláusulas expresamente enumeradas <sup>57</sup> y cualquier otra disposición que oportunamente exija la Comisión.

70. La Ley exige que los acuerdos de conferencias estipulen condiciones razonables y equitativas para el ingreso de los miembros, una fiscalización adecuada de las obligaciones contraídas conforme a los acuerdos y procedimientos razonables para el pronto y justo examen de las peticiones y reclamaciones de los usuarios.

71. La Ley dispone que las conferencias presenten a la Comisión Marítima Federal, y tengan a disposición del público, tarifas en que indiquen los fletes, cargos, normas y reglas del transporte de la carga, y que sólo las tarifas así presentadas pueden alterarse. La notificación de toda nueva tarifa o de aumentos de los fletes debe hacerse con 30 días de antelación a la fecha de su entrada en vigor, a menos que, por motivos justificados, la Comisión permita que los cambios rijan antes de ese período de 30 días. Las rebajas de las tarifas pueden entrar en vigor en el momento de su notificación. Si la Comisión rechaza una tarifa, por considerar que no se ajusta a la forma y el procedimiento prescritos por la Comisión para su publicación y registro, se considera nula y de aplicación ilegal.

72. La Ley ordena a la Comisión que rechace toda tarifa que, previo examen, considere que, por ser indebidamente alta o baja, resulta perjudicial para el comercio de los Estados Unidos.

73. La Ley considera delictivo que un transportista público :

a) Pague o convenga en pagar una bonificación diferida ;

b) Use un buque « de lucha » <sup>58</sup> ;

c) Tome represalias contra cualquier usuario por haber hecho uso de los servicios de otro transportista, negándole o amenazando con negarle espacio para el transporte o aplicando otros métodos discriminatorios o desleales ;

d) Haga un contrato no equitativo o injustamente discriminatorio con un usuario, o discrimine injustamente contra él en lo que hace al espacio para el cargamento, las operaciones de carga y descarga o la liquidación de reclamaciones.

<sup>57</sup> Estas disposiciones aparecen en *Uniform Merchant's Contract* (Código de reglamentos federales, título 46, capítulo IV, parte 538.10). Versan sobre 1) dispensas, 2) preaviso de aumentos de fletes, 3) derecho sobre las mercancías, 4) rutas naturales, 5) limitación de la indemnización por incumplimiento del contrato, 6) derechos bilaterales de rescisión, 7) diferencias entre las tarifas y 8) carga excluida del contrato.

<sup>58</sup> La Ley de 1916, artículo 14, define como « buque de lucha » « . . . la nave asignada a una ruta particular por un transportista o un grupo de transportistas con objeto de excluir, evitar o reducir la competencia expulsando a otro transportista de la ruta de que se trate ».

74. La Ley sobre Transporte Marítimo de los Estados Unidos y la reglamentación que la complementa tratan expresamente de regular la mayoría de las características restrictivas más importantes de las conferencias de reglamentación propia a que se ha hecho referencia en los párrafos 13, 14 y 19 a 23 y en el cuadro 1 *supra*, con las siguientes excepciones principales :

a) Distribución de las rutas entre las compañías afiliadas y bases para esa asignación ;

b) Número de barcos asignado al tráfico en una determinada ruta ;

c) Detalles sobre la adecuación y calidad de los servicios ;

d) Procedimiento para fijar tarifas específicas ;

e) Representación de los usuarios ante los comités locales de la conferencia y delegación de atribuciones a los representantes de la conferencia para que puedan adoptar decisiones.

75. Puede considerarse que casi todas, si no todas, las prácticas restrictivas de las conferencias quedan sujetas a la Ley norteamericana de 1916 sobre Transporte Marítimo, modificada en 1961, y su reglamentación complementaria si se estima que violan el artículo 15 de dicha Ley, en la medida en que sean indebidamente discriminatorias, perjudiciales para el comercio de los Estados Unidos o contrarias al interés público. Parece, por ello, que la mayoría de las características institucionales de las conferencias de reglamentación propia que pueden considerarse restrictivas del comercio están previstas directamente, o pueden estarlo indirectamente, por la legislación marítima de los Estados Unidos y los reglamentos que la complementan.

76. Es por tanto evidente que los poderes normativos de la Comisión Marítima Federal la colocan en una posición dominante con respecto a las conferencias. Esos poderes comprenden : aprobar o rechazar los acuerdos que le son presentados por los navieros ; regular las prácticas de los navieros, conferencias de navieros u otras personas que intervienen en el comercio exterior de los Estados Unidos ; aceptar o rechazar las tarifas presentadas por los navieros o conferencias de navieros para el comercio exterior de los Estados Unidos ; revisar y determinar la validez de las violaciones denunciadas o posibles de la legislación marítima, y, de hecho, sustituir la decisión unilateral de las conferencias en los casos de prácticas abusivas y controversias con los usuarios por unas normas legales de arbitraje que pongan a salvo el interés público dentro de la jurisdicción de la Comisión.

### C.—Control público nacional parcial

77. Este tipo de reglamentación reviste muchas formas : por ejemplo, puede disponerse que los acuerdos de conferencias sean aprobados por un organismo oficial, o estipularse una determinada participación de las compañías nacionales en el tráfico ; pueden promulgarse leyes marítimas que exceptúen de la legislación antitrust o de las leyes relativas a las prácticas comerciales restrictivas ciertas prácticas de las conferencias ; pueden

aplicarse reglamentaciones administrativas ; promulgarse leyes que establezcan un consejo de usuarios o un organismo equivalente y procedimientos de consulta sobre transporte marítimo<sup>59</sup>, o, por último, dictarse leyes especiales que no estén directamente relacionadas con las actividades o los acuerdos restrictivos del transporte marítimo, pero que puedan tener un efecto directo en el transporte.

78. La legislación basada fundamentalmente en el requisito de la aprobación de los acuerdos de conferencias por un organismo oficial y en asegurar una determinada participación en el tráfico de la conferencia para las compañías nacionales tiene su mejor ejemplo en las leyes de algunos países de América Latina, como Argentina y Brasil<sup>60</sup>.

79. La legislación puede exceptuar ciertas prácticas de las conferencias de las disposiciones de las leyes antitrust y legalizar así las conferencias marítimas<sup>61</sup>. En el Canadá, por ejemplo, la Ley de Exención de las Conferencias Marítimas (*Shipping Conferences Exemption Act*), de 7 de octubre de 1970, estipula el registro de las tarifas y acuerdos, fija la « diferencia » máxima admisible entre las tarifas contractuales y no contractuales y prohíbe determinadas prácticas que generalmente se consideran desleales. Los principios que informan esta Ley son los siguientes : toda legislación sobre las conferencias debe reducirse al mínimo ; las conferencias deben legalizarse, quedando por lo demás en libertad de acción, y debe darse máxima importancia a las negociaciones directas entre las conferencias y los usuarios. Hay disposiciones que prevén la investigación pública de las operaciones de las conferencias.

80. En los países que no tienen legislación especial sobre el transporte marítimo pueden invocarse las leyes antitrust para controlar las prácticas de las conferencias. Por ejemplo, el artículo 26 de la Ley relativa a las restricciones de la competencia (27 de julio de 1957) de la República Federal de Alemania dispone que las empresas o asociaciones de empresas no podrán inducir a otras empresas o asociaciones de empresas a negarse a vender o comprar bienes o servicios con intención de perjudicar deslealmente a los competidores. Prescribe asimismo que las asociaciones de empresas no deben obstaculizar deslealmente, en forma directa o indirecta, a otras empresas dedicadas a actividades comerciales normalmente abiertas a empresas análogas, ni deben dar a esas empresas, directa o indirectamente, un trato distinto del que conceden a empresas semejantes. También podría invocarse el artículo 22 de la misma Ley, que se refiere a las empresas que tienen una posición de dominio en el mercado<sup>62</sup>.

81. La reglamentación administrativa enumera a veces prácticas de conferencias expresamente prohibidas. En

<sup>59</sup> Un ejemplo reciente es el del Consejo de Usuarios de la Costa de Marfil establecido por la Ley No. 69-240 de 9 de junio de 1969.

<sup>60</sup> Véase el párrafo 43 y la nota 43 de pie de página.

<sup>61</sup> La Ley de 1916 sobre Transporte Marítimo de los Estados Unidos tiene fundamentalmente disposiciones de tipo semejante, pero ya se han examinado en la sección B del presente capítulo.

<sup>62</sup> Véanse los párrafos 24 y 44 y las notas de pie de página correspondientes.

el Japón, por ejemplo, la *Fair Trade Commission Notification No. 17* (1959) (Notification No. 17 sobre prácticas comerciales restrictivas en la industria del transporte marítimo) prohíbe tarifas discriminatorias y condiciones discriminatorias para la admisión en una conferencia, establece un control de las bonificaciones contractuales, pone término a los contratos de doble tarifa, y regula las sanciones por deslealtad y las dispensas a los usuarios leales.

82. La legislación instituye a veces procedimientos de consulta entre las conferencias y los usuarios sobre asuntos de interés común y estipula en ocasiones la participación gubernamental; como ejemplo pueden citarse las disposiciones relativas al transporte marítimo de la Ley australiana 1965/67 de Prácticas Comerciales. Esta Ley afirmó el principio de las negociaciones entre los usuarios y los armadores e instituyó cambios en el sistema de consultas establecido para poner en práctica ese principio. Evidentemente, el Gobierno considera que las conferencias « cerradas » son el mejor medio de servir los intereses de Australia y de las conferencias que sirven sus rutas. Al propio tiempo, la Ley prevé ciertas garantías para restringir un poder monopolístico excesivo. Estas garantías figuran en disposiciones que tratan de cuestiones tales como el nombramiento de un representante residente por el armador; el registro de los acuerdos de conferencias; la obligación de los armadores, a petición del Ministerio de Comercio, de negociar con organismos de usuarios designados, la fijación de fletes y otras condiciones del transporte de mercancías; la presentación de los datos económicos que razonablemente se necesiten para negociar con los organismos de usuarios; el reconocimiento de los organismos de usuarios; la desestimación de los acuerdos de conferencias en ciertas circunstancias, y el derecho de interponer recursos civiles para obtener indemnización por pérdidas o perjuicios. Las disposiciones de la Ley sólo se aplican al transporte marítimo que sale de Australia.

83. Puede aplicarse a las conferencias una legislación no inmediatamente relacionada con las actividades de transporte marítimo o los acuerdos de tipo restrictivo. Por ejemplo, la Oficina de Correos de Sudáfrica se rige por una Ley que prohíbe « La concesión de contratos postales a líneas navieras que ofrecen bonificaciones a los usuarios que no recurren a los servicios de otras empresas »<sup>63</sup>. Además, conforme a la reglamentación aduanera de Sudáfrica las autoridades pueden aumentar los aranceles que gravan las mercancías importadas con fletes especialmente bajos, si su importación va en perjuicio de los productores de los mismos bienes en Sudáfrica<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Véase A. Frihagen, *op. cit.*, pág. 467. El autor añade: « Esta norma ha tenido importantes consecuencias, ya que los contratos para el transporte de correo se han dado a líneas que han dominado especialmente las rutas de que se trataba y que tienen considerable influencia en las conferencias navieras de tales rutas. Este parece ser el motivo de que no se utilicen en las principales rutas de Sudáfrica las bonificaciones diferidas y las tarifas dobles. »

<sup>64</sup> *Ibid.*, pág. 467.

84. Las diferentes formas de control público nacional parcial que se han examinado tienden, por propia naturaleza, a concentrarse en aspectos limitados, si bien importantes y con frecuencia fundamentales, de todo el complejo de las características institucionales de las conferencias. Por lo común se centran en :

a) El registro o aprobación de los constitutivos de las conferencias y de los fletes, si bien puede darse únicamente una publicidad limitada a los acuerdos<sup>65</sup>;

b) Una determinada participación de las líneas nacionales en las rutas de las conferencias; condiciones más fáciles para ingresar en las conferencias;

c) Procedimientos de consulta con los gobiernos y los usuarios sobre asuntos de común interés;

d) Amplios poderes gubernamentales para investigar prácticas abusivas;

e) Control de algunas de las prácticas más perjudiciales utilizadas por las conferencias para eliminar la competencia, por ejemplo, la prohibición de « buques de lucha »;

f) El pronto reembolso de las bonificaciones;

g) La no discriminación en los fletes;

h) La limitación de las sanciones por incumplimiento de acuerdos.

85. Así, aunque evidentemente la reglamentación nacional parcial por ley trata en general de corregir algunos de los rasgos característicos restrictivos del sistema de conferencias de reglamentación propia, su alcance varía considerablemente de un país a otro. Algunas cuestiones de interés, por ejemplo, condiciones de admisión, límites máximos permisibles en las bonificaciones por lealtad, participación equitativa de las líneas marítimas nacionales, adecuación y calidad de los servicios, dispensas para utilizar servicios de buques ajenos a las conferencias, medidas más eficaces de régimen interno contra las prácticas abusivas, quedan fuera de casi todas las reglamentaciones de control nacional, así como también la necesidad de arbitraje imparcial de las controversias<sup>66</sup> y la plena discusión y negociación con los usuarios sobre los aumentos de fletes generales y las tarifas de promoción.

#### D.—Resumen de las medidas de reglamentación pública

86. Resumiendo la anterior reseña de la reglamentación pública de las conferencias, cabe decir que la mayoría de las cuestiones de transporte marítimo que interesan a los usuarios son objeto de normas de distintos tipos en algunos países. En el cuadro 3 se describe esquemáticamente la posición de varios países.

<sup>65</sup> Por ejemplo, aunque la ley puede exigir que los convenios se registren en un organismo oficial, los convenios pueden no ser accesibles al público. Sin embargo, los acuerdos registrados en la Comisión Marítima Federal de los Estados Unidos están abiertos al público (véase el párr. 68 *supra*).

<sup>66</sup> Por ejemplo, su solución sin acudir a los tribunales de justicia.

CUADRO 3

Prácticas de conferencias \* reglamentadas en seis países <sup>a</sup>

Prácticas de conferencias	Estados Unidos de América					
	Brasil	Australia	Argentina	Japón	Canadá	
<i>Relaciones entre las compañías afiliadas</i>						
a) Composición de las conferencias .....	×	×	×	×	×	
b) Participación en el tráfico .....		×		×		
c) Explotación en común .....	×	×				
d) Sanciones .....	×					
e) Régimen interno .....	×					
f) Publicación de los acuerdos de conferencias .....	×	×	×	×		×
g) Contenido de los acuerdos de conferencias .....	×	×				
<i>Relaciones con los usuarios</i>						
a) Acuerdos de lealtad .....	×	×			×	×
b) Dispensas .....	×	×				
c) Publicación de las tarifas y reglas conexas .....	×	×	×	×		×
d) Sistema de consultas .....			×			
e) Representación .....	×		×			
<i>Fletes</i>						
a) Aumentos generales de los fletes .....	×	×				
b) Fletes específicos .....	×	×	×			
c) Fletes de promoción .....						
d) Recargos .....		×				
e) Monedas — Devaluación, revaluación, tipos de cambio, monedas flotantes .....						
<i>Otras prácticas</i>						
a) Competencia exterior .....	×					×
b) Promediación de los fletes .....						
c) Calidad de los servicios .....						
d) Adecuación de los servicios .....	×		×			
<i>Cumplimiento</i>						
a) Solución de controversias .....	×	b	b	b	b	b

\* El signo (×) se aplica a las diversas prácticas de conferencias enumeradas en la primera columna, que están sometidas a una reglamentación en los países considerados.

<sup>a</sup> Para una referencia cruzada, véase el cuadro 1. Obsérvese que en algunos países, por ejemplo la República Federal de Alemania, la legislación no expresamente relacionada con el transporte marítimo puede afectar las actividades de las conferencias.

<sup>b</sup> La información disponible no aclara hasta qué punto las reclamaciones contra las conferencias pueden remitirse en estos países a la decisión de órganos imparciales distintos de los tribunales de justicia. En algunos países, por ejemplo, Japón y Canadá, los usuarios pueden presentar sus reclamaciones sobre supuesto incumplimiento de las disposiciones contra las prácticas restrictivas a las Comisiones de prácticas restrictivas o de comercio leal, respectivamente.

FUENTES LEGALES SOBRE REGLAMENTACIÓN DE LAS CONFERENCIAS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

Argentina

Registro de tarifas de conferencias; decreto 6186, de 27 de septiembre de 1968.

Australia

Ley de prácticas comerciales (*Trade Practices Act*) 1965/67, parte Xa — Transporte marítimo.

Brasil

Se desconocen varias conferencias y se propicia la creación de otras nuevas, *Resolución CMM 3331*, de 15 de octubre de 1968.

Normas para la aprobación de tarifas para fletes internacionales; *Resolución SUNAMAM 3469*, de 23 de mayo de 1969.

Contralor de las Conferencias por parte de la Comisión de Marina Mercante, *Resolución CMM 3205*, de 13 de marzo de 1968.

El transporte marítimo de comercio exterior brasileño, *Resolución 2995*, de 30 de mayo de 1967.

Reglamento de los fletes marítimos del comercio exterior; *Ley 388*, de 3 de febrero de 1937.

Costos de explotación naviera, *Resolución SUNAMAM 3432*, de 7 de marzo de 1969. Información procedente de *La Marina Mercante Iberoamericana*.

#### *Canadá*

Ley de exención de las conferencias marítimas (*Shipping Conferences Exemption Act*), de 7 de octubre de 1970.

#### *Estados Unidos de América*

Ley sobre transporte marítimo (*Shipping Act*) de 1916; *United States Code Annotated*, Título 46, artículos 801 a 842

Código de Reglamentos federales (*Code of Federal Regulations*) de 1970, Título 46, capítulo IV, partes 521, 522, 523, 524, 527, 528, 529, 530, 536, 537, 538

Decreto general (revisado) No. 7, Registro Federal 35 [*General Order 7 (Revised) 35 Federal Register*] de 28 de octubre de 1970, págs. 16679 a 16682

Decreto general No. 13 (Enmienda 4), Registro Federal 35 [*General Order 13 (Amendment 4), 35 Federal Register*] de 21 de abril de 1970, pág. 6394.

#### *Grecia*

Ley 6069/34, modificada por Ley 112/36.

#### *Japón*

Ley de Transporte Marítimo (Ley No. 187, 1.º de junio de 1949) Notificación No. 27 de 1959 de la Comisión de Comercio Leal sobre prácticas comerciales restrictivas en la industria del transporte marítimo.

#### *Nueva Zelandia*

Ley 43 de 1936 sobre protección del transporte marítimo británico (*The Protection of British Shipping Act*)

Ley No. 110 de 1958 sobre prácticas comerciales (*Trade Practices Act*).

#### *República Federal de Alemania*

Ley de 27 de julio de 1957 relativa a las restricciones de la competencia.

#### *Sudáfrica*

Ley No. 44 de 1958 sobre la Oficina de Correos (*Post Office Act*).

### Capítulo III

#### MÉTODOS POSIBLES DE REGLAMENTACIÓN DE LAS CONFERENCIAS

87. Como se ha mostrado en capítulos anteriores, las actividades de las conferencias marítimas están ya reglamentadas en gran medida en varios países. Hay la reglamentación mediante el propio mecanismo de los acuerdos constitutivos de las conferencias y hay la reglamentación impuesta por las leyes o los reglamentos oficiales o cuasi oficiales de diversos países. Las reclamaciones constantes de los países no marítimos y de algunos países marítimos en relación con las actividades y prácticas de las conferencias marítimas prueban que esas medidas no responden a las necesidades de la situación actual<sup>67</sup>. Lo mismo se advierte también en el hecho de que los gobiernos de los países de Europa occidental y el Japón, en la reunión celebrada por sus Ministros de Transporte en Tokio a comienzos de 1971, reconocen que no puede dejarse ya a las conferencias en entera libertad de reglamentar sus propias políticas y prácticas sin cierta orientación de los gobiernos en interés público, conforme se prevé en las decisiones adoptadas, y dan alguna indicación de que los gobiernos se proponen intervenir si se plantean dificultades en el futuro.

88. Las conferencias operan internacionalmente y la mayoría de ellas cuentan entre sus afiliados a compañías navieras pertenecientes a más de un país. Por ello, no resulta satisfactoria la reglamentación nacional unilateral de las conferencias, al paso que la reglamentación propia, por su misma naturaleza, no se ocupa de cuestiones más amplias del interés público. Tanto la reglamentación propia como la reglamentación nacional versan sobre temas análogos. Sin embargo, mientras que el objeto de la reglamentación propia es mantener la integridad de las conferencias, la reglamentación nacional persigue además un interés público más amplio. Una reglamentación internacional, evidentemente, regiría materias análogas, pero, dado que se ocuparía de satisfacer las necesidades de varias partes en un contexto internacional, sus prescripciones y su alcance preciso rebasarían lo dispuesto en cualquier reglamentación propia o reglamentación nacional determinada. En el presente capítulo, el problema que se estudia no es el del alcance y contenido de la reglamentación ni sus prescripciones concretas<sup>68</sup>, sino el de los métodos por los que podría aplicarse.

<sup>67</sup> Véase también la declaración hecha por el representante de la Comisión Marítima Federal: «La experiencia nos ha enseñado que la reglamentación que se han dictado las propias empresas de transporte marítimo no ha tenido éxito y que esas empresas y sus clientes han sufrido las consecuencias de una falta absoluta de reglamentación.» (Federal Maritime Commission Press Release 70-20; observaciones hechas por el Comisionado George H. Hearn ante la National Defense Transportation Association, 7th Annual European Conference, Venecia, 1.º de mayo de 1970).

<sup>68</sup> Estas materias se examinan en el capítulo IV *infra*.

89. Una vez reconocida la necesidad de algún tipo de reglamentación internacional<sup>69</sup>, se plantea el problema de señalar la forma y el mecanismo apropiados de reglamentación. La reglamentación ha de responder al interés público de todos los países en los que operan las conferencias y ajustarse a consideraciones comerciales de orden práctico, sin originar al mismo tiempo conflictos jurisdiccionales graves entre los intereses nacionales de diversos países.

90. Al examinar la cuestión de por qué una reglamentación internacional sería preferible a la nacional, debe tenerse en cuenta otra consideración importante. Es posible que los países en desarrollo y, en particular, los más pequeños, teman que una reglamentación unilateral por su parte provoque medidas de represalia por las conferencias o los gobiernos, desfavorables para su comercio (véase la sección II, párrs. 14 a 16 de las decisiones de Tokio)<sup>70</sup>, ya que evidentemente los países en desarrollo carecen del poder económico de países tales como los Estados Unidos de América, que han promulgado una legislación detallada sobre las prácticas de las conferencias. Una reglamentación internacional no suscitaría esos temores. Tampoco los causaría el hecho de que un grupo de países en desarrollo introdujera reglamentaciones idénticas, aunque tal medida podría causar conflictos de jurisdicción entre los países en desarrollo interesados, por una parte, y las conferencias que operaran desde el exterior en las rutas reglamentadas y las autoridades de los países en que tuvieran su sede esas conferencias, por otra<sup>71</sup>. Tales conflictos

<sup>69</sup> La resolución del Grupo de Trabajo de la UNCTAD sobre reglamentación internacional del transporte marítimo y las decisiones de Tokio persiguen claramente la adopción de un instrumento internacional para la reglamentación de las conferencias. En la resolución del Grupo de Trabajo (mencionada en el párrafo 3 *supra*) se «expresa la esperanza de que su labor sobre las prácticas de las conferencias lleve a la formulación de normas de conducta apropiadas que sean internacionalmente aceptables...», y en las decisiones de Tokio se afirma que las conferencias «deben perseguir inicialmente la aceptación de tal código [de prácticas] por las conferencias que sirvan las rutas de sus países, sin dejar de tener presente el objetivo final de que ese código goce de apoyo universal» (a este respecto véase nota 36 de pie de página). Por lo general, los instrumentos internacionales se adoptan mediante un convenio o acuerdo (véase el párrafo 109 *infra* en el que se formula esta sugerencia). Como se ha señalado anteriormente, en el Informe Rochdale se persigue también la realización de un *acuerdo internacional* sobre un código de prácticas para las conferencias.

<sup>70</sup> Los países del Grupo Consultivo del Transporte Marítimo presentaron a la Comisión del Transporte Marítimo en su quinto período de sesiones una nota (TD/B/C.4/L.73) en la que exponían las razones a que obedecían las decisiones de Tokio. En el párr. 4 de esa nota se dice que «... la reunión de Tokio no tuvo por objeto establecer una política sistemática de represalias».

<sup>71</sup> Tal era el caso de los Estados Unidos de América (véase la nota 72 de pie de página).

se evitarían si se instituyese una reglamentación internacional.

91. Cualquier sistema de reglamentación que se adopte ha de satisfacer varios criterios :

a) La solución de todas las controversias ha de prescribirse de modo que sea lo más rápida posible, en armonía con la gravedad de los problemas ;

b) El procedimiento de solución de controversias debe ser asequible a todas las partes, sin que suponga gastos de viaje o de representación letrada que no guarden proporción con la cuestión en pugna ;

c) El procedimiento debe ser lo más económico y sencillo posible en lo que respecta a las instituciones y los mecanismos permanentes que hayan de establecerse ;

d) Debe ser imparcial, de modo que todas las partes puedan aceptar fácilmente las decisiones ;

e) En vista del carácter internacional del transporte marítimo, en los casos en que se formulen reclamaciones graves, la institución encargada de decidir las controversias debe ser competente para dar interpretaciones que gocen de autoridad internacional acerca de las normas que rijan la conducta de las conferencias y sentar así precedentes que puedan orientar la solución de controversias futuras.

92. Hay varios métodos posibles de reglamentación internacional de las conferencias en interés público, a saber :

a) La reglamentación de las conferencias por ley ;

b) Un acuerdo internacional sobre un código de prácticas, sin que se prevea ninguna organización administrativa o mecanismo de reglamentación ;

c) La institución de un organismo internacional encargado de reglamentar y vigilar las conferencias ;

d) Una reglamentación internacional de las conferencias sometida a control nacional ;

e) La reglamentación de las conferencias mediante órganos nacionales e internacionales de arbitraje.

A continuación se examinan estos métodos.

#### **A.—La reglamentación de las conferencias por ley**

93. La reglamentación de las conferencias por ley exigiría un acuerdo previo entre los países sobre si las leyes que hubieran de promulgar habrían de reglamentar únicamente las conferencias que tuvieran la sede en el país legislador o si los efectos de la ley podrían hacerse extensivos a las operaciones de conferencias cuya sede radicara en otros países y que sirvieran puertos y rutas de los países que se propusieran promulgar la legislación pertinente. Habría el peligro de que aumentara el número de controversias jurisdiccionales en el caso de que proliferaran las leyes de reglamentación y habría también el riesgo de un choque de intereses nacionales. Sería además probable que muchos países considerasen que la reglamentación de las actividades de las conferencias favorecía los intereses del país reglamentador en detrimento de otros países ; este caso se plantearía

en particular cuando el país que promulgara la reglamentación dispusiera de grandes flotas mercantes.

94. En la actualidad, únicamente los Estados Unidos de América tienen una legislación bastante completa de reglamentación unilateral de las conferencias. Este sistema ha sido criticado a veces por los países que comercian con los Estados Unidos, principalmente los países desarrollados de economía de mercado, cuyas empresas importantes de transporte marítimo se ven afectadas. También se han suscitado de vez en cuando diferencias relativas al control jurisdiccional en relación con la preparación en Estados Unidos de documentos relativos a conferencias que tienen su sede en otros países <sup>72</sup>.

95. Con las modificaciones introducidas en 1961 en la Ley sobre Transporte Marítimo de los Estados Unidos, de 1916, se amplió el control de reglamentación de la Comisión Marítima Federal. Aunque no hay pruebas manifiestas de que se haya producido desorganización alguna en el comercio internacional como consecuencia de esa reglamentación nacional más estricta, queda todavía por ver si la situación sería la misma si otros países comenzasen a adoptar medidas igualmente efectivas para ejercer un control legal de los servicios de conferencias que tocan *sus* puertos. Es razonable esperar que una proliferación de leyes nacionales sobre rutas idénticas o contiguas habría de conducir con el tiempo al establecimiento de alguna forma de cooperación internacional, si no de reglamentación, a fin de evitar conflictos costosos y perjudiciales desde el punto de vista comercial, pero es dudoso que se llegara a una cooperación internacional efectiva o cuánto tiempo se tardaría en conseguirla.

96. La reglamentación mediante leyes nacionales deja de satisfacer la mayoría de los criterios enumerados en el párrafo 91 *supra*. Más importante aún, deja de satisfacer los criterios de imparcialidad y aceptabilidad internacional. Cabría esperar que los tribunales del país reglamentador aplicaran imparcialmente la ley pertinente, pero como la política nacional que habría inspirado esa ley estaría orientada por consideraciones relacionadas con los intereses del país correspondiente, una parte extranjera en una controversia juzgada con arreglo a tal ley estimaría probablemente que no había sido objeto de un trato imparcial o un procedimiento equilibrado. No quedaría satisfecho por tanto el criterio de la aceptabilidad internacional.

97. Por consiguiente, la proliferación de leyes nacionales que reglamenten detalladamente las prácticas de las conferencias no parece ser una solución satisfactoria del problema en el futuro <sup>73</sup>.

<sup>72</sup> La Comisión Marítima Federal hubo de hacer frente a diversos problemas jurisdiccionales en relación con su investigación de disparidades de fletes en el comercio exterior (importaciones y exportaciones) de los Estados Unidos y al velar por la ejecución de las órdenes dictadas por ella para aplicar las leyes de transporte marítimo, durante los años 1964 a 1966.

<sup>73</sup> Sin embargo, si fracasan los esfuerzos por establecer un sistema internacional de reglamentación, los países interesados tal vez piensen en seguir el ejemplo de los Estados Unidos de América e imponer sus reglamentos nacionales (véase la nota 54 de pie de página).

**B.—Acuerdo internacional sobre un código de prácticas sin que se prevea ninguna organización administrativa o mecanismo de reglamentación**

98. Puede abordarse esta solución de dos maneras :

a) Los países se pondrían de acuerdo sobre los criterios normativos y las esferas de reglamentación en las que los distintos Estados podrían legislar ;

b) Los países se pondrían de acuerdo sobre los criterios normativos y las esferas de reglamentación, pero dejarían en libertad de acción a sus navieros respectivos para redactar una serie convenida de principios que servirían de guía a sus operaciones en lo futuro y los propios navieros se encargarían de aplicar esos principios (reglamentación propia).

De esta segunda solución sirven de ejemplo, en cierta medida, las propuestas de un código de prácticas sugeridas en las decisiones de Tokio adoptadas por los Ministros de Transporte de Europa occidental y el Japón.

99. Uno y otro método de reglamentación presentan dos dificultades principales. En primer lugar, los países no contraerían obligaciones de legislar o de velar por que sus navieros redactaran efectivamente una serie convenida de principios. En segundo lugar, los criterios normativos se prestarían a diferentes interpretaciones y, por consiguiente, la reglamentación sería distinta en los diferentes países.

100. Por otra parte, no es probable que si se utilizara la segunda solución, las conferencias instituyeran medidas de reglamentación apreciablemente diferentes de las que existen en la actualidad en la mayoría de las conferencias de reglamentación propia. Así, las decisiones de Tokio, si bien prevén la remisión de diferencias sobre admisión de miembros en conferencias a un « tribunal distinto de conciliación », no existen indicaciones de que vayan a someterse otros tipos de diferencias a un tribunal imparcial, arbitral o de otra naturaleza, ni de que cualquier sentencia arbitral sea obligatoria para las partes en la diferencia. En las decisiones de Tokio se dice también que las diferencias entre navieros suscitadas por la aplicación del código (para cuya solución no se haya establecido todavía ningún sistema de conciliación o de otro índole, ya en las conferencias o fuera de ellas), serían remitidas al CENSA o a algún otro organismo competente constituido por los navieros. Así pues, el concepto de remitir todas las diferencias a un tribunal imparcial, arbitral o de otra naturaleza, se halla visiblemente ausente en el tipo de acuerdo que es de suponer resultaría de tal concepción. En vista de ello, no se lograría la aceptabilidad internacional ni cabría sentar precedentes mediante los fallos dictados en los distintos asuntos.

**C.—Institución de un organismo internacional encargado de reglamentar y vigilar las conferencias**

101. En el tercer período de sesiones de la Comisión del Transporte Marítimo se ha sugerido que la estructura actual de los transportes marítimos habría de modificarse mediante el establecimiento de un organismo

internacional basado en el modelo de la IATA <sup>74</sup>, que en su día sustituiría al sistema de conferencias por otro sistema más adecuado a las necesidades actuales <sup>75</sup>. Otra solución casi análoga, pero de menor alcance, consistiría en establecer un organismo internacional, cuya naturaleza podría ser similar a la de la IATA, dotado de facultades para reglamentar los fletes y vigilar las conferencias <sup>76</sup>.

102. Un problema práctico que se plantearía en la aplicación de estas sugerencias sería evidentemente el del costo y amplitud del organismo y de su secretaría, y la necesidad de su representación en la mayoría de los principales puertos y regiones comerciales del mundo. Tendrían que constituirse un número considerable de comités para adoptar decisiones sobre una diversidad de asuntos relacionados con las conferencias, habida cuenta de la multitud de los distintos tipos existentes de conferencias que cubren rutas diferentes con diferentes combinaciones de cargas y cada una de las cuales presenta sus problemas característicos. Otro factor pertinente es el de la competencia de buques no afiliados a conferencias. Las dificultades con que, por ejemplo, tropieza la IATA en relación con los vuelos *charter* que transportan únicamente pasajeros, se multiplicarían en el caso de las conferencias marítimas. La complejidad de las operaciones de la industria naviera haría que éste fuera un problema muy real. Por consiguiente, considerado a la luz del criterio *c* expuesto en el párrafo 91 *supra*, parece que este método resultaría costoso y complejo.

103. No hay precedentes en que pueda apoyarse la idea de que tal organismo protegería adecuadamente en la práctica los intereses de los usuarios. La IATA, por ejemplo, es una asociación de porteadores y cualquier órgano que se ocupase del transporte marítimo por buques de línea regular y siguiese el modelo de la IATA

<sup>74</sup> La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) es una asociación internacional privada integrada voluntariamente por empresas de servicios aéreos internacionales regulares y constituida como sociedad sin fines de lucro en virtud de una ley especial del Parlamento canadiense. La IATA proporciona el marco para que las compañías de aviación cooperen entre sí y con distintos gobiernos o grupos de Estados en proyectos concretos. La IATA organiza los esfuerzos que llevan a cabo para normalizar, simplificar y unificar prácticas y procedimientos siempre que se estiman convenientes en las esferas técnica y comercial. Sirve de cámara de compensación internacional para la liquidación de las transacciones entre compañías aéreas y actúa como agente de esas compañías en la publicación de tarifas unificadas y de otras cuestiones básicas del transporte aéreo. Organiza también las conferencias de tráfico de la IATA, que son organismos semiautónomos que fijan las tarifas y tasas internacionales, las condiciones de transporte y las cuestiones de representación, y aplica las resoluciones de las conferencias una vez que han entrado en vigor al ser aprobadas por los gobiernos. Véase Sir W. P. Hildred, « International Air Transport Association », *United Nations Transport and Communications Review*, enero-marzo de 1952, vol. V, No. 1, pág. 11, y W. W. Koffler, « IATA: its legal structure — a critical review » en *Journal of Air Law and Commerce*, Dallas, 1966, pág. 222.

<sup>75</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, noveno período de sesiones, Suplemento No. 3 (TD/B/240)*, párr. 46. Véase también *Manual de Administración y Legislación Portuarias* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.69.VIII.2), pág. 73.

<sup>76</sup> Los fletes convenidos estarían sometidos a la aprobación de las autoridades nacionales (gubernamentales) u organismos normativos, como sucede en el caso de la IATA.

estaría constituido, probablemente, en forma análoga. Asimismo, sería difícil garantizar la adecuada protección de los intereses de los países pequeños y, en especial, de los no marítimos. En consecuencia, se resentiría su imparcialidad y, por ende, la aceptabilidad internacional de sus decisiones.

#### D.—La reglamentación internacional de las conferencias sometida a control nacional

104. Este método de reglamentación podría revestir la forma de un acuerdo o convención internacional en el que se determinarían las materias que habrían de reglamentarse mediante «la formulación de normas de conducta apropiadas para las conferencias marítimas que sean internacionalmente aceptables»<sup>77</sup>.

105. Cada gobierno tendría que designar un departamento de la administración pública encargado de recibir las reclamaciones y transmitir las al gobierno de la otra parte interesada. Este último gobierno tendría que haber establecido el procedimiento correspondiente para recibir y tramitar las reclamaciones.

106. Si no se llegara a una solución satisfactoria del problema, el gobierno reclamante podría poner en conocimiento de la Comisión del Transporte Marítimo de la UNCTAD los hechos del caso.

107. Este procedimiento tiene la ventaja de que no exige la creación de una nueva organización o secretaría internacional. Sin embargo, lo probable sería que el mecanismo de tramitación de las reclamaciones fuera muy lento, y resultaría difícil garantizar que un gobierno que recibiese una reclamación respecto de la cual no estuviese interesado se ocupase de ella activamente. Además, la sanción que en último término se impondría por infracción de las normas sería la publicidad del asunto en la Comisión del Transporte Marítimo de la UNCTAD, lo que no conduciría necesariamente a la adopción de medidas correctivas.

108. Este método tampoco se ajusta a los criterios establecidos en el párrafo 91 *supra*. No resultaría sencillo, aunque los costos para el usuario serían relativamente bajos, ya que no habría lugar a gastos y costos judiciales o arbitrales. Por otra parte, la falta de cooperación de un gobierno en la aplicación de este método menoscabaría su eficacia; más aún, la parcialidad conocida o supuesta de un gobierno hacia una determinada política con respecto a las prácticas de las conferencias comprometería gravemente el principio de la imparcialidad. A su vez, cualquier sospecha de parcialidad restaría valor a cualquiera de las decisiones de tal gobierno en cuanto a su aceptabilidad internacional o a la posibilidad de servir como precedente. Sin embargo, los inconvenientes principales de este método serían la incapacidad de garantizar la pronta solución de las controversias y la posibilidad de que los reclamantes adujeran la falta de imparcialidad.

<sup>77</sup> Véase el Informe del Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo acerca de su segundo período de sesiones en *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo*, 11.º período de sesiones, Suplemento No. 3 (TD/B/347), anexo VI, apéndice I, sección B.

#### E.—La reglamentación de las conferencias mediante órganos nacionales e internacionales de arbitraje<sup>78</sup>

109. Este método de reglamentación podría revestir la forma de un acuerdo o convención internacional que detallara las materias objeto de reglamentación mediante «la formulación de normas de conducta apropiadas que sean internacionalmente aceptables». Una vez celebrado dicho acuerdo o convención, el funcionamiento efectivo del mecanismo de reglamentación podría tener dos aspectos distintos.

110. Se ha dicho en el párrafo 91 *supra* que el procedimiento de solución de controversias debe ser asequible a todas las partes, sin que suponga gastos que no guarden proporción con la cuestión en pugna. Sería un despilfarro crear un costoso órgano internacional para zanjar diferencias de relativamente poca importancia y que, en la mayoría de los casos, podrían resolverse a un costo muy reducido mediante procedimientos de arbitraje nacional mucho más sencillos.

111. Por consiguiente, cabe prever, en primer lugar, el arbitraje en el plano nacional de controversias de relativamente poca importancia, en el país en que se plantee la reclamación. En segundo lugar, cabe prever un tribunal internacional de arbitraje para ocuparse de las controversias importantes, cuyo mecanismo estaría atendido con ayuda de los servicios de alguna de las secretarías internacionales existentes.

112. Tendría que idearse una fórmula para distinguir entre el tipo de controversias o reclamaciones sujetas a investigación y solución por árbitros designados nacionalmente y las que podrían estimarse suficientemente graves para que conociera de ellas un tribunal internacional. Esta clasificación garantizaría la solución

<sup>78</sup> El arbitraje es el examen y decisión de una materia en litigio no por un tribunal de justicia sino por peritos en la materia, llamados árbitros, y elegidos según la forma prevista por la ley o mediante acuerdo entre las partes. El acuerdo de referir una controversia a arbitraje se denomina «compromiso» o «acuerdo de arbitraje», y designa un convenio por escrito en el que las partes se comprometen a someter sus diferencias presentes o futuras a arbitraje, independientemente de que designen o no en él un árbitro. El compromiso es irrevocable excepto por la venia de un tribunal o juez. En principio, las partes pueden someter a arbitraje todos los derechos respecto de los cuales tengan libre disposición. Esto puede hacerse mediante el nombramiento de un árbitro por cada parte, a los que se suma un superárbitro si los dos anteriores no legan a un acuerdo, o bien ambas partes pueden convenir inicialmente en el nombramiento de un solo árbitro. La decisión de los árbitros se denomina sentencia o laudo. En todos los países se admite que la controversia puede decidirse mediante un procedimiento de arbitraje sin que la sentencia arbitral quede sujeta a la decisión de los tribunales de justicia. Por lo general, en la práctica, las dos partes en un arbitraje comercial que han sometido una controversia a arbitraje aceptan la sentencia arbitral y evitan de este modo el litigio.

Puede encontrarse un resumen de reglas o leyes de arbitraje nacionales, internacionales y binacionales en el documento titulado «Final version of the Handbook of national and international institutions active in the field of international commercial arbitration», publicado por la Comisión Económica para Europa (TRADE/WP1/15/Rev.1, vols. I a V). Véase también *International Commercial Arbitration/Arbitrage international commercial*, publicado por Union Internationale des Avocats, París, 1956, Dalloz et Sirey, 2 volúmenes. Véase asimismo *Commercial Arbitration and the Law throughout the World/L'arbitrage commercial et la loi dans différents pays* (supplément No. 3), publicado por la Cámara de Comercio Internacional, Basilea, 1964.

de las reclamaciones de importancia relativamente secundaria en los planos inferiores de arbitraje a un costo reducido y no obstruiría las listas de asuntos en la instancia superior, que se ocuparía de las materias más graves y cuyos costos serían inevitablemente más elevados y guardarían proporción con la importancia de las cuestiones en pugna.

113. La mayoría de las reclamaciones formuladas contra las prácticas de las conferencias se refieren a :

- a) Fletes
  - i) Alzas generales de fletes,
  - ii) Fijación de fletes específicos,
  - iii) Fletes de promoción ;
- b) Ingreso y participación de las compañías nacionales de navegación
  - i) Ingreso en conferencias que cubren rutas nacionales,
  - ii) Ingreso en el tráfico de los puertos intermedios de las conferencias que cubren rutas nacionales,
  - iii) Participación en el tráfico de los puertos principales e intermedios ;
- c) Cláusulas poco equitativas en los acuerdos de lealtad y falta de equilibrio entre las obligaciones de los usuarios y de los navieros ;
- d) La falta de adecuación de un servicio, por ejemplo, el hecho de no tocar en un determinado puerto o serie de puertos ;
- e) La calidad de un servicio, en especial la idoneidad de los buques y sus costos de explotación ;
- f) La negativa irrazonable a conceder dispensas para utilizar buques de compañías no afiliadas.

114. No puede considerarse que todas esas reclamaciones revisten suficiente importancia para ser decididas por un tribunal internacional. Todos los usuarios estarían interesados, de una u otra forma, en todas las causas de reclamación enumeradas en el anterior párrafo 113, salvo quizás en la relativa al ingreso y participación de las compañías de navegación nacionales en una conferencia <sup>79</sup>. Sin embargo, en la práctica, sus motivos principales de reclamación se referirían a problemas a corto plazo. Entre estos problemas figurarían la obtención de dispensas para utilizar buques de compañías no afiliadas, la negociación de fletes específicos o de fletes de promoción, la imposibilidad de obtener un flete de promoción o la negativa por parte de la conferencia a aceptar una carga específica y otros problemas de relativamente poca importancia que podrían ser zanjados adecuadamente en una instancia nacional de arbitraje, fácilmente asequible y relativamente poco costosa. Dado que las cuestiones de la calidad y adecuación de los servicios están estrechamente relacionadas con la naturaleza y volumen de la carga transportada en una ruta, también se prestarían más a un arbitraje nacional en primera instancia. Sin embargo, en el caso

<sup>79</sup> Es decir, a menos que sus propios intereses especiales se vean afectados por el hecho de utilizar buques de pabellón nacional, por ejemplo, la moneda en que han de pagarse los fletes.

de controversias importantes en estas materias podría preverse la remisión del arbitraje nacional al internacional.

115. Por otra parte, si bien es indudable que los gobiernos están también interesados en todas las materias mencionadas en el párrafo 113, se ocuparían principalmente de aquellas que afectan al interés nacional o público. Tales materias son las que plantean cuestiones generales que afectan a la economía nacional, tales como el alza general del nivel de fletes, la participación de las compañías nacionales de navegación en las rutas de las conferencias y los acuerdos de lealtad excesivamente restrictivos. Por lo general, no interesaría a los gobiernos ninguna de las demás materias enumeradas en el párrafo 113, a menos que las circunstancias de un caso determinado planteen cuestiones nacionales o internacionales, como puede suceder con las materias relativas a la calidad y adecuación de los servicios.

116. Hay, por consiguiente, dos tipos de reclamaciones:

- a) las que son relativamente secundarias y respecto de las cuales es fundamental que se escuche rápidamente a ambas partes y que sean resueltas con rapidez, y
- b) las que son importantes por referirse a cuestiones generales de política y prácticas de las conferencias y en las que importa más obtener, sin excesivas dilaciones, una solución que goce de autoridad internacional que la celeridad de tal solución. Las cuestiones relativas a la calidad y adecuación del servicio no tienen naturaleza secundaria, pero probablemente es preferible ocuparse de ellas, en primera instancia, en el plano nacional.

117. En lo que se refiere al mecanismo de decisión, la consideración primordial debe ser la imparcialidad y un procedimiento sencillo que asegure la solución expedita y práctica de las controversias. De antiguo viene utilizándose el arbitraje en la industria naviera para la solución de controversias. No es raro que la decisión de un solo árbitro en controversias que implican importantes sumas de dinero sea aceptada con carácter obligatorio por partes que residen en países diferentes. Por ello, parece oportuno que se apliquen a la reglamentación de las conferencias procedimientos que ya han sido puestos a prueba en los círculos navieros, ampliándolos en forma adecuada para prever un arbitraje internacional en las controversias importantes relativas a la observancia de las disposiciones de una serie de criterios normativos internacionalmente aceptados y que se aplicaría en las reclamaciones contra una conferencia, en cuanto órgano, más bien que en las dirigidas contra una compañía naviera.

118. En cuanto al procedimiento que cabría adoptar para el arbitraje de controversias de importancia relativamente secundaria, podría preverse la remisión del asunto a dos árbitros en el país en el que se plantee la queja, uno designado por la conferencia y el otro por el usuario, consejo de usuarios u otro reclamante, según proceda. Si esos árbitros no llegan a ponerse de acuerdo, se podría recurrir a un tercero imparcial como superárbitro. Si cualquiera de las partes se negase a aceptar el nombramiento del superárbitro podría conocer de la apelación, a instancia de la parte apelante, un árbitro designado por el gobierno del país en el que se haya

planteado la queja, previa consulta con ambas partes en la controversia. Otra posibilidad es que ambas partes convengan desde un principio en designar un solo árbitro, cuya decisión será definitiva. Los servicios administrativos de los árbitros nacionales podrían ser proporcionados en común por la conferencia marítima y los consejos de usuarios u otra organización que represente los intereses de éstos.

119. Los árbitros designados de este modo en el plano nacional podrían conocer de las controversias relativas a problemas a corto plazo o relativamente de menor importancia, por ejemplo <sup>80</sup> :

a) Falta de concesión de dispensas por parte de las conferencias ;

b) Controversias sobre el nivel de los fletes específicos o de promoción, estos últimos en relación con las exportaciones no tradicionales ;

c) Negativa de las conferencias a aceptar una carga determinada ;

d) Calidad y adecuación de los servicios.

120. Cabe pensar que las circunstancias especiales de un caso concreto sean tales que una controversia de importancia relativamente secundaria adquiera cierto relieve, como puede ocurrir en las controversias relativas a la calidad y adecuación de los servicios. Por ello, se sugiere que el resultado de toda controversia arbitrada en el plano nacional que, a juicio del gobierno del país del que sea nacional una de las partes en la controversia, plantee importantes problemas internacionales, nacionales o públicos, pueda ser remitida en apelación al tribunal de arbitraje internacional, si así lo desea ese gobierno.

121. En un plano internacional se conocerían las reclamaciones importantes, es decir, las relativas a :

a) La denegación a compañías nacionales de navegación de ingreso en conferencias que sirvan las rutas nacionales o en conferencias de puertos intermedios o de una participación adecuada en la carga de la ruta ;

b) La explotación en común ;

c) Acuerdos de conferencias desleales o discriminatorios ;

d) Acuerdos de lealtad impropios ;

e) Niveles de fletes y alzas generales ;

f) Recargos (para cubrir aumentos generales de costos o pérdidas de ingresos) ;

g) Modificación de los tipos de cambios (devaluación, revaluación o flotación de monedas), que conducen a modificaciones de fletes o a recargos ;

h) Inobservancia de los procedimientos debidos.

La decisión internacional de tales reclamaciones reviste especial importancia, ya que de este modo podría constituirse un cuerpo de jurisprudencia que sería citado en casos ulteriores relativos a la misma o a otras rutas.

<sup>80</sup> Esta lista de problemas no pretende ser exhaustiva, sino meramente ilustrativa de los tipos de cuestiones que plantean con frecuencia los usuarios a las compañías navieras afiliadas a conferencias o a los representantes de conferencias nacionales en la mayoría de los países.

122. Podría autorizarse a una organización internacional ya existente para que seleccionara y tuviera al día una lista de árbitros elegidos entre personas que gozaran de renombre y respeto internacional y que fueran competentes en materia de transporte marítimo. En una controversia que requiriese una decisión unánime, cada parte podría elegir a una persona de esa lista que no tuviera la misma nacionalidad que ella. Si los árbitros no llegan a una decisión unánime, sería obligatorio que las partes en la controversia o los árbitros designaran un superárbitro, incluido también en la lista, cuya decisión sería definitiva y obligatoria para las dos partes en la controversia. En el caso de controversias que exigieran una decisión por mayoría, ambas partes en la controversia o sus árbitros mediante acuerdo deberían designar un tercer árbitro. Los servicios administrativos del mecanismo de arbitraje internacional podrían ser proporcionados por la secretaría de la organización internacional designada para administrar el acuerdo o convención de arbitraje.

123. Para prestar asistencia a los árbitros en sus funciones en los planos nacional e internacional, deberían proporcionarse normas de orientación, procedimiento y práctica. Tales normas detallarían los factores que deberían tener en cuenta los árbitros al decidir los asuntos ; tendrían disposiciones relativas a la evaluación de daños respecto de los diversos tipos de reclamaciones y el prorrateo de costos ; y designarían el tipo de asuntos que requeriría que las decisiones se adoptaran por unanimidad para que adquirieran carácter obligatorio y aquellos otros en los que sería suficiente una decisión mayoritaria.

124. Es digna de mención especial la cuestión de la conveniencia de considerar como precedentes las decisiones pronunciadas por árbitros en materias relativas a una determinada conferencia. Por lo general, las sentencias arbitrales en materia comercial deciden únicamente las cuestiones concretas a que se refieren y sólo tienen carácter decisivo entre las partes en una controversia determinada. Dichas sentencias no tienen aplicación general y suelen carecer, en la mayoría de las jurisdicciones, de toda condición de precedentes en el sentido jurídico de los fallos judiciales que tiene fuerza de cosa juzgada. En varios ordenamientos jurídicos, la parte que pierde un asunto de arbitraje puede recurrir ante un tribunal arbitral superior o ante un tribunal judicial de apelación para la decisión definitiva de ese asunto.

125. Sin embargo, en el plano que se está examinando, el arbitraje nacional sería definitivo y no existiría derecho de apelación ante un órgano superior. Por consiguiente, habría que lograr que las decisiones del arbitraje internacional constituyeran precedentes en el sentido jurídico y tuvieran fuerza obligatoria para las partes en la controversia. Con objeto de garantizar que, en su caso, pudieran citarse como precedentes las sentencias arbitrales dictadas en el plano internacional, sería necesario que en la convención o el acuerdo internacional por el que se estableciese el procedimiento de arbitraje se incluyeran disposiciones oportunas en este sentido, así como en la legislación nacional que se promulgase

para aplicar tal convención o acuerdo. A medida que aumentara el número de asuntos conocidos y se comunicasen las decisiones, se iría elaborando un cuerpo de jurisprudencia que llegaría con el tiempo a constituir precedentes respaldados por la autoridad del acuerdo o convención y de la ley promulgada.

126. Es evidente que este método cumple todos los criterios expuestos en el párrafo 91 *supra*. En lo que respecta al criterio *a*, a saber, la necesidad de que las controversias sean resueltas rápidamente en armonía con su gravedad, la utilización de árbitros y super-árbitros nacionales en controversias secundarias satisface claramente dicha necesidad. Igualmente se cumple el criterio *b* de accesibilidad, ya que únicamente las controversias importantes serían resueltas en un lugar

distinto de donde surgiera la controversia. Este sistema cumple asimismo las exigencias de relativa economía y sencillez, ya que el mecanismo de arbitraje podría ser atendido por una secretaría internacional ya existente. El mérito personal de los miembros de la lista de los árbitros, así como el método de elección y designación de éstos para cada controversia, garantizarían la imparcialidad. Por último, la sentencia arbitral, al emanar de un procedimiento de arbitraje internacional en el que los árbitros en cada asunto no serían de la misma nacionalidad que ninguna de las partes en una controversia, garantizaría la imparcialidad y la aceptabilidad internacional y sería conocida y respetada internacionalmente. De este modo, se sentarían precedentes en virtud de la autoridad de la convención o acuerdo internacional y de las leyes oportunas.

## Capítulo IV

### NORMAS DE CONDUCTA (CÓDIGO) DE LAS CONFERENCIAS MARÍTIMAS <sup>81</sup>

#### A.—Introducción

127. Para que un cuerpo de normas (código) sea internacionalmente aceptable, debe cumplir dos requisitos. En primer lugar, debe abarcar todos los aspectos de los acuerdos y prácticas de las conferencias que puedan suscitar controversias o que, a juicio de los usuarios o los gobiernos, sean arbitrarios y restrictivos. En segundo lugar, debe incluir disposiciones expresas para su cumplimiento.

128. Antes de analizar estas dos condiciones, conviene examinar sucintamente la forma de elaborar tales normas de conducta internacionalmente aceptables. Es evidente que ello puede lograrse únicamente en un organismo internacional. Aunque organismos tales como el Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su tercer período de sesiones pueden encargarse de llevar a cabo la labor preliminar y preparatoria y elaborar el proyecto de normas del código, incumbe a un órgano especial la preparación definitiva y la adopción del código. La mejor manera de lograrlo consistiría en que el Secretario General de las Naciones Unidas convocase una conferencia de plenipotenciarios que se encargase de preparar un acuerdo o convención definitiva en que se consignasen las normas necesarias <sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Aunque en el presente capítulo se examinan las cuestiones que debe abarcar un cuerpo de normas (código) de conducta de las conferencias marítimas que sea internacionalmente aceptable, inclusive el contenido esencial de cada tema por tema (según se enumera en el párrafo 129 *infra*) y las disposiciones para su cumplimiento, no se trata de:

a) Sugerir el contenido y la forma de la introducción del código que haría constar, entre otras cosas, los objetivos y principios generales de las normas (código) o el carácter de las cláusulas finales relativas a cuestiones tales como la entrada en vigor, el procedimiento de revisión, etc.;

b) Precisar todo el procedimiento administrativo relacionado con el arbitraje;

c) Presentar un acuerdo constitutivo de conferencia modelo, aunque se sugiera que tal acuerdo modelo forme parte integrante del código.

<sup>82</sup> Este procedimiento tiene un precedente en la UNCTAD. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo aprobó, en su primer período de sesiones celebrado en marzo-junio de 1964, ocho «Principios relativos al comercio de tránsito de los países sin litoral» [véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. I, *Acta Final e Informe* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.B.11), anexo A.I.2]. La Conferencia también recomendó que las Naciones Unidas pidiesen al Secretario General de la Organización que nombrase un comité integrado por 24 miembros, que habría de reunirse en 1964 con objeto de preparar un proyecto de convención sobre el tema y recomendó que las Naciones Unidas decidiesen convocar, a mediados de 1965, una conferencia

129. Los temas que han de quedar regulados por el cuerpo de normas, a fin de cumplir los dos requisitos mencionados en el párrafo 127 *supra*, son los siguientes :

#### *Relaciones entre las compañías afiliadas*

- a) Composición de las conferencias
- b) Participación en el tráfico
- c) Explotación en común
- d) Sanciones
- e) Régimen interno
- f) Publicidad de los acuerdos de conferencia
- g) Contenido de los acuerdos de conferencia

#### *Relaciones con los usuarios*

- a) Acuerdos de lealtad
- b) Dispensas
- c) Publicación de las tarifas y reglas conexas
- d) Sistema de consultas
- e) Representación

#### *Fletes*

- a) Aumentos generales de los fletes
- b) Fletes específicos
- c) Fletes de promoción
- d) Recargos
- e) Monedas : devaluación, revaluación, tipos de cambio, monedas flotantes

#### *Otras prácticas*

- a) Competencia exterior
- b) Promediación de los fletes
- c) Calidad de los servicios
- d) Adecuación de los servicios

de plenipotenciarios encargada de examinar el proyecto y aprobar la convención (*ibid.*, anexo A.VI.1). La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 10 de febrero de 1965, la convocación de una conferencia internacional de plenipotenciarios encargada de examinar y aprobar el proyecto de convención sobre el comercio de tránsito de los países sin litoral [véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimonoveno período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/5815)*, pág. 10]. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Tránsito de los Países sin Litoral se reunió en junio y julio de 1965 y adoptó, el 8 de julio de 1965, la Convención sobre el Comercio de Tránsito de los Estados sin Litoral (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 597 (1967), No. 8641). La Convención entró en vigor el 9 de junio de 1967.

### *Disposiciones y mecanismo de aplicación*

Los temas mencionados se examinan en los párrafos que figuran a continuación. En relación con cada tema se hace una breve exposición del problema y se formulan sugerencias acerca de posibles soluciones.

## **B.—Relaciones entre las compañías afiliadas**

### 1. COMPOSICIÓN DE LAS CONFERENCIAS <sup>83</sup>

#### a) *El problema*

130. Las conferencias cerradas suelen mostrarse reacias a admitir nuevos miembros para que participen en el tráfico en condiciones de igualdad con sus miembros, alegando que tal ingreso se traduciría en un exceso de tonelaje en la ruta de que se trata. Sin embargo, la decisión acerca de si el ingreso de una nueva compañía naviera produce o no los resultados señalados incumbe exclusivamente a los miembros de la conferencia, los cuales pueden verse, por consiguiente, ante el dilema de conservar su propia participación en el tráfico o de seguir una política liberal en materia de admisión. Hoy por hoy, cuando las conferencias rechazan las solicitudes de admisión, no tienen que exponer detalladamente los motivos de su decisión; por otra parte, la compañía que ha sido rechazada no puede recurrir contra tal decisión.

#### b) *Solución sugerida*

131. Toda conferencia debería estar abierta a las compañías navieras de todos los países cuyas rutas sirva, incluidas las rutas de puertos intermedios, y de conformidad con las disposiciones relativas a la participación en el tráfico a que se hace referencia más adelante (véase el párrafo 134), a condición de que la compañía pruebe que está en condiciones y tiene el propósito de instituir y mantener un servicio regular entre los puertos de que se trate.

132. En los casos en que la conferencia rechace la solicitud de ingreso de compañías de países en cuyas rutas no preste ningún servicio, debería dar a la compañía solicitante razones detalladas de su negativa, y tal compañía debería tener derecho a recurrir a arbitraje internacional contra la decisión de la conferencia.

### 2. PARTICIPACIÓN EN EL TRÁFICO <sup>84</sup>

#### a) *El problema*

133. Cuando se admiten nuevas compañías en las conferencias, su participación en el tráfico es decidida por las compañías ya afiliadas, las que no tienen que motivar las decisiones adoptadas al respecto; la participación que se les concede suele ser relativamente pequeña, sin que se prevea nada para su ulterior aumento. Además,

<sup>83</sup> Véase *El sistema de conferencias marítimas*, párrs. 76 a 113, para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión.

<sup>84</sup> Para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión, *ibid.*, párrs. 303 a 310.

se suele negar a las compañías que acaban de ingresar en una conferencia que participen en las «rutas de puertos intermedios» <sup>85</sup>, lo que obstaculiza la explotación económica de las mismas.

#### b) *Solución sugerida*

134. Toda compañía admitida en una conferencia debería participar en los convenios de explotación en común para el reparto de la carga o los ingresos o, en defecto de tales convenios, debería tener derecho de amarrar y hacer travesías de suerte que, dentro de un período convenido y especificado:

a) Cuando no participen en el tráfico porteadores con pabellones de terceros países, la proporción total asignada a las compañías del pabellón de cada uno de los países servidos por la conferencia sea igual;

b) Cuando participen en el tráfico uno o varios porteadores con pabellones de terceros países, la proporción de tales porteadores debería equivaler por lo menos al 20% del tráfico total, y el saldo debería distribuirse por igual entre los pabellones de las compañías de los países servidos por la conferencia conforme a lo dispuesto en el apartado *a supra*.

135. El convenio entre las compañías afiliadas que estipule su participación en la explotación en común o fije el número de viajes debería depositarse en poder de la organización internacional competente (véase el párrafo 232 *infra*) y facilitarse a los gobiernos interesados, pero no tendría que ser asequible al público. Todo miembro que no esté satisfecho con la parte a él asignada en virtud del convenio debería tener derecho a someter la cuestión a arbitraje internacional.

### 3. EXPLOTACIÓN EN COMÚN <sup>86</sup>

#### a) *El problema*

136. Los porcentajes de participación de las compañías afiliadas y el criterio que sirve de base para la fijación de los mismos se mantienen en secreto. A las nuevas compañías se les asignan a menudo reducidos porcentajes de participación, y no existe una cláusula que permita aumentar esos porcentajes. Las sanciones impuestas por el transporte de una cuota superior a la asignada suelen ser tan severas que los buques con espacio disponible suelen renunciar a las ofertas de carga a fin de mantenerse dentro de la cuota. Según la naturaleza del convenio de explotación en común, es sumamente probable que, para evitar el transporte en exceso, se renuncie al transporte de la carga de flete bajo. Los cambios eventuales en los porcentajes de participación son objeto de negociaciones entre los miembros en el convenio, y el hecho de que se transporte una carga excesiva o escasa no se considera en general como razón suficiente para modificar los porcentajes de participación. De ahí que, una compañía que sea eficiente en la contratación de la carga o que se vea

<sup>85</sup> Para una definición de las rutas de puertos intermedios, *ibid.*, párrs. 407 a 422.

<sup>86</sup> Para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión, *ibid.*, párrs. 273 a 335.

favorecida por los usuarios no pueda aumentar automáticamente su participación en la corriente de tráfico, al paso que una compañía ineficiente no se siente estimulada a mejorar su rendimiento, ya que no se ve amenazada con un descenso automático de su porcentaje de participación.

137. La cooperación entre los usuarios y la conferencia es necesaria para que los convenios de explotación en común redunden en beneficio de ambas partes. Ello no sólo supone la existencia de un mecanismo para evaluar la demanda de espacio y el establecimiento de un enlace adecuado entre ambas partes, sino también la institución de un sistema adecuado de consultas que permita a los usuarios verificar que los beneficios de la racionalización se reparten por igual entre las compañías afiliadas a la conferencia y los usuarios.

#### b) *Solución sugerida*

138. Los acuerdos de explotación en común deberían registrarse en la organización internacional pertinente y facilitarse a los gobiernos cuyos nacionales se vean afectados por los servicios de la conferencia a que se refieran los acuerdos, sin que queden asequibles al público.

139. Los porcentajes de participación deberían revisarse cada dos años, y los nuevos porcentajes basarse en el rendimiento de las respectivas compañías, sin perjuicio de lo dicho en el párrafo 134 *supra* acerca del reparto de la carga entre los grupos del mismo pabellón nacional.

140. La conferencia debería asumir la responsabilidad expresa de asegurar que la carga que no ha sido transportada por una compañía, por razones que nada tengan que ver con la presentación tardía de la misma por el usuario, sea embarcada en el primer buque disponible o, a más tardar, dentro de un plazo de 14 días. Con el fin de impedir que la carga quede desatendida, debería estipularse la concesión de dispensas a cualquier compañía para el transporte de tal carga, incluso cuando ello signifique rebasar el porcentaje que se le haya asignado, si en caso contrario la carga queda excluida y su transporte se demora 14 días o más. Si a pesar de esa cláusula la carga queda inatendida y la conferencia no puede garantizar su transporte dentro del plazo de 14 días, el usuario debería quedar automáticamente exonerado de las disposiciones de lealtad de la conferencia.

141. Toda compañía afiliada que estime que el porcentaje que se le ha asignado no es suficiente debería tener derecho a someter la cuestión a arbitraje internacional.

142. Mediante consultas entre los usuarios y las conferencias debería estudiarse constantemente la cuestión de la demanda de espacio para carga y ajustarse en consecuencia la oferta de barcos.

143. Deberían celebrarse con regularidad reuniones entre las conferencias y los usuarios en todos los servicios en que los viajes hayan sido racionalizados, a fin de que los beneficios de la racionalización se repartan equitativamente entre las compañías afiliadas a la conferencia y los usuarios.

## 4. SANCIONES <sup>87</sup>

### a) *El problema*

144. Entre las sanciones impuestas a las conferencias afiliadas que desean liberarse de las obligaciones contraídas en el acuerdo de conferencia figuran las multas o la pérdida de «la fianza de leal proceder». Estas sanciones son excesivamente severas.

### b) *Solución sugerida*

145. Los miembros de la conferencia deberían tener la posibilidad de exonerarse de las obligaciones contraídas en el acuerdo de conferencia previa notificación hecha a la misma con 90 días de antelación, sin ser objeto de ninguna sanción punitiva, aun cuando la conferencia podría exigirles el pago de una cantidad moderada por su retiro a fin de cubrir cualquier gasto o perjuicio que éste ocasione. Toda compañía que estime excesiva la suma que se le exige por tal concepto debería tener derecho a someter la cuestión a arbitraje en el plano nacional.

## 5. RÉGIMEN INTERNO <sup>88</sup>

### a) *El problema*

146. Las conferencias adoptan diversos métodos para verificar y reprimir las prácticas abusivas, es decir, las infracciones de los acuerdos de conferencia por las compañías afiliadas. El hecho de que la mayoría de las prácticas de las conferencias de reglamentación propia tengan un carácter sumamente confidencial hace difícil determinar todas las acciones u omisiones que se consideran prácticas abusivas en diversas conferencias o el grado de importancia que éstas atribuyen a su prevención, descubrimiento y represión.

147. Durante las audiencias de la Comisión Celler del Congreso de los Estados Unidos, se dio cuenta de varias prácticas abusivas en algunas de las rutas del comercio exterior de ese país <sup>89</sup>. Entre ellas cabe citar :

a) Represalias contra usuarios mediante la utilización de métodos discriminatorios o desleales ;

b) Preferencia indebida o irrazonable por ciertos usuarios o discriminación contra otros, por ejemplo, en lo tocante al pago de gastos del transporte interior, oferta de espacio de carga y bonificaciones ilegales ;

c) Pagos en efectivo a los clientes ;

d) Expedición de notas rectificativas (sin remisión de copias a la conferencia), por las que se reduce el volumen o el peso del embarque o el flete ;

e) Viajes marítimos gratuitos para el cliente, sus parientes o amigos ;

f) Financiación de viajes al extranjero del cliente o sus parientes ;

g) Agasajos dispendiosos ;

<sup>87</sup> Para un análisis de los problemas relacionados con esta cuestión, *ibid.*, párrs. 47 y 103.

<sup>88</sup> Para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión, *ibid.*, párrs. 21 y 45 a 48.

<sup>89</sup> Véase Estados Unidos de América, *Index to the Legislative History of the Steamship Conference — Dual Rate Law*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1962, pág. 303.

h) Apertura de crédito en un club nocturno o bar para el cliente ;

i) Regalos costosos (automóviles nuevos, joyas, aparatos de radio o de televisión, refrigeradores, una casa u objetos raros de valor) ;

j) Pago de una pensión al cliente durante un tiempo determinado ;

k) Pago de gastos escolares del hijo o los hijos del cliente en un internado o colegio universitario ;

l) Regalo de acciones u otros valores, ya sea de la compañía de navegación interesada o de una sociedad de inversión u otra compañía ;

m) Adquisición de terrenos para el cliente ;

n) Apertura de crédito en carnicerías o tiendas de comestibles ;

o) Compra de productos fabricados por el cliente que pueden utilizarse a bordo de buques, etc., a precios superiores a los niveles competitivos.

148. Se mencionó en las referidas audiencias que tal lista distaba de ser exhaustiva y se citaron también casos de prácticas abusivas llevadas a cabo, según se dijo, por algunas compañías de navegación para eludir la reglamentación sobre divisas de determinados países y que suponían la expedición de conocimientos de embarque falsos.

149. Las incertidumbres sobre la gama y frecuencia de las prácticas abusivas hacen sumamente difícil evaluar la eficacia e imparcialidad de los procedimientos de régimen interno de las conferencias. Si los métodos de régimen interno de las conferencias son laxos o ineficaces, es evidente de por sí que se socava la base misma de su propia y reconocida razón de ser <sup>90</sup>.

#### b) *Solución sugerida*

150. Las conferencias deberían adoptar una lista uniforme y detallada de las prácticas que se consideran infracciones de los acuerdos de conferencia y establecer un mecanismo eficaz de régimen interno para ocuparse de las prácticas abusivas, con disposiciones concretas que exijan:

a) La fijación de sanciones máximas para las infracciones previstas, de modo que guarden proporción con su gravedad ;

b) La institución de un mecanismo de examen y decisión imparcial de las reclamaciones contra prácticas abusivas formuladas por una persona u órgano no relacionado con ninguna de las conferencias afiliadas a la conferencia ;

c) La presentación de informes sobre la tramitación de las reclamaciones contra prácticas abusivas a los gobiernos cuyo transporte marítimo y rutas sean afectados y a la organización internacional competente.

<sup>90</sup> « Estas infracciones contractuales no pueden ser ignoradas a la ligera por los miembros de las conferencias, ya que ponen en peligro la existencia misma de éstas. Evidentemente, un cártel sólo puede ser eficaz en la medida en que sus miembros lo respeten. » Véase Estados Unidos de América, *The Ocean Freight Industry: Report of the Antitrust Subcommittee (Subcommittee No. 5) of the Committee on the Judiciary*, pág. 303.

## 6. PUBLICIDAD DE LOS ACUERDOS DE CONFERENCIA <sup>91</sup>

### a) *El problema*

151. Los acuerdos de conferencia de casi todas las conferencias de reglamentación propia se mantienen secretos. En el caso de algunas conferencias reglamentadas oficialmente, el acuerdo debe ser presentado a un organismo oficial para su aprobación. En otras, dicho acuerdo debe ser presentado a los gobiernos para su registro y archivo. Es fundamental que un documento de tal importancia para los usuarios de los servicios de la conferencia y de tal interés público pueda ser inspeccionado por los gobiernos interesados, los usuarios y el público.

### b) *Solución sugerida*

152. Todos los acuerdos de conferencia y las modificaciones introducidas en ellos, salvo los convenios de explotación en común, deberían registrarse en la organización internacional competente y ser asequibles al público. La organización internacional competente o cualquier miembro de la conferencia debería tener derecho de someter cualquier acuerdo a arbitraje internacional si considera que es injusto o discriminatorio *a priori*, en vista de las disposiciones del código.

## 7. CONTENIDO DE LOS ACUERDOS DE CONFERENCIA <sup>92</sup>

### a) *El problema*

153. Los acuerdos de conferencia difieren considerablemente en su alcance y contenido según el historial de cada conferencia, sus prácticas y el régimen jurídico en que actúa. Así, los acuerdos de conferencia que rigen servicios que afectan a un determinado país pueden diferir apreciablemente según la medida en que están sometidos a la reglamentación de ordenamientos jurídicos de otros países servidos. Tal diversidad es causa de confusión para los gobiernos y los usuarios de los servicios de las conferencias. Es evidente que los acuerdos deberían tener la mayor uniformidad posible en todos los países <sup>93</sup>.

### b) *Solución sugerida*

154. Los acuerdos de conferencia deberían ajustarse a un texto modelo uniforme, sin perjuicio de las modificaciones que sean necesarias en vista de las exigencias de un servicio determinado. En las disposiciones de cada acuerdo deberían incorporarse las estipulaciones de la convención o el acuerdo internacional sobre un código

<sup>91</sup> Véase *El sistema de conferencias marítimas*, párr. 42, para un análisis de los problemas relacionados con esta cuestión.

<sup>92</sup> Para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión, *ibid.*, párrs. 41 a 50.

<sup>93</sup> En el presente informe no se pretende redactar un acuerdo modelo de conferencia. Sin embargo, el presente capítulo contiene muchos de los elementos que evidentemente tendrían que servir de guía en la redacción de tal acuerdo modelo. Se señalan a la atención del Grupo de Trabajo sobre reglamentación internacional del transporte marítimo y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo los textos de los acuerdos y proyectos de acuerdo que figuran en *El sistema de las conferencias marítimas*, anexos IX, X y XI.

de conducta del sistema de conferencias marítimas, bien sea mediante una cláusula general o mediante la incorporación concreta del texto de la convención o acuerdo. Un texto modelo uniforme debería incluirse como anexo a la convención o acuerdo y considerarse parte integrante de tal instrumento.

### C.—Relaciones con los usuarios

#### 1. ACUERDOS DE LEALTAD <sup>94</sup>

##### a) *El problema*

155. Existen en la práctica tres formas de acuerdos de lealtad. La primera es el sistema de bonificaciones o rebajas diferidas, la segunda el sistema contractual y la tercera el contrato de doble tarifa (véanse respectivamente los párrs. 156, 157 y 158 *infra*).

156. Conforme al sistema de bonificaciones diferidas, al usuario que utiliza de modo exclusivo los barcos de las compañías afiliadas para transportar su carga entre puertos cubiertos por la conferencia (y que ésta considera como puertos suyos para los efectos de la lealtad) se le carga inicialmente el flete entero, pero tiene derecho a recibir como bonificación diferida un determinado porcentaje del total de las sumas que haya pagado por concepto de fletes. La bonificación se calcula para un período determinado (« período de transporte »), por lo general de tres a seis meses, pero se paga después de un segundo período (« período de espera ») de igual duración que el período de transporte y consecutivo a él, a condición de que el usuario haya utilizado exclusivamente los servicios de las compañías de la conferencia, tanto en el período de transporte como en el de espera. De este modo, la recompensa por su fidelidad pasada se hace depender de que esa fidelidad continúe en lo futuro. La bonificación no es un derecho que el usuario pueda exigir conforme a la ley, ya que no existe ningún contrato en el que se estipule su pago. Dado que el flete se factura inicialmente a tarifa entera, los usuarios que no son los propietarios de las mercancías apoyan el sistema, ya que pueden a su vez facturar a sus clientes el flete total y percibir luego la bonificación, sin dar parte alguna de ella a los propietarios de las mercancías transportadas. Los usuarios consideran que el sistema es indebidamente restrictivo y que la sanción por incumplimiento — pérdida de las bonificaciones acumuladas durante el período de transporte y el período de espera — es excesiva. Las conferencias no suelen permitir a los usuarios que dejen de utilizar los servicios de la conferencia, ni siquiera notificándolo por adelantado, sin renunciar a las bonificaciones que han devengado.

157. La segunda forma de acuerdo de lealtad es el sistema contractual. En muchas rutas, exeputando a este respecto las que tienen su origen o destino en los Estados Unidos, se ofrece este sistema a los usuarios como alternativa al sistema de bonificaciones diferidas. Con arreglo al sistema contractual, el porteador ofrece un descuento inmediato al cargador que firma un contrato por el que se obliga a dar su entero apoyo a los portea-

<sup>94</sup> Véase *El sistema de conferencias marítimas*, párrs. 114 a 155, para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión.

dores afiliados a la conferencia. En algunas rutas, en lugar de ese descuento, se ofrece al usuario que firma tal contrato un « flete contractual », es decir, inferior al que se carga a los usuarios que no firman el contrato. En el caso de incumplimiento de un contrato de cualquiera de estos dos tipos (es decir, cuando se hace una expedición por medio de una compañía no afiliada a la conferencia), el usuario debe pagar como indemnización una suma que a veces asciende a dos terceras partes del flete (excluidos los transbordos adicionales) que hubiera debido abonar a las compañías afiliadas a la conferencia si hubieran transportado las mercancías del caso. La conferencia puede suspender el derecho del usuario al descuento, pero esta suspensión no puede exceder de seis meses ni mantenerse una vez que el usuario ha satisfecho al porteador la indemnización debida por su incumplimiento.

158. La tercera forma de acuerdo de lealtad es el contrato de doble tarifa. Con arreglo a este contrato, se carga el flete entero a los usuarios que no firman un contrato por el que se obligan a utilizar exclusivamente los servicios de las compañías afiliadas a la conferencia y una tarifa inferior a los usuarios que firman ese contrato. En caso de incumplimiento del contrato (es decir, en caso de expediciones efectuadas por medio de compañías no afiliadas a la conferencia), el usuario únicamente suele responder a la conferencia por el flete que hubiera tenido que pagar por la expedición del caso a tarifa plena.

159. En estas tres formas de acuerdos de lealtad, la diferencia entre las tarifas que se cargan a los usuarios leales y no leales no es idéntica en todas las rutas. En ocasiones varía la diferencia entre las tarifas o se conceden descuentos adicionales para restringir la competencia externa. De este modo, se aumentan las bonificaciones por lealtad como nuevo estímulo a los usuarios leales para que continúen siéndolo cuando existe la amenaza de competencia por parte de buques ajenos a la conferencia y se reducen de nuevo cuando desaparece esa amenaza. Esta parece ser una práctica abusiva del sistema.

160. En muchas rutas, puede considerarse que un usuario leal no ha cumplido el acuerdo de lealtad en caso de expediciones efectuadas en condiciones f.o.b., f.a.s. o en fábrica, sobre los cuales carece de control, así como también en el caso de expediciones de cargas a granel, que no suelen transportarse en buques de línea regular.

##### b) *Solución sugerida*

161. Los acuerdos de lealtad deberían basarse únicamente en el sistema de contrato de doble tarifa, que prevé la aplicación de un flete inferior a los usuarios que firman el contrato de exclusividad con una conferencia.

162. La diferencia entre las tarifas contractuales y no contractuales debería ser un porcentaje fijo de estas últimas y sólo podría variarse previa notificación efectuada a los usuarios con 90 días de antelación; no obstante, cuando se proponga una reducción de la diferencia, debería observarse el mismo procedimiento y plazos que en el caso del alza de fletes.

163. La diferencia porcentual entre las dos tarifas en cualquier conferencia debería situarse dentro de determinados límites máximo y mínimo de porcentajes del flete no contractual.

164. El contrato debería contener varias garantías que formulen expresamente los derechos contractuales de los usuarios y de las compañías afiliadas a conferencias, saber :

a) El usuario únicamente debería estar obligado con respecto a la carga cuya ruta controle según las condiciones del contrato de venta ;

b) La indemnización que por daños ha de pagar el usuario si incumple las condiciones del contrato no debería rebasar los fletes computados a la tarifa contractual respecto de la expedición de que se trate, deducidos los costos de manipulación ;

c) El usuario que no cumpla lo contratado debería tener derecho a adquirir de nuevo inmediatamente la condición de cliente leal una vez indemnizados los daños ;

d) El contrato no debería aplicarse a la carga de los usuarios contractuales que se embarque y transporte a granel sin marcar ni contar, ni a cualquier carga transportada en buques pertenecientes a comerciantes o fletados por éstos cuando el plazo del fletamento sea de seis o más meses.

## 2. DISPENSA <sup>95</sup>

### a) *El problema*

165. Las conferencias no siempre conceden dispensa a los usuarios leales para utilizar buques independientes, incluso cuando no se dispone de buques afiliados a ellas, con lo que se ponen en peligro las bonificaciones o las tarifas contractuales menos elevadas de que disfrutan los usuarios por su lealtad. Los usuarios se ven así privados de oportunidades de transporte marítimo y alegan que pierden mercados o sufren otras pérdidas debido a que no pueden conseguir la expedición oportuna de sus mercaderías. Cuando se concede la dispensa, el procedimiento es a menudo tan lento que se pierde la oportunidad correspondiente de servirse de un transporte marítimo ajeno a la conferencia.

### b) *Solución sugerida*

166. Las conferencias deberían prever un mecanismo encargado de examinar y decidir rápidamente las peticiones de dispensa. Si la conferencia no confirma el espacio de carga solicitado en un plazo de tres días laborables contados a partir de esa petición respecto de un buque cuya partida esté prevista dentro de los 14 días siguientes a la fecha de la petición del usuario, este último debería tener derecho a utilizar libremente cualquier buque, sin ser objeto de sanción, para el transporte de la carga de que se trate.

167. En los acuerdos de conferencia y en los de lealtad debería preverse que no se deniegue irrazonablemente la dispensa y que, en su caso, la secretaría de la conferencia exponga por escrito al usuario los motivos de la negativa. Cualquier usuario que considere que se le ha denegado

<sup>95</sup> Para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión, *ibid.*, párrs. 360 a 363.

irrazonablemente la dispensa debería tener derecho a reclamar ante un arbitraje nacional y, si su reclamación fuera atendida, a que la conferencia le resarciera de los daños por un importe determinado mediante el procedimiento de arbitraje nacional.

## 3. PUBLICACIÓN DE LAS TARIFAS Y REGLAS CONEXAS <sup>96</sup>

### a) *El problema*

168. Muchas de las conferencias de reglamentación propia no publican sus tarifas y reglas conexas. Como consecuencia de ello, se suscitan considerables dificultades para los usuarios, que precisan las tarifas para poder suministrar prontamente a sus clientes información sobre los fletes sin tener que solicitarla de una compañía o de la secretaría de la conferencia en cada caso, o que necesitan esa información para calcular ellos mismos los fletes en relación con una expedición a fin de decidir si celebran un contrato en condiciones c.i.f. o f.o.b., y de comprobar que las compañías exigen los fletes adecuados. A veces no se incluyen en la tarifa las condiciones generales relativas a la aplicación de fletes o las condiciones relativas a determinadas zonas de carga y descarga o al transporte de cargas específicas.

### b) *Solución sugerida*

169. Las tarifas y reglas conexas, así como cualquier modificación de las mismas, deberían publicarse y ponerse a disposición de todos los usuarios y consejos de usuarios a un costo razonable. En las reglas conexas deberían detallarse todas las condiciones relativas a la aplicación de los fletes, las zonas previstas de carga y descarga y el transporte de cargas específicas.

## 4. SISTEMA DE CONSULTAS <sup>97</sup>

### a) *El problema*

170. En los últimos años se ha manifestado general interés por el establecimiento de un sistema eficaz de consultas a fin de que los navieros y los usuarios puedan reunirse y discutir sus necesidades e intereses. Las medidas unilaterales de las conferencias marítimas, incluso cuando estas últimas actúan movidas por un sincero deseo de introducir mejoras en las rutas servidas por ellas, conducen a malentendidos, mientras que la adopción de decisiones en sedes alejadas de los países de exportación o importación da la impresión de que se ignoran los intereses de los cargadores y de los importadores, así como el interés nacional <sup>98</sup>. En una industria

<sup>96</sup> Para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión, *ibid.*, párrs. 181 a 188.

<sup>97</sup> Véase el segundo informe de la secretaría de la UNCTAD sobre consultas en materia de transporte marítimo (TD/B/C.478 y Corr.2 y Add.1 y 2) para un análisis de los problemas relacionados con esta cuestión. Véase también *Consultas en materia de transporte marítimo* . . . para un examen anterior de estos problemas.

<sup>98</sup> Como ejemplo de la forma en que las conferencias marítimas actúan arbitrariamente puede citarse el caso de Nueva Zelandia. Las conferencias, después de haber indicado que utilizarían contenedores en la ruta, lo que indujo a las autoridades portuarias neozelandesas a efectuar importantes inversiones en equipo para la manipulación de los contenedores, anunciaron, sin consulta previa, que no lo harían (véase *Financial Times*, Londres, 2 de septiembre de 1971, pág. 9).

como la del transporte marítimo en la que el comerciante y el naviero dependen en tan alto grado uno de otro, es fundamental que se celebren consultas en todas las fases del proceso de adopción de decisiones y respecto de todas las materias.

171. La mayoría de los usuarios se queja también de que el sistema de consultas, en los países en que existe, no va suficientemente lejos. Los usuarios afirman que, en su forma actual, en ese sistema de consultas no se prevé el examen y negociación de todas las cuestiones que son de interés común para los usuarios y los importadores<sup>99</sup>. Los motivos de queja se refieren en especial a las materias respecto de las cuales las conferencias están más dispuestas a adoptar medidas unilaterales, tales como la fijación de los fletes. En los países en desarrollo, es necesario en general que participen en las consultas representantes del gobierno para proteger los intereses de los importadores en condiciones c.i.f. y de los exportadores en condiciones f.o.b. que no tienen una relación contractual con las compañías de navegación y también para proteger los intereses de los pequeños usuarios y de los consumidores en general.

#### b) Solución sugerida

172. En el sistema de consultas debería preverse la apelación de las decisiones de las conferencias.

173. Las conferencias deberían mantener en los países servidos por sus buques, comités o representantes suyos permanentes, dotados de poderes para negociar con los usuarios y adoptar decisiones respecto de todas las materias importantes de interés igualmente para los usuarios, tales como peticiones de reducción de fletes, adopción de fletes de promoción, reserva de espacio de carga, dentro siempre de los límites previstos en el párrafo 177 *infra*.

174. Las conferencias deberían presentar anualmente a contables titulados independientes, que gocen de la aceptación de los usuarios, datos completos sobre sus costos e ingresos. El análisis realizado por los contables debería ponerse a disposición de los usuarios y gobiernos interesados a intervalos regulares y también cuando se propusieran modificaciones de las tarifas de fletes.

175. Las conferencias deberían presentar anualmente a los gobiernos de los países cuyas rutas sirven informes detallados sobre sus actividades, por ejemplo, consultas celebradas con los usuarios, tramitación de reclamaciones, cambios en su composición, modificaciones importantes de los servicios, cambios en las tarifas, condiciones de transporte.

176. En los procedimientos de celebración de consultas deberían participar representantes de los gobiernos.

177. Las conferencias deberían celebrar consultas con los usuarios antes de adoptar decisiones sobre cuales-

<sup>99</sup> Véase el proyecto de resolución relativo al « sistema de consultas, nivel y estructura de los fletes y prácticas de las conferencias » (TD/B/C.4/L.81), presentado por 24 países en desarrollo durante la primera parte del quinto período de sesiones de la Comisión del Transporte Marítimo, en *Documentos Oficiales de la Junta de Comercio y Desarrollo, 11.º período de sesiones, Suplemento No. 3* (TD/B/347), anexo II, b.

quiera materias que afecten a éstos, incluidas, entre otras :

a) Cambios en las condiciones generales de las tarifas y reglas conexas ;

b) Fletes : determinación de fletes específicos, modificaciones de los fletes generales o especiales, imposición de recargos, fletes de promoción, clasificación de puertos ;

c) Acuerdos de lealtad de los usuarios y condiciones de transporte ;

d) Funcionamiento de servicios de inspección de la carga ;

e) Modificaciones de las zonas de carga y descarga ;

f) Reducción de los servicios de tipo tradicional o pérdida de servicios directos como consecuencia de la unitarización ;

g) Adecuación de los servicios de transporte marítimo ;

h) Calidad de los servicios de transporte marítimo ;

### 5. REPRESENTACIÓN<sup>100</sup>

#### a) El problema

178. Los comités de las conferencias no suelen invitar a los usuarios o comerciantes a que asistan a sus reuniones para que les presten ayuda en el proceso de adopción de decisiones relativas a fletes y otras materias.

179. Las conferencias suelen hacerse representar en la mayoría de los puertos mediante agentes facultados únicamente para contratar carga y comunicar los fletes, pero sin facultades de decisión en ninguna materia.

#### b) Solución sugerida

180. Las conferencias deberían proporcionar a los usuarios y empresas mercantiles la oportunidad de asistir personalmente, o mediante representantes, a las reuniones de los comités que adoptan decisiones relativas a modificaciones de fletes, frecuencia del servicio y otras materias que les interesen directamente.

181. En cada país servido, la conferencia debería tener un representante dotado de facultades para adoptar decisiones que le obligaran respecto a determinadas materias y de formular decisiones provisionales también vinculatorias durante plazos determinados respecto a otras materias, como las señaladas en el párrafo 177 *supra*.

### D.—Fletes

#### 1. AUMENTOS GENERALES DE LOS FLETES<sup>101</sup>

##### a) El problema

182. Salvo en el caso de algunas conferencias de reglamentación pública, no existen de ordinario procedi-

<sup>100</sup> Véase *El sistema de conferencias marítimas*, párrs. 59 a 75, para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión.

<sup>101</sup> Para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión, *ibid.*, párrs. 189 a 209.

mientos concretos para consultar a los gobiernos, a los usuarios, a los consejos de usuarios o a otros organismos antes de anunciar las decisiones sobre cambios en los fletes.

183. Otra deficiencia en los procedimientos existentes para determinar los aumentos generales de los fletes en la mayoría de las conferencias — excepción hecha de algunas conferencias de reglamentación pública <sup>102</sup> — consiste en que, cuando las conferencias anuncian un alza de fletes, no suministran información suficiente sobre los factores de ingresos y costos que han servido de base a su decisión. Por consiguiente, los gobiernos y los usuarios no están en condiciones de determinar si están o no fundados los aumentos de fletes propuestos.

184. En casi todas las tarifas de las conferencias se dispone que los fletes pueden modificarse sin previo aviso. Cuando hay disposiciones relativas a la notificación previa de cualquier alza de fletes, esas disposiciones no suelen ser uniformes ni adecuadas. Lo mismo puede decirse del aviso previo que se da cuando la tarifa no prevé tal notificación. A veces, el plazo consiste en el mes en curso y los dos meses siguientes ; en otros casos, el alza sólo se notifica con un mes de antelación. La notificación a los usuarios acerca de los aumentos de fletes se efectúa de ordinario mediante comunicados de prensa y circulares de « aviso a los usuarios ».

#### b) Solución sugerida

185. Las conferencias deberían notificar a los usuarios su propósito de aumentar los fletes por lo menos con 30 días de antelación y, al propio tiempo, proporcionar a los consejos de usuarios u otros organismos, incluidos los gobiernos, los estados financieros de sus operaciones de tráfico, preparados conforme a lo señalado en el párrafo 174 *supra*. Las conferencias deberían designar, dentro de ese plazo de 30 días, representantes con poderes de decisión para examinar y resolver con los usuarios los consejos de usuarios u otros organismos y con los gobiernos la cuestión relacionada con la necesidad de un aumento de los fletes y, si se conviene en que tal necesidad existe, fijar la cuantía del aumento propuesto, la fecha prevista para su entrada en vigor y el trato que deba darse a las distintas partidas de carga.

186. Cuando se llegue a un acuerdo sobre la cuantía del aumento, deberían transcurrir por lo menos otros sesenta días antes de que el alza entrara en vigor ; en todo caso, el plazo total transcurrido desde la notificación inicial de propósito hasta la fecha de entrada en vigor del aumento no debería ser inferior a 90 días.

187. Cuando no fuera posible llegar a un acuerdo, la cuestión debería someterse sin dilación a arbitraje internacional, y el procedimiento de arbitraje habría de iniciarse dentro de los 30 días siguientes al envío de la notificación. La decisión del organismo de arbitraje debería entrar en vigor dentro de un plazo no inferior a 30 días, contado a partir del laudo del tribunal de arbitraje ; en todo caso, deberían transcurrir por

<sup>102</sup> Véase, por ejemplo, el párrafo 82 *supra*.

lo menos 90 días entre la fecha de la notificación inicial de propósito y la fecha de entrada en vigor del aumento.

188. Todo aumento de los fletes convenido en negociaciones o fijado por arbitraje internacional debería consignarse en un acuerdo de una duración mínima de 12 meses civiles contados a partir de la fecha de entrada en vigor del aumento en el curso de los cuales no podría enviarse ninguna notificación de propósito de nuevos aumentos de fletes, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas relativas a los recargos (véanse los párrafos 200 y 201 *infra*).

## 2. FLETES ESPECÍFICOS <sup>103</sup>

### a) El problema

189. Cuando se transporta una nueva partida de carga, las conferencias suelen aplicar el flete alto de carga general, que puede ser apropiado para una sola expedición, pero no para expediciones continuas. La aplicación del flete alto de carga general puede restringir el desarrollo de la corriente de tráfico por lo que respecta a tal partida de carga.

190. La mayoría de las conferencias instituyen procedimientos con el fin de tramitar las solicitudes de los usuarios para fijar o reducir un flete específico ; ahora bien, esos procedimientos suelen ser lentos y requieren de ordinario una gestión ante la sede de la conferencia. Los problemas planteados a las conferencias a este respecto se deben principalmente al carácter complejo de la estructura de las tarifas, las cuales se calculan por productos y pueden reducirse mediante tarifas más sencillas calculadas por clases <sup>104</sup>.

### b) Solución sugerida

191. Las tarifas de fletes de las conferencias deberían calcularse por clases, cuyo número no habría de pasar de doce.

192. Debería facultarse a los representantes locales de las conferencias para adoptar decisiones provisionales acerca de la aplicación de fletes específicos y establecer a título temporal la clase en que haya de incluirse la carga de que se trata. Esta decisión provisional debería ser válida durante 90 días, en el curso de los cuales la carga de que se trata sería transportada con el flete correspondiente. Durante ese plazo de 90 días la conferencia examinaría la posibilidad de fijar y aplicar un flete definitivo que entraría en vigor al expirar el período señalado.

193. El usuario debería tener derecho a recurrir contra tal flete definitivo dentro de un plazo de 30 días, contado a partir de la fecha de su entrada en vigor ; el recurso sería examinado por un órgano de arbitraje en el plano

<sup>103</sup> Véase *El sistema de conferencias marítimas*, párrs. 210 a 214, para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión.

<sup>104</sup> Para las definiciones de tarifas « por productos » y tarifas « por clases », *ibid.*, párr. 160. Véase también el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado *Los mercados de fletes y el nivel y la estructura de los fletes* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.69.II.D.13), párrs. 62 a 64.

nacional y tanto la conferencia como el usuario podrían someter la cuestión a arbitraje internacional si las consideraciones para la fijación del flete o si el primer recurso del usuario se fundase en una comparación con los fletes aplicables en otras rutas.

### 3. FLETES DE PROMOCIÓN <sup>105</sup>

#### a) *El problema*

194. Los datos disponibles muestran claramente que la gran mayoría de las conferencias carecen de una política y unos procedimientos especiales para examinar y negociar la aplicación de fletes de promoción a exportaciones no tradicionales, aun cuando a veces tienen un mecanismo encargado de examinar las solicitudes de fijación de nuevos fletes o de reducción de los existentes. Este mecanismo resulta inadecuado para hacer frente a la demanda de fletes de promoción <sup>106</sup>.

#### b) *Solución sugerida*

195. Deberían instituirse procedimientos concretos que permitieran examinar sin dilación las solicitudes de concesión de fletes de promoción a las exportaciones no tradicionales. Hay que establecer una clara distinción entre este procedimiento y el mecanismo general para examinar la posibilidad de reducir los fletes de las exportaciones tradicionales o exonerarlas del aumento de fletes. Para que las solicitudes de promoción presentadas por los usuarios o los exportadores estén debidamente formuladas, deberían contener información detallada acerca de los gastos realizados en el país de producción, en el transporte internacional y en el lugar de destino, así como acerca de los precios a que se venden productos comparables en el mercado de que se trate; también deberían contener información sobre las distintas dificultades que supone penetrar en los mercados y sobre los factores que pueden contribuir a una reducción de los costos en el futuro y que, por consiguiente, permitirían en última instancia aplicar al producto, de ser necesario, un flete más alto.

196. Las conferencias deberían hacer saber a todos los exportadores interesados o potenciales los procedimientos establecidos, por conducto de los gobiernos, los consejos de usuarios o las pertinentes organizaciones mercantiles o de otra índole.

197. Los representantes locales de las conferencias deberían estar facultados para fijar los fletes de promoción con arreglo a amplios criterios que formularían las conferencias interesadas para servir de directrices al respecto. Estas decisiones deberían adoptarse en consulta con los usuarios interesados y con sus organizaciones. Los usuarios deberían tener derecho a recurrir, por conducto de sus gobiernos, al arbitraje en el plano nacional contra las decisiones por las que se deniegan

<sup>105</sup> Las cuestiones generales relacionadas con el concepto de los fletes de promoción se examinan en *ibid.*, capítulo IX.

<sup>106</sup> Véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado «Fletes de promoción de las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo» (TD/105 y TD/105/Supp.1) en donde se publican los datos pertinentes y se analiza más detenidamente la cuestión de los fletes de promoción.

sus solicitudes de concesión de fletes de promoción o contra el nivel fijado a tales fletes.

198. Los fletes de promoción deberían ser revisados cada 12 meses. En la primera revisión, incumbiría a la conferencia probar la existencia de alguna causa para suspender un flete de promoción. En todas las demás revisiones ulteriores, los usuarios tendrían que probar la necesidad de mantener ese flete.

### 4. RECARGOS <sup>107</sup>

#### a) *El problema*

199. Cuando se produce inopinadamente un aumento general de los costos de las operaciones del transporte marítimo o una pérdida de ingresos, por ejemplo, como resultado de modificaciones en los tipos de cambio, el aumento de los costos en un puerto determinado, el cierre de canales o la imposición de mayores primas de seguro por «riesgo de guerra», las conferencias suelen hacer frente a la situación aplicando un recargo sin previa notificación. No se celebran consultas acerca de la aplicación de los recargos o la cuantía de los mismos, ni se da de ordinario una justificación detallada que sea satisfactoria para los usuarios.

#### b) *Solución sugerida*

200. Las conferencias que aplican recargos para enjugar los aumentos generales imprevistos de los costos o la pérdida de ingresos, cualesquiera que sean las razones, deberían someter a arbitraje internacional, dentro de un plazo de 30 días, un estado financiero detallado que justifique tal recargo. El tribunal arbitral decidiría dentro de los 30 días siguientes a la presentación de tal estado. Cuando se denegara tal recargo o se redujera su cuantía, las conferencias interesadas tendrían que reembolsar a los usuarios cualesquiera sumas adicionales que les hubieran cobrado.

201. Las conferencias que aplican durante más de 30 días recargos portuarios para enjugar los costos adicionales ocasionados por la congestión o por demoras indebidas de los buques deberían someter a arbitraje local un estado financiero detallado justificativo de tal recargo. La decisión arbitral se dictaría dentro de un nuevo plazo de 30 días. En caso de denegarse un recargo o reducirse su cuantía, la conferencia reembolsaría a los usuarios las sumas adicionales que les hubiera cobrado.

### 5. MONEDAS : DEVALUACIÓN, REVALUACIÓN, TIPOS DE CAMBIO, MONEDAS FLOTANTES <sup>108</sup>

#### a) *El problema*

202. La mayoría de las conferencias son, por su composición, organizaciones multinacionales. Los ingre-

<sup>107</sup> Véase el informe de la secretaría de la UNCTAD titulado «El transporte marítimo mundial: perspectivas y problemas» (TD/102), párr. 64, para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión.

<sup>108</sup> Véase también a este respecto el segundo informe de la secretaría de la UNCTAD sobre consultas en materia de trans-

tos de las conferencias por concepto de fletes proceden del transporte de la carga entre varios países, y los gastos de explotación se realizan en diversas monedas. En vista de ello, se ha considerado conveniente expresar los fletes en una sola moneda, denominada « moneda de la tarifa ». No obstante, en muchas rutas comerciales el flete se suele pagar de ordinario en alguna otra moneda convertible. Este sistema no suscita dificultades mientras los tipos de cambio entre las diversas monedas de que se trata permanecen estables ; pero esas dificultades aparecen cuando se producen modificaciones en los tipos de cambio o se permite « flotar » a las monedas en los mercados monetarios.

203. No se ha encontrado hasta la fecha una fórmula especial que sirva de referencia para aumentar o disminuir los fletes de una conferencia en una determinada ruta a raíz de la devaluación o revaluación de una moneda, aunque las conferencias y los usuarios han aceptado en ciertas rutas comerciales el principio según el cual se deben distribuir los riesgos que entraña una devaluación o una revaluación efectiva de la moneda de tarifa. De hecho, la devaluación lleva inevitablemente a la introducción de un recargo o de un aumento del flete, aunque los usuarios se quejan de que tanto el recargo como el aumento del flete suelen ser excesivos. Cuando se produce una revaluación, los usuarios afirman que son inadecuadas las reducciones porcentuales de los fletes que efectúan algunas conferencias. Otras ni siquiera rebajan sus fletes. Se suscitan dificultades cuando se permite que flote la moneda de la tarifa, puesto que no existen por ahora acuerdos entre las conferencias y los usuarios acerca de la manera de abordar los problemas que se suscitan en tales circunstancias<sup>109</sup>. Cuando se permite flotar a una moneda, es probable que se produzca una devaluación o revaluación *de facto* con respecto a otras monedas, con los mismos efectos sobre los costos de los fletes y los ingresos procedentes de los fletes que una devaluación o revaluación oficiales.

204. En todos los casos de una modificación oficial o *de facto* en el tipo de cambio de la moneda de la tarifa surgen ciertos problemas particulares. Por ejemplo, el grado del aumento o disminución de los costos para los navieros o el grado de una reducción o aumento del valor de los fletes pueden depender del grado en que otras monedas sigan o no la devaluación, revaluación o niveles flotantes de la moneda de la tarifa. Las conferencias marítimas obtienen sus ingresos o efectúan sus gastos en distintos países en el curso de una travesía internacional normal. De resultas de ello, los efectos que sobre los ingresos y gastos de las líneas ejerce una modificación en el tipo de cambio de la moneda de la

tarifa difieren en función de que las compañías de conferencia obtengan sus ingresos o efectúen sus gastos en los países que hayan seguido o no la modificación en el tipo de cambio de la moneda de la tarifa. Es probable que los efectos del aumento o reducción de los costos o de la reducción o aumento del valor de los fletes sean diferentes por lo que respecta a las distintas líneas afiliadas a la conferencia. Sin embargo, los fletes se establecen para *todos* los miembros de la conferencia, por lo que, al calcular la modificación apropiada en los fletes, hay que determinar los efectos que tal modificación ejerce sobre el grupo de compañías que constituye la conferencia. Pueden plantearse diferencias de opinión entre los usuarios y una conferencia con respecto a todas estas cuestiones, que han de ser solventadas mediante consultas y, en caso necesario, mediante arbitraje.

#### b) Solución sugerida

205. La devaluación oficial de la moneda de la tarifa de una conferencia constituye un motivo *de facto* para que esa conferencia aplique un recargo o un aumento del flete equivalente al aumento efectivo de los gastos del armador o a la disminución del valor de sus ingresos por concepto de fletes como consecuencia directa de la devaluación.

206. La revaluación oficial de la moneda de la tarifa de una conferencia constituye un motivo *de facto* para que esa conferencia aplique una rebaja del flete equivalente a la disminución efectiva de los gastos del armador o al aumento del valor de sus ingresos por concepto de fletes como consecuencia directa de la revaluación.

207. Tanto los aumentos de fletes o los recargos, a que se hace referencia en el párrafo 205 *supra*, como las reducciones de los fletes, a que se hace referencia en el párrafo 206 *supra*, deberían reflejar únicamente el aumento o la reducción de los costos o la reducción o el aumento del valor de los ingresos por concepto de fletes para la conferencia en conjunto.

208. La flotación de las monedas puede provocar la revaluación o devaluación *de facto* de las mismas, por lo que debería tratarse del modo señalado en los párrafos 205 y 206 *supra*, es decir en relación con las modificaciones oficiales en los tipos de cambio de las monedas de tarifa.

209. La cuantía del aumento (o el recargo) del flete o de su reducción, según el caso, debería ser objeto de consultas entre las conferencias interesadas y los usuarios. Si la conferencia estima que se dispone de escaso tiempo para celebrar tales consultas, podrá anunciar un tipo de cambio provisional, pero si, como resultado de las consultas o del arbitraje subsiguiente, el aumento del flete, o recargo, o la reducción del flete que se decida es diferente del resultante del tipo de cambio provisional anunciado por la conferencia, ésta deberá reembolsar a los usuarios las sumas adicionales que les hubiera cobrado o los usuarios deberán abonarle la diferencia que hubieran dejado de pagar.

210. Esas consultas deberían celebrarse y ultimarse dentro de un plazo de 30 días contado a partir de la

porte marítimo, párrs. 138 a 140 y anexo V. El texto de la recomendación No. 11, de las recomendaciones conjuntas de los Consejos de Usuarios de Europa occidental y del CENSA, que figura en el anexo V, está siendo revisado (véase el párr. 27 *supra* y la nota 30 de pie de página).

<sup>109</sup> Obsérvese que en la revisión propuesta de la recomendación conjunta No. 11 se dispone que, cuando se permita flotar una moneda, el tipo de cambio que ha de aplicarse será « el tipo oficial de venta más alto o, cuando sea procedente, el tipo de cambio fijado conforme a los procedimientos oficiales del país cuya moneda se utilice para el pago del flete ».

fecha en que haya entrado en vigor la modificación del flete.

211. Cuando no fuera posible llegar a un acuerdo mediante consultas, debería someterse inmediatamente la cuestión a arbitraje internacional, a no ser que la modificación de los tipos de cambio de la moneda afecte únicamente a una determinada ruta, en cuyo caso la cuestión debería someterse inmediatamente a arbitraje en el plano nacional. La decisión arbitral debería dictarse dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud al respecto.

### E.—Otras prácticas

#### 1. COMPETENCIA EXTERIOR <sup>110</sup>

##### a) *El problema*

212. Uno de los medios que siguen usando algunas conferencias para evitar o eliminar la competencia exterior es el « buque de lucha » destinado a socavar los fletes aplicados por los competidores. Este medio de restringir la competencia se traduce casi invariablemente en una desorganización del comercio.

##### b) *Solución sugerida*

213. El empleo de « buques de lucha » debería quedar prohibido.

#### 2. PROMEDIACIÓN DE LOS FLETES <sup>111</sup>

##### a) *El problema*

214. Conforme a la política que siguen actualmente las conferencias en materia de fletes, éstos se « promedian » en una serie de puertos servidos en una determinada ruta. Ello significa, en realidad, que los costos provocados por la ineficacia de un puerto se promedian entre todos los demás puertos de la ruta y se cargan a éstos.

215. El puerto ineficazmente administrado se mantiene, por consiguiente, gracias a un sistema arbitrario de subvención cruzada, determinada exclusivamente por los miembros de la conferencia. Por otra parte, un puerto eficientemente administrado, en el que podría acelerarse el despacho de los buques, no se ve recompensado con ventajas económicas para su tráfico mediante una reducción de los fletes.

##### b) *Solución sugerida*

216. En lo que se refiere a los puertos base, los fletes deberían cotizarse de puerto a puerto, y los fletes para los demás puertos habrían de expresarse en porcentajes apropiados por encima o por debajo de los fletes aplicables al puerto base más cercano a fin de reflejar las diferencias entre los costos efectivos relacionados con la permanencia en puerto.

<sup>110</sup> Véase *El sistema de conferencias marítimas*, párrs. 23 a 25, para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión.

<sup>111</sup> Véase « El transporte marítimo mundial: perspectivas y problemas », para un análisis más detenido de los problemas relacionados con esta cuestión.

### 3. CALIDAD DE LOS SERVICIOS <sup>112</sup>

#### a) *El problema*

217. Las conferencias no ofrecen ninguna orientación positiva a los armadores ni asumen responsabilidad alguna en lo referente a los tipos de buques que mejor se prestan a las necesidades del tráfico. La cuestión de la calidad de los servicios se deja, por consiguiente, en manos de las distintas compañías afiliadas, y nada se hace por la conferencia — que controla otros aspectos de los servicios del transporte marítimo — para establecer y hacer respetar normas que garanticen que los buques utilizados en cada ruta son del tipo adecuado para atender a las necesidades del tráfico a un costo mínimo.

#### b) *Solución sugerida*

218. Las conferencias deberían encargarse de que los buques que operan en cada ruta sean adecuados en cuanto a su construcción, instalaciones de carga y descarga, edad y velocidad, a fin de atender a las necesidades del tráfico a un costo mínimo.

### 4. ADECUACIÓN DE LOS SERVICIOS <sup>113</sup>

#### a) *El problema*

219. Las compañías afiliadas a las conferencias no contraen obligaciones expresas o contractuales para prestar un servicio adecuado ; por su parte, la propia conferencia no acepta ninguna responsabilidad en lo que se refiere a definir las necesidades del tráfico que controla ni a garantizar que sus compañías afiliadas satisfagan tales necesidades, incluida la cuestión del transporte de la carga en los períodos de tráfico máximo. En muchas rutas no existe una programación global de los viajes de los buques de la conferencia, por lo que a menudo se produce una considerable congestión de buques en un puerto, seguida de largos períodos en los que no se efectúa ninguna salida, y la conferencia no acepta ninguna responsabilidad por el transporte de la carga durante los períodos tráfico máximo. Generalmente no se especifica el « incentivo mínimo » <sup>114</sup> para que un buque haga escala en un puerto incluido en el radio de acción de la conferencia pero no servido regularmente por ella. Los usuarios se quejan de que la racionalización de los servicios con el fin de reducir los costos va con frecuencia en detrimento de la idoneidad de esos servicios. No se celebran normalmente consultas con los usuarios sobre los requisitos de un servicio adecuado.

#### b) *Solución sugerida*

220. Deberían encargarse las conferencias de programar los servicios y, en todo lo razonablemente posible, de prestar servicios regulares en las rutas con

<sup>112</sup> Véase *El sistema de conferencias marítimas*, párrs. 336 a 406, para un análisis de los problemas relacionados con esta cuestión.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> El incentivo mínimo es el flete total mínimo que un porteador considera que justifica hacer una escala en un puerto dado.

la frecuencia requerida, eliminar la congestión del tráfico y adoptar disposiciones concretas para el transporte de la carga durante los periodos de tráfico máximo.

221. En lo que se refiere a los puertos que sólo prestan servicios sobre la base de un incentivo, se debería informar a los usuarios en esos puertos de la cuantía del incentivo requerido.

222. Cuando el intervalo entre los servicios programados en un puerto dado sea superior a 30 días, los usuarios deberían gozar del trato de usuarios « leales » sin necesidad de firmar un acuerdo de lealtad, y la conferencia debería tener derecho a cancelar un viaje programado si, de resultas de las escalas hechas en el puerto por buques independientes a la conferencia, el incentivo ofrecido es inferior al mínimo.

## F.—Disposiciones y mecanismo de ejecución

### Introducción

223. En el párrafo 91 *supra* se enumeran los siguientes cinco criterios que debe satisfacer el mecanismo de ejecución a fin de establecer un sistema de reglamentación de las actividades de las conferencias marítimas que sea internacionalmente aceptable :

a) La solución de todas las controversias ha de prescribirse de modo que sea lo más rápida posible, en armonía con la gravedad de los problemas ;

b) El procedimiento de solución de controversias debe ser asequible a todas las partes, sin que suponga gastos de viaje o de representación letrada que no guarden proporción con la cuestión en pugna ;

c) El procedimiento debe ser lo más económico y sencillo posible en lo que respecta a las instituciones y los mecanismos permanentes que hayan de establecerse ;

d) Debe ser imparcial, de modo que todas las partes puedan aceptar fácilmente las decisiones ;

e) En vista del carácter internacional del transporte marítimo, en los casos en que se formulen reclamaciones graves, la institución encargada de decidir las controversias debe ser competente para dar interpretaciones que gocen de autoridad internacional acerca de las normas que rijan la conducta de las conferencias y sentar así precedentes que puedan orientar la solución de controversias futuras.

En los párrafos 92 a 126 se han examinado diversos métodos de reglamentación habida cuenta de estos criterios. Se llegaba a la conclusión de que el método más apropiado de reglamentación sería una convención o acuerdo internacional que especificara el contenido y el alcance de las normas y que el método de solución de las controversias debería ser el arbitraje<sup>115</sup> en los planos nacional e internacional. Sería preciso adoptar las disposiciones necesarias para que las sentencias dictadas por los árbitros en el plano internacional sentasen jurisprudencia en el sentido jurídico del tér-

<sup>115</sup> En la nota 78 de pie de página figura la definición que en el presente informe se da al « arbitraje ».

mino (véanse párrafos 124 y 125 *supra*) y también para que esas sentencias arbitrales fuesen obligatorias para las partes en el litigio.

224. Un anexo al código debería contener directrices, normas de procedimiento y práctica para uso de los árbitros en los planos nacional e internacional. Esas normas establecerían las condiciones que deben reunir los árbitros y superárbitros, el modo de preparar la lista oficial de árbitros y el método de su selección para examinar una controversia dada, los factores que los árbitros habrían de tener en cuenta al fallar los asuntos y señalar la indemnización por distintos tipos de reclamaciones, el método de asignación de los costos del procedimiento y los tipos de asuntos que exigirían decisión unánime o decisión mayoritaria<sup>116</sup>.

225. Los gobiernos que firmen y ratifiquen la convención o el acuerdo y que deseen poner en vigor sus disposiciones una vez que se haya obtenido el número necesario de ratificaciones, deberían incorporar sus estipulaciones en leyes o reglamentos pertinentes. La convención o el acuerdo internacional y la correspondiente legislación regularían, por tanto, con fuerza obligatoria las prácticas de las conferencias sujetas a la jurisdicción de los países que promulgasen tal legislación.

226. Las conferencias que sirvan las rutas de los países que adquieran la calidad de Parte en la convención o el acuerdo deberían hacer constar las estipulaciones de esa convención o ese acuerdo y las leyes y reglamentos nacionales pertinentes en sus propios acuerdos constitutivos y en sus acuerdos de lealtad, ya sea mediante la inclusión de una cláusula general o mediante disposiciones expresas. Toda cláusula o condición en los acuerdos de conferencia que sea incompatible con cualquiera de las disposiciones de la convención o del acuerdo internacional o con la reglamentación vigente será, por razón de tal incompatibilidad, nula, írrita y sin valor.

227. Las controversias deberían resolverse por arbitraje. Se clasificarían en : a) controversias importantes y b) todas las demás controversias que sean de carácter relativamente secundario y que no planteen de ordinario cuestiones importantes de carácter internacional, nacional o público. Las controversias importantes deberían someterse a arbitraje en el plano internacional, y la sentencia arbitral tendría carácter obligatorio para las partes en la controversia. Las demás controversias deberían someterse a arbitraje en el plano nacional, en el país en que se plantee la reclamación, y la decisión del órgano nacional de arbitraje sería obligatoria para las partes, a menos que la decisión fuera apelada ante el tribunal de arbitraje internacional.

228. Para el arbitraje internacional de las controversias importantes, la organización internacional encargada de administrar el arbitraje debería preparar una lista de árbitros internacionalmente conocidos y respetados. Para el arbitraje en el plano nacional, una asociación de árbitros, la cámara de comercio u otro órgano competente designado por los usuarios y las confere-

<sup>116</sup> No se intenta por ahora redactar esas normas.

cias debería tener al día, en cada país, una lista de árbitros competentes : no menos de la mitad de los árbitros de esa lista tendría que ser generalmente aceptable para las conferencias que participan en las rutas del país, y la otra mitad para los usuarios de ese país.

229. La decisión acerca de cualquier controversia sometida a arbitraje local y que, a juicio del gobierno del país de nacionalidad de alguna de las partes en la controversia, plantea importantes cuestiones de carácter internacional, nacional o público, podría ser sometida, si ese gobierno así lo desea, a arbitraje internacional.

*Materias objeto del arbitraje internacional  
y esquema del procedimiento*

230. Las controversias que susciten cuestiones importantes de carácter internacional, nacional o público deberían someterse a arbitraje internacional. Las materias que pueden ser objeto de tales controversias son :

a) La denegación a compañías nacionales de navegación de ingreso en conferencias que sirvan las rutas nacionales o en conferencias de puertos intermedios o de una participación adecuada en la carga de la ruta ;

b) La explotación en común ;

c) Acuerdos de conferencia desleales o discriminatorios ;

d) Acuerdos de lealtad impropios ;

e) Niveles de fletes y alzas generales ;

f) Recargos (para cubrir aumentos generales de costos o pérdidas de ingreso) ;

g) Modificación de los tipos de cambio (devaluación, revaluación o flotación de monedas), que conducen a modificaciones de fletes o a recargos ;

h) Inobservancia de los procedimientos debidos.

*Esquema del procedimiento*

231. Cada parte en la controversia debe elegir un árbitro — que no sea de su propia nacionalidad — de entre los que figuran en la lista oficial de árbitros internacionales. Si los árbitros no llegan a una decisión unánime, las partes están obligadas a designar un árbitro único o superárbitro cuya decisión será inapelable. En el caso de controversias que requieran una decisión por mayoría de votos, ambas partes deben designar un tercer árbitro. Si las partes no llegan a un acuerdo sobre la persona del tercer árbitro o superárbitro dentro de un plazo razonable, que sería fijado por el Secretario General de las Naciones Unidas, deben designar, de entre los árbitros que figuren en la mencionada lista, un tercer árbitro que no sea nacional de ninguno de los países partes en la controversia.

232. El arbitraje se dictaría en la sede de la organización internacional cuya secretaría se encargaría de administrar las disposiciones del acuerdo o convención

internacional. Tal secretaría proporcionaría los servicios necesarios, publicaría las decisiones y las notificaría a las personas y autoridades interesadas.

*Materias objeto de arbitraje en el plano nacional  
y esquema del procedimiento*

233. Las controversias sobre materias distintas de las mencionadas en el párrafo 230 deben someterse a arbitraje en el plano nacional. He aquí algunos ejemplos :

a) Negativa de una conferencia a conceder dispensa a usuarios para utilizar buques independientes ;

b) Controversias sobre el nivel de fletes específicos o de promoción ;

c) Negativa de una conferencia a aceptar una carga determinada ;

d) Calidad y adecuación de los servicios.

*Esquema del procedimiento*

234. Cada parte en la controversia elegiría un árbitro de la lista de árbitros nacionales competentes del país en que se plantee la reclamación. Una parte que desee designar un árbitro que no sea del país en que se presente la reclamación podrá hacerlo siempre que sufrague todos los gastos que ello suponga independientemente de los resultados del arbitraje.

235. Si los dos árbitros no llegan a una decisión unánime, cualquiera de las partes en la controversia podrá solicitar que la cuestión sea sometida a un tercer árbitro o superárbitro designado por ambas partes conjuntamente. Tal árbitro o superárbitro debería ser una persona competente seleccionada de la lista de árbitros nacionales y sus decisiones serían inapelables.

236. Si una de las partes en la controversia no accede a tal nombramiento, la controversia se sometería, a instancia de la parte objetante, a un árbitro o superárbitro designado por el gobierno del país en que se plantee la reclamación, previa consulta con ambas partes en la controversia. La persona designada debería reunir las condiciones prescritas para los árbitros nacionales en el párrafo 228 *supra*.

237. Otra posibilidad es que ambas partes se pongan de acuerdo en el primer caso para designar un árbitro único o superárbitro de la lista nacional, cuya decisión sería definitiva.

238. Las audiencias se celebrarían en el país en que se plantee la reclamación. La prestación de los servicios administrativos necesarios de arbitraje debería corresponder conjuntamente a la conferencia y al consejo de usuarios, u otras entidades de usuarios o comerciantes, según convenga. Estos servicios administrativos se encargarían de publicar las decisiones y de notificarlas a todos los interesados.

---

#### **HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### **COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### **КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### **COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---