Una Política de Coordinación del Transporte Marítimo en la ALALC

Por Enrique Angulo

EL pensamiento sobre la integración del transporte marítimo en la ALALC ha seguido un proceso evolutivo bastante rápido y el esquema un tanto rudimentario que parecía prevalecer hace unos años, se ha ampliado y enriquecido. Estamos asistiendo a la concreción en fórmulas, aún imprecisas, de algunas ideas antes desdeñadas; sin embargo, sería ilusorio creer que contamos con una doctrina cabal válida para las realidades de hoy y que no hay necesidad de mayor avance. Lo cierto es que ni siquiera hemos llegado al término de la primera etapa, la de la aceptación común de un convenio general de transporte marítimo, fluvial y lacustre que merezca tal nombre.

En cuanto a definición de una política de transporte marítimo se ha progresado sensiblemente desde que la Comisión Asesora de Transportes redactó su primer proyecto de convenio general (junio de 1963), y así lo comprueban las resoluciones adoptadas en la Reunión Gubernamental de principios de mayo de este año, las aprobadas en la reciente Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y las tomadas en la IV Asamblea Extraordinaria de ALAMAR (26 octubre - 2 noviembre último); empero es muy poco lo conseguido en relación con cuatro de los objetivos que se asignaron, en mayo de 1962, a la primera reunión de expertos en la materia. Eran: promover la simplificación y uniformación de todos los trámites requeridos para la operación naviera y portuaria en el comercio intrazonal; considerar las posibilidades de promover conexiones navieras con miras a satisfacer las necesidades de transporte intrazonal; considerar las posibilidades de mejoramiento y regularización de las operaciones navieras y de los servicios portuarios; analizar los factores que inciden en la formación de los costos actuales (tarifas, tasas, gastos y gravámenes). Igualmente ha faltado una jerarquización lógica y clara de los problemas que hay que resolver y por ello se ha gastado un tiempo precioso en discutir la reserva de carga, en vez de atender asuntos verdaderamente vitales. [1] Dos aspectos que lo son han tardado varios años en ser aceptados entre los temas de rigor: el de la coordinación y el del tráfico marítimo extrazonal de los países asociados. Comprendidos ambos en la Resolución 5 de la Reunión de Ministros de Relaciones, quedan un tanto al aire todavía por falta de imprescindibles precisiones y, sobre todo, de organismos adecuados, de un mecanismo institucional. Es decir, estamos en un momento de aproximación a lo que debe ser una auténtica política de transporte marítimo en la Zona y a lo que habrá de contener un convenio general apropiado a las circunstancias del hoy y a las perspectivas del mañana. Se diría que hemos despejado, en buena medida, la gran cuestión previa que estorbaba la consideración racional de todo el conjunto y que, al mismo tiempo, servía de pretexto para no hacer a fondo lo que es indispensable en aspectos fundamentales. La fórmula sobre reserva de carga que consagra el segundo punto de la Resolución 5 de los Ministros de Relaciones zanja el asunto y lo relega a segundo término, o mejor dicho al tiempo venidero, como era obligado hacerlo. "La reserva de carga —dice el texto— se hará en forma multilateral y su implantación será gradual, tanto en el tiempo como en el volumen que represente". Volveremos sobre el tema más adelante, pero advirtiendo desde ahora que por su concisión y su apertura, esta fórmula es de las que, en la presente situación, no admiten enmienda, y sólo alguna adición dentro de la misma línea de pensamiento y propósito.

Coordinación y desarrollo regional de la marina mercante

Salta a la vista que la Resolución 5 de los Ministros de Relaciones presupone o sobreentiende una fuerte y sólida coordinación entre los países asociados en materia de transporte marítimo, fluvial y lacustre. [2] Pero asimismo se aprecia en seguida su insuficiencia en cuanto a finalidades de tal coordinación y a organismos coordinadores. En este aspecto, a lo más que llega la declaración de política de transporte marítimo —que eso es la Resolución 5— es a conferencias de fletes regionales y a unidades de estudio en cada país. No se remedia la carencia con la recomendación —contenida en la Resolución 6 de los Ministros de Relaciones— de que se constituya prontamente el Consejo de Transporte y Comunicaciones previsto en la Resolución 101 del IV Período de Sesiones de la Conferencia Ordinaria de las Partes Contratantes. (Téngase en cuenta que esta Resolución 101 sólo se refiere en forma específica y detallada al Consejo de Política Financiera y Monetaria, cuya composición y cuyas tareas define, y se limita en el caso del transporte marítimo a mencionar que se podrá crear el Consejo respectivo según bases similares al pri-

---

1 "Para descubrir una nueva perspectiva y romper la parálisis actual es preciso evadirse de la trampa de la reserva de carga en que han caído las discusiones, quitando a este asunto el carácter clave que ha asumido y situándolo dentro de un jerarquía racional..." decíamos en noviembre de 1964. Agregábamos: "Implantación progresiva de la reserva de carga multilateral, procediendo con cautela *a fin de no desbaratar los mecanismos existentes, tanto los de reserva bilateral como los de libre participación*. Hay que impedir que resulten dañados los intereses del comercio intrazonal y los particulares de uno u otro país. La magnitud de la reserva aumentaría también progresivamente". Más adelante insistíamos: "...lo más conveniente para los intereses de la integración regional y de los países asociados, cada uno en particular, es que en el nuevo proyecto de convenio general que hay que elaborar se inscriba la adopción, en principio, del sistema de reserva de carga multilateral, pero haciendo gradual su implantación tanto en el tiempo como en el porcentaje que represente". Enrique Angulo y Javier Alejo. *La integración regional del transporte marítimo y el caso de México*. Págs. 22, 23 y 37. Suplemento de *Comercio Exterior*, noviembre de 1964.

2 Véase, en este mismo número de *Comercio Exterior*, el Suplemento dedicado a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC.

meramente citado; aparte de la imprecisión, es obvio que las condiciones que se dan en el sector marítimo son muy distintas, y peores, que en el de la banca central). Esta solución resulta incompleta dadas las tareas que debería abarcar la coordinación y el estado de cosas que prevalece en la Zona. El Consejo de Transporte y Comunicaciones tendría que ser emanación de las autoridades centrales del sector existentes en los países asociados y son contados, si acaso alguno, los que las tienen bien establecidas, con atribuciones adecuadamente delineadas y poder efectivo; además, las tareas coordinadoras son tantas y tan diversas que mal podría resolverlas dicho Consejo. Igualmente incompleta es la salida que sugiere la CEPAL —con el apoyo de ALAMAR— mediante la creación de una Junta Regional de Fletes, que se encargaría de "celebrar consultas y negociaciones con las conferencias marítimas a nivel regional y de escuchar y atender las quejas de los consejos de usuarios y de otros organismos pertinentes de los países miembros". Esta Junta tendría "atribuciones para concertar acuerdos con las conferencias marítimas a fin de racionalizar las rutas y la estructura de los fletes de conformidad con las características regionales de producción y comercialización y con las exigencias del desarrollo y de la integración de los países del área". La propuesta —que aparecía como artículo 6 (nuevo) de un proyecto de convenio que se discutió durante los trabajos preparatorios de la Reunión de Ministros de Relaciones y que fue objetado sobre todo por los representantes de Argentina y Brasil— peca de una orientación errónea por centrar su actividad en los fletes y en las conferencias, cuando ambos aspectos son derivados de situaciones previas que, como tal, han de ser atendidas y modificadas de antemano. El mayor acierto de la sugerencia está en plantear la racionalización de las rutas y en presuponer el funcionamiento de consejos de usuarios en los países asociados.

El enfoque que tenemos que dar a la coordinación es global, no mutilado. Los países de ALALC se hallan ante la gran oportunidad de poner en marcha un esfuerzo de integración parcial en un sector básico de su plan de integración económica general: el del transporte marítimo. Por eso es dable afirmar que más vale seguir sin convenio, que firmar uno malo que pudiera resultar contraproducente al encauzar equivocadamente la acción. Se admite ya que la ALALC debe concentrar su energía en algún sector determinado para impulsar preferentemente en él, a modo de caso piloto, la integración regional. Quizá convendría sopesar la conveniencia de que se seleccione con ese fin el del transporte marítimo. En cualquier caso, la coordinación es el basamento de la futura integración, que es el objetivo último y que seguramente entrañará la existencia de una flota regional.

Veamos, por consiguiente, con detalle, el por qué de la coordinación. Al hacerlo señalaremos lo definitivamente ganado con la declaración de los Ministros de Relaciones y a la vez sus insuficiencias y el terreno que todavía falta por ganar. El texto (Resolución 6), consta de doce puntos y del primero al último se encuentra explícita o implícita la idea de coordinar. El número uno —que trata del desarrollo de las marinas mercantes de los países asociados— no está inspirado claramente por el concepto, básico, del desarrollo multinacional o regional, aunque menciona posibles consorcios de dos o más países de la Zona y señala que las naves deberán ser construidas preferentemente en astilleros zonales. Dentro de un porgrama de integración económica de la Zona el desarrollo de las flotas nacionales ha de considerarse en el marco zonal, si bien teniendo en cuenta que el desarrollo regional de la marina mercante no es lo mismo que el desarrollo de una marina mercante regional, sino sólo su antecedente. Por tanto, la declaración de política marítima debe definir taxativamente el concepto regional, con sus naturales implicaciones de avance hacia la planificación multinacional del fomento de las marinas mercantes de los países asociados. Se trata, claro está, de un aspecto difícil y controvertido, pero cuyo enunciado con valor de principio es inexcusable. En mayor o menor grado, cada país de la ALALC está poniendo en práctica algún programa de ampliación y modernización de su respectiva flota de altura, pero *ninguno* ha tenido en cuenta hasta ahora el marco regional, es decir, *ninguno* ha considerado las necesidades conforme a un criterio zonal. Cierto es que tampoco ninguno dispone de excedentes de tonelaje a flote, pero ello no es razón suficiente para que se suponga y admita que es racional que, sin concierto, varios o todos tiendan a fomentar los mismos tipos de buques, con vistas a sus requerimientos nacionales respecto a la Zona y a los tráficos extrazonales. La Zona, como total, exige que se coordine regionalmente este crecimiento de las marinas mercantes, para que responda a las carencias del grupo, que no son las mismas con toda probabilidad que las de cada uno por separado. Se dirá que faltan los estudios al respecto; aunque no todo es páramo y sí existen algunos estudios, convengamos en que habrá que hacer más, más específicos, pero también que es indispensable crear el órgano que los realice y, asimismo, que las autoridades responsables en cada país asociado de estos asuntos (independientemente de la confusión en que se desenvuelvan en cuanto a atribuciones, cosa que hay que remediar) deben tomar conocimiento de lo ya estudiado y celebrar reuniones regionales.

Se queda corto asimismo este primer punto en lo que se refiere a los astilleros zonales. La política de transporte marítimo de la ALALC exige algo más concreto y definido. El hecho de que el intento de constituir —a impulso de ALAMAR— la Asociación de Industrias Navales Latinoamericanas (ASINLA) haya fallado, pese a haberse elaborado sus estatutos, es motivo para insistir en el empeño y encontrar fórmulas más adecuadas. La razón real, aunque inconfesa, de los renuentes u opositores —"no vamos a financiar a los astilleros brasileños", que son los de mayor desarrollo de la Zona en todos los órdenes— es para desesperar de la integración y, al mismo tiempo, de la capacidad imaginativa de quienes se rinden a tales argumentos: ¿Han examinado, acaso, las posibilidades de inversiones mixtas en esos astilleros, de la adopción de normas pertinentes que beneficien a Brasil y a todos los demás, de obtener en los organismos internacionales de crédito fondos que permitan transformar esa industria en una industria típicamente zonal, con utilidades que alcancen al conjunto de los países asociados? O, como cuestión previa, ¿se ha tomado siquiera con un mínimo de interés el asunto? La declaración final de política y el programa de coordinación que de ella se derive, con sus correspondientes organismos, habrán de subsanar esta laguna y poner las cosas en su punto integracionista. Al respecto, sería muy conveniente que las autoridades respectivas de cada país se congregaran para discutir el tema y conocieran algunos de los diversos estudios que han elaborado los expertos de la Zona. [3]

Tiene íntima conexión con todo lo anterior el punto tercero de la declaración de los Ministros, el que postula que las marinas mercantes de los países de la Zona deberán contar con "la capacidad necesaria para atender el transporte de su comercio zonal y de *una parte sustancial de su comercio exterior*, [4] procurando asegurar la corriente normal y continua de sus exportaciones e importaciones mediante servicios eficientes y adecuados que contribuyan al desarrollo económico de sus pueblos". Este planteamiento presenta dos caras, inseparables sin duda, pero con rasgos particulares: el zonal y el extrazonal. Como ya hemos apuntado, la inquietud —que debe ser imperativa en el plano de la integración— por los tráficos marítimos extrazonales de los países asociados ha tardado varios años en abrirse paso, aunque no porque faltaran expertos y armadores que se dieran cuenta de la aberración que tal relegamiento significaba. Por fin todos se han percatado de que, en relación con el volumen global del comercio exterior de los miembros de la ALALC, el derivado del intercambio dentro de la propia Zona sólo representa un 5%. [5] Estar devanán-

---

3 ALAMAR ha reunido una excelente documentación. Es muy ilustrativo un trabajo del Dr. González Climent, Director del Instituto de Estudios de la Marina Mercante, con sede en Buenos Aires; se titula "La industria de la construcción naval de los países de ALALC frente a las necesidades de reposición y aumento del potencial naviero de esos mismos países".

4 El subrayado es nuestro.

5 Ver ponencia chilena en la Reunión Gubernamental de Transporte Acuático. "Bases para la formulación de una política de transporte marítima, fluvial y terrestre de la ALALC": (ALALC/RTA/I/Dic. 8/) Montevideo, 4 de mayo de 1965. A la cita podrían agregarse varias más, entre otras del experto y economista chileno Tomás Sepúlveda en "Hacia una política naviera para la ALALC", número extraordinario de la *Revista ALAMAR*, y del trabajo ya citado de Enrique Angulo y Javier Alejo en el Suplemento de *Comercio Exterior*, noviembre de 1964.

dose los sesos sobre la forma como habrá de administrarse esta carga zonal y despreocuparse del destino que corre la extrazonal es un despropósito.

En relación con los tráficos zonales y con los extrazonales se impone una política coordinadora con la finalidad de que los países asociados absorban con sus naves la mayor proporción posible de la carga de su comercio exterior global que se mueve por mar (mayor proporción posible se entiende como la máxima sin tensiones ni desequilibrios ni conflictos perjudiciales a la corta o a la larga). Por ende, esa coordinación habrá de definirse de manera que abarque aspectos como los siguientes:

- organizar líneas multinacionales de la Zona con el mundo exterior, algunas de las cuales prestarían en parte de su recorrido servicio de transporte de cargas zonales. Habrá de proporcionar un servicio regular y eficiente —competitivo, en una palabra— con naves de distintos países de la ALALC y con otras que habría que financiar multinacionalmente. Estamos, no se puede ignorar, en la época de los buques gigantes especializados para la carga a granel, seca y líquida. El promedio del porte bruto de los de carga seca (graneleros, mineraleros, etc.) está pasando de 22,000 toneladas a 33,000 y ya se considera factible el aumento progresivo hasta las 80,000. En los petroleros el promedio mundial ha pasado de las 23,000 toneladas por unidad a fines de 1962 a cerca de las 56,000 (término medio de las nuevas unidades en construcción en 1963) habiendo ya en operación buques de más de 130,000 toneladas de porte bruto. El problema de los cargueros especializados se plantea a todos los países de la Zona en la medida que son exportadores de materias primas que se transportan a granel y los estudios más recientes de los expertos latinoamericanos lo están señalando muy atinadamente.[6] Es evidente que ningún país de la ALALC puede afrontar el financiamiento de cargueros gigantes, y asimismo que el pleno empleo de estas naves se aseguraría mejor si prestan un servicio multinacional bien programado. Ello obliga a concebir regionalmente la organización y la dotación de estas líneas. Es obvio que el costo por tonelada, tanto de construcción como de operación, de los cargueros gigantes es considerablemente menor que el de sus pequeños predecesores.[7]

- organizar líneas de largo recorrido para la Zona, líneas de circunvalación que se extenderían a Estados Unidos y Canadá, combinando compañías de varios países de la Zona; reordenar en la Zona, y también con miras a los tráficos extrazonales, los medios navales disponibles;[8] articular, en general, los servicios de las compañías de los distintos países, sin olvidar las posibilidades que ofrecen los transbordos bien regulados como solución inmediata: promover fusiones de empresas nacionales en cada país y planear con pausa, paulatinamente, una flota regional que atienda el tráfico zonal y el extrazonal. Las características antieconómicas de la presente estructura de la marina mercante de los países de la Zona son más evidentes todavía en aquellos en que una multitud de empresas pequeñas trata de competir con escasos medios en un mundo en el que la fusión en empresas gigantes es una ley ineludible.

La coordinación regional y los puertos

En la declaración de los Ministros se emplea el término coordinar en materia de servicios portuarios y se pormenorizan los fines de esa coordinación (párrafos sexto y séptimo). Sin embargo, se nota la ausencia del concepto de planificación regional y la cortedad o prudencia del enfoque adoptado ante un problema tan crucial y enmarañado como es el portuario. En este caso es evidente la necesidad de un protocolo, especial por el que los gobiernos asuman compromisos mutuos bastante estrictos, que habrá que enmarcar en un plan de conjunto ligado con gestiones para obtener financiamiento internacional, sólo posible con base en varios supuestos ineludibles,[9] entre ellos el ordenamiento racional de los servicios portuarios mediante autoridades únicas y centralizadoras. Se trata de elaborar un plan regional para el funcionamiento eficiente, el mejoramiento y la ampliación de las instalaciones de los puertos y el establecimiento de otros nuevos, en la perspectiva de los tráficos intra y extrazonales; de acudir con el plan a los organismos de crédito internacionales y de velar por el cumplimiento del mismo. Pero insistimos en que los supuestos indicados son ineludibles: en la mayoría de los países de la Zona, los informes y estudios sobre sus puertos señalan las mismas fallas, las mismas plagas: falta de autoridad, discrepancias de horarios entre los servicios de estiba y otros servicios administrativos y turnos de operación inadecuados o insuficientes, inseguridad y pérdidas por hurtos (según datos públicos, en Chile estas pérdidas ascendían a más de 2 millones de dólares anuales; en Brasil eran aún mayores)... Es evidente que el régimen administrativo de los puertos es independiente en cierta medida de su capacidad física y que aun el puerto peor dotado materialmente *podría y debería* funcionar sin esas lacras. El efecto que tienen en la elevación de los costos es enorme; se agrega al debido a la pobreza de instalaciones, a su antigüedad o deterioro, a su insuficiencia, y el resultado es la lentitud de las operaciones, la baja productividad y la prolongación de las estadías de los buques en espera de ocasión para cargar o descargar (recordemos que un carguero inmovilizado en un puerto tiene un costo operativo de alrededor de mil dólares diarios). Se ha estimado que "más del 66% de los costos de un barco de ultramar corresponden al tiempo que permanece en puertos. En los países de la ALALC la gravitación es aún mayor, pues los gastos de estiba y desestiba —que en los tráficos internacionales se calculan entre el 45 y el 50% del flete— alcanzan por sí solos a un 68% en el transporte intrazonal".[10] Ello significa que, en general y salvo cuando existan situaciones de monopolio (como el tratado bilateral Argentina-Brasil), no será posible rebajar fletes en la Zona más que cuando se hayan mejorado los puertos; por tanto es erróneo insistir preferentemente, como se hace, en la reducción de las tarifas que imponen los armadores, en vez de centrar el esfuerzo en la rebaja de los costos en los puertos.

En un informe brasileño destaca esta observación reveladora: "La navegación de cabotaje estaba condenada a la desaparición debido a que los costos portuarios la descolocaban y la hacían cada vez menos interesante como medio de transporte". Pese a que en condiciones *normales* y por lo general el transporte por mar debe resultar más barato, las lacras señaladas determinan que exportadores e importadores prefieran cada vez más el camión, como ocurre entre Uruguay y Brasil, y proyecten líneas intrazonales de largo recorrido con camiones (Brasil-Uruguay-Argentina-Chile). Influye también poderosamente la complejidad abrumadora de los trámites y papeleos que entraña el transporte marítimo, en comparación con la sencillez de la simple guía de embarque que sirve de pase al camión.[11]. Es indudable que el alto

6 Véase, entre otros, el ensayo del capitán Enrique L. Díaz, secretario general de ALAMAR, titulado "El futuro del transporte marítimo en Latinoamérica", en *Revista ALAMAR*, No. 61, 25 de octubre de 1965, Montevideo, y el ya citado estudio de Tomás Sepúlveda.

7 OECD, *The OECD Observer*, No. 16, junio de 1965. "Structural changes affecting ocean shipping", resumen de un capítulo del *Annual Report* del Comité de Transporte Marítimo.

8 En cuanto a los medios, ver los magníficos anuarios *La Marina Mercante Iberoamericana* que edita el Instituto de Estudios de la Marina Mercante que dirige el Dr. González Climent; sobre las líneas de navegación que atienden a la Zona, el trabajo que, con el mismo título, elaboró el Secretario General de ALAMAR, en marzo de 1965, para la III Asamblea Ordinaria de la Asociación.

9 En el acuerdo de préstamo por 40 millones de dólares concertado entre el BIRF y España para financiar un proyecto de modernización y desarrollo de puertos, dicho país se compromete a implantar en sus puertos una serie de normas fundamentales de orden financiero y administrativo. Son los llamados "Principios de Autonomía'".

10 Tomás Sepúlveda, Op. cit.

11 El tiempo perdido sin resolver cuestión tan fundamental puede medirse comparando el objetivo que se señalaba a los expertos en mayo de 1962 y el párrafo quinto de la declaración de los Ministros: "Proceder a uniformar, simplificar y codificar las disposiciones legales y reglamentarias sobre transporte marítimo, fluvial y lacustre de los países de la ALALC". De 1962 acá nada se ha hecho al respecto.

costo portuario, al impedir que el acarreo por mar resulte barato, eleva el precio de la mercancía zonal y significa un obstáculo importante para el incremento del intercambio comercial entre los países asociados.

En un reciente estudio del Comité Técnico Permanente de Puertos, organismo del CIES, se puntualiza que numerosos países latinoamericanos están realizando importantes progresos en materia de eficiencia de puertos, pero también que todavía queda mucho por hacer. A la luz de este estudio y de los informes que aparecen en publicaciones especializadas, se ve que México se está quedando atrás en mejoramiento portuario. Los resultados más notables se refieren a Brasil, Paraguay (este país acaba de crear la Dirección Nacional de Navegación y Puertos, como institución autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio, encargada de administrar y operar todos los puertos de la República, con un directorio de cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los Ministerios de Obras Públicas y de Hacienda, de la asociación de armadores, del Ministerio de Defensa y de las cámaras de industria y comercio) Chile, Venezuela, Argentina (que ha dictado una ley por la que aumenta la autonomía de sus puertos) Colombia (que cuenta con uno de los programas más dinámicos) y Centroamérica. Según el estudio, los gobiernos latinoamericanos deberían entender que las sumas que sus países tienen que pagar por recargos portuarios y de fletes bastarían para mejorar los puertos.

La coordinación y los intereses navieros extrazonales

No hay estudio sobre el transporte marítimo en América Latina que no trate ampliamente el asunto de las conferencias internacionales y de las actitudes negativas de las comñías navieras extranjeras y de sus respectivos gobiernos respecto a la integración latinoamericana, así como de las prácticas de apoyo y subsidio que tales gobiernos siguen con las marinas mercantes de sus países. Se analizan los regímenes proteccionistas que imperan en las grandes potencias marítimas y se documenta la paradoja de que sean ellas las que con tenacidad condenen que los países en desarrollo adopten prácticas semejantes. Por sobradamente expuestas y comentadas no vamos a reincidir en estas materias. Sólo trataremos de lo ocurrido últimamente tanto en el sector extranjero como en el latinoamericano, a fin de deducir algunas enseñanzas útiles para la política de coordinación del transporte marítimo en la ALALC.

En relación con los planes de integración del transporte marítimo en la ALALC, y con las disposiciones unilaterales de varios países asociados para fomentar sus marinas mercantes, se aprecian dos actitudes principales entre las compañías extranjeras con intereses en los tráficos zonales: a) la norteamericana, consistente en buscar el contacto más estrecho con los armadores latinoamericanos, alegando la comunidad panamericana de intereses y alternando las promesas con las amenazas y aun las represalias, todo ello para asegurarse lo que denominan los armadores norteamericanos y las autoridades marítimas de su país "igualdad de oportunidades" en el transporte marítimo del comercio intrazonal; b) la europea, distante y hostil a cada paso, con buen acopio de advertencias y casos de represalias, quizá por sentirse más directamente perjudicados los armadores europeos por los proyectos de sus colegas latinoamericanos. Como resultado de ambas actitudes, y de la disposición de ánimo prevaleciente entre estos últimos, la situación se concreta hoy en los siguientes términos:

Por un lado, los armadores latinoamericanos han constituido con los norteamericanos un Comité Interamericano de Armadores (CIDA), con sede en Nueva York, y un Comité Ejecutivo compuesto por representantes de empresas latinoamericanas y norteamericanas (Grancolombiana, Lloyd Brasileiro, Sudamericana de Vapores, de Chile, ELMA argentina, Transportación Marítima Mexicana, Delta, Moore-McCormack y Grace Line) y el presidente de ALAMAR. Entre otros objetivos, el CIDA se ha fijado los de "estudiar los problemas comunes de los sistemas de transporte marítimo interamericano, buscando y proponiendo soluciones prácticas y apropiadas", "promover el mejoramiento y desarrollo de los puertos y de sus condiciones de operación en todo el hemisferio, en orden a hacer más expedito el manipuleo de la carga y acelerar el despacho de los buques" y "promover el mejoramiento y la expansión armónica de las marinas mercantes de las naciones del hemisferio y velar porque éstas gocen en todos los países de igualdad de oportunidades, y que los derechos concedidos se hagan efectivos". Al Comité Ejecutivo del CIDA se le ha encomendado analizar y formular proposiciones prácticas sobre una serie de asuntos, tales como "participación de la empresa ALCOA, con buques de bandera de conveniencia, en tráficos de EE.UU. con Venezuela" y "participación de terceras banderas en tráficos interamericanos". Es de advertir que el CIDA ha quedado como "un órgano ajeno a ALAMAR y que el hecho de que un conjunto de asociados forme parte de él no compromete de manera alguna a la Asociación"[12]

Para entender mejor de qué se trata conviene recordar algunos antecedentes y circunstancias. El dato más significativo procede de la II Asamblea Ordinaria de ALAMAR, verificada en Río de Janeiro a mediados de noviembre de 1964. En aquella ocasión, una ponencia de la Secretaría General de ALAMAR revelaba que cinco empresas navieras norteamericanas —las cinco con participación en tráficos intrazonales— habían promovido a través de la Federal Maritime Commission de su país que el Gobierno de Estados Unidos realizara gestiones ante la ALALC y los gobiernos de los países asociados a fin de prevenirles de las consecuencias que podrían acarrear medidas "discriminatorias" contra ellas en los tráficos de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio.[13] Tales gestiones, como es notorio, se efectuaron en todos los Estados miembros de la ALALC. La ponencia agregaba que las cinco empresas habían insistido repetidas veces con la Secretaría General de ALAMAR "sobre el peligro que entraña la cláusula del arriendo en el Convenio ALAMAR-CAT" (disponía que "cada Parte Contratante podrá conceder, excepcionalmente y sólo en favor de sus armadores propietarios de buques nacionales, el tratamiento de buque nacional, que será aceptado por las demás Partes Contratantes, a buques extranjeros arrendados o fletados por dichos armadores"). Las cinco empresas habían enviado representantes de alta jerarquía a Río de Janeiro con la pretensión de que fueran admitidos, como observadores, tanto en las sesiones plenarias como en las de comisiones de la Asamblea de ALAMAR. Habían presentado ya una solicitud en el mismo sentido, en la Asamblea Ordinaria de la Asociación, efectuada en México (25-30 noviembre de 1963), pero con resultado negativo.

Para la Asamblea de Río de Janeiro, los delegados norteamericanos habían sostenido conversaciones previas con el Directorio de ALAMAR, el cual sugirió que se les admitiera en sesiones plenarias, pero no en las de comisiones. Así se acordó finalmente, pero la comisión de política naviera tuvo a bien —en vista de la insistencia de algunos armadores latinoamericanos— recibir a los representantes navieros de Estados Unidos en reunión informal y con fines de simple información e intercambio de ideas. Se ha sabido que lo que allí expusieron con carácter privado, y entera franqueza, confirmaba lo que habían manifestado en declaraciones públicas anteriores: su interés estaba en obtener igualdad de oportunidades para todas las compañías navieras americanas (hemisféricas) en los tráficos dentro de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, si bien no en todas las rutas, sino en aquellas en las que venían operando tradicionalmente, de modo tal que se les garantizase una participación en estos tráficos no inferior a la que ya tenían.[14] De no ser así, advirtieron claramente, tendrían que promover querella ante la Federal Maritime Commission, lo que abriría un largo proceso legal en el que, sin duda, intervendrían también las compañías europeas y japonesas. En cambio, si se accedía a sus demandas, y decidieran lo

---

12 Acta Final de la III Asamblea Ordinaria y IV Extraordinaria de la Asociación Latinoamericana de Armadores (Asunción, 27 de septiembre-2 de octubre de 1965).

13 Ver Enrique Angulo, "El transporte y el comercio interlatinoamericano" en *Integración de América Latina*, edición preparada por Miguel Wionczek, pp. 189-190. Fondo de Cultura Económica, México, julio de 1964.

14 Se encuentran referencias a este asunto en la obra citada de Tomás Sepúlveda, "Hacia una política naviera..." y en un artículo de Enrique Angulo, "La ALAMAR examina los problemas del transporte marítimo en la Zona", *Comercio Exterior*, diciembre de 1964.

que decidieran la ALALC y la ALAMAR respecto a las líneas europeas y japonesas (las no hemisféricas en una palabra), las autoridades marítimas norteamericanas no objetarían ni harían nada en contra de las empresas latinoamericanas de armadores. En suma, colocaban a la ALALC y la ALAMAR en esta alternativa: o afrontar la hostilidad de un bloque mundial poderoso que incluiría a Estados Unidos o la de un bloque europeo-japonés, con la benévola neutralidad norteamericana.

La reacción mayoritaria de los armadores latinoamericanos ante estos planteamientos fue desfavorable, aunque no faltaron algunos que se inclinaban por la negociación de la reciprocidad sobre las bases que los norteamericanos habían formulado. Se estimó, finalmente, que el asunto estaba comprendido en todo el problema del proyecto de convenio general de transporte acuático y, particularmente, en el de la reserva de carga y que como tal debía quedar para una asamblea extraordinaria de ALAMAR que se preveía para los primeros meses de 1965.

El Directorio de ALAMAR, reunido en julio del presente año en Lima, consideró que no podía aplazar por más tiempo una decisión clara sobre los planteamientos hechos por los armadores norteamericanos. Para entonces estos habían insinuado también la conveniencia de que ALAMAR les diera entrada como asociados, aunque para ello se tropezaba con la seria dificultad de que los estatutos de la Asociación limitaban la filiación a armadores de países de la ALALC. No obstante, en el Directorio surgieron voces a favor de la admisión de los norteamericanos, con base en que muchos organismos e instituciones de nuestro Continente son de carácter panamericano. Como resultado de estas deliberaciones, un grupo de directores de ALAMAR realizó un viaje a Estados Unidos en agosto último, a fin de entrevistarse en Nueva York con los directivos de las empresas navieras norteamericanas interesadas y en Wáshington con las autoridades marítimas de Estados Unidos. Estas últimas no fueron particularmente amenas a juzgar por las informaciones de la prensa norteamericana especializada:[15] el contralmirante John Harllee, presidente de la Federal Maritime Commission, "les aseguró que Estados Unidos consideraba con simpatía sus ambiciones marítimas, pero advirtiéndoles con claridad que no debían proceder con excesiva premura y que no debían hacer objeto de discriminación a los barcos de bandera norteamericana". Reafirmó el sentido de sus palabras agregando que "la FMC está dispuesta a ayudar en todas las formas posibles a los países de ALAMAR, en la medida en que no dañen injustamente a la marina mercante o al comercio exterior de Estados Unidos". "Si ustedes garantizan un trato igual a los barcos norteamericanos, no habrá desacato contra la ley de Estados Unidos", les indicó por su parte un director ejecutivo de la FMC.

De las conversaciones con los directivos de las cinco empresas navieras norteamericanas (además de las tres ya mencionadas, la Lykes Brothers y la Gulf & South American) resultó un acuerdo de fecha 3 de septiembre de 1965, por el cual se constituía un Comité Especial presidido por un almirante brasileño, e integrado por representantes de tres compañías de Estados Unidos, una brasileña, una colombiana y una chilena. El Comité Especial tenía por objeto "estudiar los problemas comunes que afectan al sistema interamericano de transporte marítimo, buscando soluciones prácticas y convenientes para los mismos", y "proyectar y proponer, en el más breve plazo posible y dentro del espíritu de cooperación que les anima, una Asociación permanente de los Armadores de Latinoamérica y de Estados Unidos de América vinculados al sistema de transporte marítimo interamericano". La primera reunión del Comité Especial quedaba fijada para fines de septiembre en Asunción, donde coincidiría con las asambleas de ALAMAR.

Dos grandes ideas iban a romperse en las reuniones de Asunción, ambas destinadas a fortalecer definitivamente la posición de los navieros norteamericanos en América Latina y a consagrar, sin mayor averiguación, la pretendida comunidad de intereses con los latinoamericanos, o sea, el concepto panamericano de la integración económica en el sector del transporte marítimo. Una era la de abrir ALAMAR a la filiación de armadores norteamericanos; la otra, propuesta por el Comité Especial, la de constituir una Asociación Panamericana de Armadores. Las dos resultaron rechazadas. A lo que se llegó fue a crear el Comité Interamericano de Armadores con las características que hemos descrito y como órgano ajeno a ALAMAR, la cual conserva y refuerza su carácter de asociación de armadores de los países de la ALALC exclusivamente.

Resumamos a continuación y en pocas líneas la evolución de la actitud europea. A principios de septiembre último, los armadores de nueve potencias marítimas europeas (Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Italia, Noruega y Suecia) que prestan servicios regulares en los tráficos latinoamericanos, tanto en itinerarios con base en Europa como en otros entre países latinoamericanos, constituyeron un organismo común cuyas siglas en inglés dan una nota escalofriante: COLOSA (Committee of Liner Operators, South America). El propósito de COLOSA —según se anunció en Londres— es coordinar la política y los actos de sus socios para afrontar y combatir lo que consideran es una creciente interferencia gubernamental en los tráficos marítimos latinoamericanos. El Comité actuará también como cuerpo asesor de los gobiernos de los nueve países en todos los asuntos relacionados con el transporte marítimo en América Latina. Una de las principales preocupaciones del Comité se deriva de los proyectos de integración que se discuten en la ALALC y en ALAMAR. Según una información *(The New York Times,* 12 de septiembre de 1965), directivos navieros informados de lo que piensan los armadores europeos creen que COLOSA podría ejercer presión para que los gobiernos europeos adopten medidas de represalia contra los buques de bandera latinoamericana por el estilo de las que las leyes norteamericanas autorizan a la Federal Maritime Commission y que ésta decidió aplicar contra Uruguay a fines de 1964 y que, finalmente, quedaron en suspenso.[16] La secretaría de COLOSA está a cargo de la Chamber of Shipping de Londres, organismo militante desde hace tiempo, lo mismo que diversas conferencias marítimas internacionales con sede en Europa, contra las medidas proteccionistas adoptadas por distintos países latinoamericanos y contra los proyectos de integración marítima de ALALC y ALAMAR.

Esta actitud europea no es nueva, si bien adopta ahora una forma más organizada y sistemática y, por tanto, más peligrosa.[17] Por ello, el paso que han dado los armadores latinoamericanos al integrar el CIDA podría agravar la situación y resultar particularmente contraproducente, sobre todo en vista del contexto en que se ha producido. De cualquier modo y si bien ALAMAR como tal ha asumido una actitud más cauta y flexible, la constitución del Comité Interamericano de Armadores es una decisión precipitada que dará lugar a mayores recelos entre los europeos. Importa mucho destacar, por consiguiente, que ALAMAR ha tenido el cuidado de hacer que se sepa que no está comprometida a nada con el CIDA y que, además, en vista de "la conveniencia de regular en el futuro las relaciones de ALAMAR y sus asociados con armadores nacionales de otros continentes o zonas económicas", decidió en Asunción.[18]

> "Solicitar al Directorio que efectúe, a la brevedad posible, los estudios que estime convenientes para establecer un Comité Especializado que determine los procedimientos más adecuados para regular las relaciones de ALAMAR y de sus asociados con armadores de otros continentes."

En otras oportunidades hemos expuesto nuestro parecer sobre tema tan vidrioso y nos hemos pronunciado por un método prudente y pausado, según el cual las decisiones en cuanto a aplicación de reservas de carga —una vez adoptado el principio de la multilateralidad para un futuro indeterminado— y a conferencias de fletes zonales se su-

---

15 Ver Robert F. Morison, "US Friendly To Latin Ship Goals-But", en *The Journal of Commence*, Nueva York, 3 de septiembre de 1965.

16 Véase "Las represalias americanas contra Uruguay", *Comercio Exterior* de diciembre de 1964.

17 Pueden verse referencias en la citada obra de Tomás Sepúlveda "Hacia una política naviera...", y en la de Enrique Angulo "El transporte y el comercio...".

18 Acuerdo de Asamblea, Acta Final de la III Asamblea Ordinaria de ALAMAR (Asunción, septiembre-octubre de 1965).

bordinarían a los resultados de análisis y estudios de todo el cuadro de la realidad del transporte marítimo intrazonal y con terceros países, incluídos los convenios y compromisos de empresas latinoamericanas con empresas y conferencias internacionales; la participación de líneas extrazonales (estables y nacionales, pero también irregulares *tramps* y terceras banderas en general), tanto en los tráficos intrazonales como en los extrazonales; los efectos de orden económico y también diplomático de una política que excluyera de los tráficos intrazonales a unos, a otros o a todos; el problema de los regímenes de reserva existentes (unilaterales y bilaterales) en los países de la ALALC; la experiencia de varias compañías navieras latinoamericanas en acuerdos de reparto de cargas con empresas norteamericanas y europeas, etc. Sólo a la vista de un cuadro completo y real y de su análisis a fondo será posible llegar a decisiones comunes que, además de convenientes para el propósito de integración, sean equilibradas. "Es forzoso —hemos dicho— desenmarañar el embrollo para encontrar una solución conciliadora que evite represalias o, por lo menos, atenúe su efecto. Los armadores deberían contribuir, con su conocimiento y su experiencia, a que la ALALC halle un terreno válido para negociar con esos intereses extranjeros, sin intenciones excluyentes *a priori*. No tendría sentido... resolver aliarse a una determinada parte extrazonal en contra de otras".[19] Menos aún lo tendría ahora cuando en Estados Unidos se procede a una revisión cabal de la legislación marítima y existe buen número de probabilidades de una evolución hacia formas más semejantes a las europeas.

Lo indiscutible es que en este punto se requiere, quizá tanto como en el que más, una política coordinada de los países asociados. No puede dar buenos resultados ni que los armadores, unas veces cada cual por su lado y otras en conjunto, asuman más compromisos con intereses extranjeros, ni que los gobiernos soslayen el problema. La situación, de continuarse los procedimientos seguidos hasta el presente, se embrollará aún más y hará más difícil la integración en el sector del transporte marítimo. Parece insuficiente, aunque el sentido que lleva es plausible, el párrafo cuarto de la declaración de los Ministros, que resuelve que los países de la ALALC "procederán a establecer consultas inmediatas con el fin de actuar conjuntamente ante terceros" y "actuarán de consuno para defender la política común de transporte, proteger el desarrollo de las flotas mercantes de los países de la Zona y procurarles una participación adecuada en su intercambio mundial". Para proceder congruentemente con todo el planteamiento de un desarrollo regional de la marina mercante se requeriría una acción coordinadora más específica, que incluyera, a través del organismo adecuado, normas uniformes para las autoridades nacionales que intervienen en estos asuntos.

Es de esperar que, por su parte, el Directorio de ALAMAR establezca el Comité Especializado y entre en contacto con COLOSA para aclarar situaciones y realizar la necesaria labor de convencimiento entre los armadores europeos.

La coordinación y la reserva de carga

La fórmula que a este respecto han adoptado los Ministros de Relaciones Exteriores dice así:

> "Asegurar a los buques nacionales de los países de la ALALC el transporte preferente, en igualdad de derechos y tratamiento, de una cuota sustancial de las cargas del intercambio intrazonal. La reserva de cargas se hará en forma multilateral y su implantación será gradual, tanto en el tiempo como en el volumen que represente."

Al igual que los demás párrafos que componen la declaración de los Ministros sobre transporte marítimo éste es reproducción exacta del adoptado en la Reunión Gubernamental de Transporte Acuático que se efectuó en Montevideo del 3 al 8 de mayo del presente año. Sin embargo, en aquella oportunidad, aunque coincidentes en los términos de la declaración los representantes gubernamentales no consiguieron ponerse de acuerdo después en cuanto a las condiciones para la reserva de carga, que iba a constituir el capítulo VI de un nuevo proyecto de convenio general. En vista de ello, el Acta Final de la Reunión Gubernamental consigna las diferentes posiciones definidas por siete delegaciones.[20] Resulta particularmente paradójico ver que varios países —Argentina, Brasil y Uruguay— sostuvieron en este punto soluciones bilaterales contrarias al principio de multilateralidad que habían aceptado en la declaración. Esta disparidad, mayor incluso que la observada en anteriores reuniones sobre el mismo tema, confirma una vez más que, por ahora, no es posible pasar del enunciado de un principio general y que habrá que esperar a que, gracias a los avances de la coordinación en otros aspectos de la política de transporte marítimo y a los estudios y programas que de ellos se deriven, surjan nuevas condiciones que permitan ir aplicándolo paulatinamente. Lo esencial parece ser atenerse a lo que dispone la declaración de los Ministros de Relaciones, agregando, simplemente, que el organismo coordinador programará, dentro de un proceso de adaptación gradual de las situaciones existentes a la situación final de multilateralidad, las etapas de aplicación de la reserva de carga multilateral, yendo como es lógico de las posibilidades inmediatas, por sencillas y por no suscitar oposición de nadie, a las más complejas, tanto en lo que se refiere a los intereses de los países asociados como a los de las empresas extrazonales.

La imposibilidad de ir más allá ha sido reconocida también por los armadores y aun por algunos partidarios hasta hace poco de implantar enseguida la reserva de carga zonal. Así, en la Asamblea de ALAMAR celebrada en Asunción ni siquiera se llegó a definir si la reserva habría de ser bilateral o multilateral; sólo hubo consenso en que la reserva, indefinida, "se haría efectiva gradualmente a través de conferencias marítimas, acuerdos u otros organismos adecuados, que constituirán o celebrarán los armadores con derecho a participar en el tráfico acuático de la Zona". El capitán Sepúlveda opina en su estudio varias veces citado: "... en estos momentos nadie podría decir a ciencia cierta en qué medida influirían en la atención de los servicios marítimos de la Zona las disposiciones que se adoptaran sobre reserva de carga, ni aun en qué proporción y a qué plazo podría implementarse su aplicación en algunos tráficos".

En cuanto a las conferencias de fletes regionales (párrafo octavo de la declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores) también se impone la cautela, aunque su misión sólo sea "la fijación de tarifas y condiciones de transporte adecuadas y razonables, basadas en criterios uniformes para todos los países de la ALALC". En efecto, "hay quienes se preguntan si las tarifas se fijarán a nivel de los buques operados eficientemente y a costos razonables, como debería ser, o simplemente en función de cubrir los gastos del operador más caro".[21] Es decir, puesto que el objetivo es facilitar el transporte marítimo mediante su abaratamiento, habría que establecer tipo de conferencia que garantice esa finalidad y que, además, evite los problemas que suscitan las conferencias marítimas internacionales que operan al margen de todo control gubernamental. Por lo demás, como ya hemos apuntado, la rebaja de los fletes es función sobre todo de los puertos y, en el caso de situaciones monopólicas, función de circunstancias que gradualmente se irán transformando para adaptarse al régimen de multilateralidad, con igualdad de derechos y tratamiento, que es el objetivo que fija la declaración de los Ministros. La tesis de que el avance se logrará mediante una política de coordinación regional, con sus organismos adecuados, se refuerza aún más si se considera el párrafo décimo de la declaración de los Ministros, en el que se fija como otro objetivo "procurar la armonización de las condiciones de explotación de las flotas mercantes de la Zona, incluyendo los incentivos de fomento y estímulo, con miras a que operen en términos de competencia leal y equitativa".

Los organismos coordinadores

Como hemos visto, los temas fundamentales de la integración del transporte marítimo en la ALALC implican una política coordinada; ésta, a su vez, requiere organismos apropiados, capaces de programarla y velar por su realiza-

---

19 Enrique Angulo, "ALAMAR examina...", *loc. cit.*

20 Ver Acta Final en *Comercio Exterior*, mayo de 1965.

21 Tomás Sepúlveda, "Hacia una política naviera...", *loc. cit.*

ción. En este último aspecto, el del mecanismo institucional de la coordinación, no se ha conseguido todavía una formulación clara, ajustada a las necesidades, pues las soluciones surgidas hasta ahora de la ALALC, de ALAMAR y de la CEPAL no pasan de aproximaciones. Sin embargo, el hecho de que se piense en ello y de que se busque y tantee alrededor de un planteamiento orgánico, es prueba de un considerable adelanto. Además, en ponencias y propuestas que no alcanzaron el consenso necesario para aparecer en las decisiones finales de las reuniones o asambleas regionales en que fueron presentadas, se encuentran ideas mucho más cercanas al objetivo que se persigue.

Así, por ejemplo, la delegación de Chile sometió a la Reunión Gubernamental de Transporte Acuático, en mayo de este año, una ponencia en la que se proponía el establecimiento de un "Organismo Supranacional, especializado en transporte marítimo, fluvial y lacustre, para promover la integración regional en esta actividad". En la ponencia se asignaba al Organismo Supranacional una serie de funciones y atribuciones, entre ellas:

- dirigir y cumplir, hacer cumplir y fiscalizar la política de transporte de la Zona de Libre Comercio;

- reglamentar los acuerdos y convenios sobre transporte;

- asegurar a las naves nacionales de los países de la ALALC el transporte preferente, en igualdad de derechos y tratamiento, de una cuota sustancial de las cargas del intercambio intrazonal con miras a llegar, en forma progresiva, al cabotaje zonal;

- autorizar, mediante el otorgamiento de certificado de conveniencia pública zonal, el establecimiento de nuevos servicios de transporte marítimo, fluvial o lacustre intrazonal o extrazonal en los países de la ALALC;

- homologar las tarifas, las que deberán basarse en reglas comunes para determinar los costos que corresponda considerar en su fijación;

- estudiar y promover el establecimiento en cada país de la ALALC de un sistema de consulta y negociaciones conjuntas entre organismos de fletadores y conferencias de fletes;

- promover, como un primer paso hacia la integración latinoamericana en transporte por vía marítima, la formación de una empresa naviera para el porteo de cargas homogéneas, por cargamentos completos, pertenecientes a los países de la ALALC, y en la cual los capitales les pertenezcan expresados en barcos, en función al tonelaje de graneles sólidos de que disponga cada cual, en su comercio exterior, a la fecha de la creación.

Igualmente en la reciente Asamblea de ALAMAR, efectuada en Asunción, la Empresa Marítima del Estado de Chile defendió una tesis brillante sustentada en tres principios: 1.—Que en primer término se requería una definición nítida de la política de transporte marítimo; 2.—Que una vez acordada esa política, *y antes de que se elabore un nuevo proyecto de convenio general,* había que considerar y resolver varias materias o puntos; 3.—Que el primero de éstos es "el Organismo Supranacional encargado de dirigir, cumplir, hacer cumplir y fiscalizar la política de transporte de la Zona de Libre Comercio y su instrumentación"; el segundo, la creación de un organismo técnico dependiente del organismo supranacional, encargado de una serie de tareas de control, tales como supervisión de las conferencias de fletes, homologación de tarifas, racionalización de los servicios, simplificación de la documentación en el transporte marítimo, fluvial y lacustre, y compilación y verificación de estadísticas del transporte zonal y extrazonal. Entre las otras materias *previas* al convenio, el documento incluía *la coordinación de los organismos nacionales de transporte* y *una política común de puertos.*

La Asamblea de ALAMAR procedió tímidamente en el asunto planteado por la compañía chilena y resolvió adoptar una actitud dilatoria. Turnó la ponencia a la correspondiente comisión de trabajo y, a la vista del dictamen de ésta, acordó postergar para otra ocasión el estudio sobre el establecimiento de un organismo supranacional, pero encargando a la Secretaría General que reúna una serie de antecedentes a cerca de distintos aspectos de la ponencia, a fin de someterlos a la consideración de la próxima asamblea general de la Asociación. Empero, la lista de esos aspectos hace temer que la mayoría de los armadores presentes en Asunción no captaron todo el significado y el alcance de la idea chilena.

El cuadro que acabamos de describir induce a pensar que están madurando las condiciones para que se pueda y se quiera tomar una iniciativa trascendental en el sector del transporte marítimo, la de implantar un sistema lógico de instrumentos operativos que lleve adelante una política de auténtica coordinación, basamento, repetimos, de la futura integración.[22] Seguramente no habrá de ser un mecanismo calcado de las propuestas chilenas, pero sí comprensivo de varias de sus ideas. En particular, convendría que varias asuntos calificados de previos al convenio fueran objeto de atención preferencial en el tiempo. Serían: a) un protocolo gubernamental para la constitución en cada país, según características y atribuciones uniformes en lo posible, de Comisiones de Marina Mercante y Puertos, como autoridad centralizada y máxima en todos los aspectos del transporte marítimo y de la actividad portuaria, y al nivel de la ALALC del Consejo Regional Marítimo y Portuario, formado por los directores o presidentes de las Comisiones nacionales. Este Consejo sería el órgano encargado de programar la política de coordinación del sector, en todos sus órdenes, y de velar por su ejecución. En el mismo protocolo los gobiernos asumirían el compromiso de promover la creación de consejos nacionales de fletadores, los que, junto con la representación de los armadores nacionales, de los astilleros y de los sindicatos de trabajadores portuarios, tendrían representación, a título de asesores, en las Comisiones de Marina y Puertos. Siguiendo el paralelismo delineado en el caso del Consejo Regional Marítimo y Portuario, estos organismos nacionales formarían su respectiva asociación regional (los armadores ya han resuelto la cuestión con ALAMAR) la cual participaría en los trabajos del Consejo; b) otro sobre mejora y modernización de puertos en lo material, administrativo y laboral; y, c) un tercero para armonizar y simplificar los trámites de la documentación de las operaciones navieras y portuarias.

Ahora bien, ¿qué funciones habrían de desempeñar dentro del sistema la Comisión Asesora de Transportes (CAT) y el proyectado Consejo de Transportes y Comunicaciones, ambos descritos en el actual mecanismo de la ALALC? La primera no ha podido cumplir a satisfacción el cometido de organismo técnico que le correspondía; sin duda habría que modificar su composición y funcionamiento para que esté en condiciones de hacerlo. Desde luego, en ella deberían figurar, con categoría de miembros, no de observadores, técnicos de ALAMAR, de la CEPAL y de los países asociados; su método de trabajo sería el de pequeños grupos especializados capaces de estudiar a fondo las cuestiones y de proponer soluciones apegadas a la realidad. Los informes y estudios de la nueva CAT sobre asuntos de transporte marítimo se elevarían al Consejo Regional Marítimo y Portuario, del cual dependería en calidad de organismo técnico en estas materias. La división de facultades y tareas entre los dos Consejos, el Marítimo y Portuario y el de Transporte y Comunicaciones no sería particularmente espinosa, dado que el primero tiene un campo de acción limitado al transporte marítimo en tanto que el segundo abarca una extensión muchísimo mayor; en realidad, el sector del transporte marítimo, por su particular complejidad y su importancia para la integración económica regional, debería desgajarse de las atribuciones del Consejo de Transporte y Comunicaciones y quedar asignado exclusivamente al Consejo Regional Marítimo y Portuario. Este último prepararía los términos del nuevo proyecto de convenio general, al que se incorporarían los tres protocolos previos y urgentes.

En suma, en la declaración de política marítima adoptada por los Ministros de Relaciones, la coordinación prevalece como la clave del proceso que ha de seguir en el sector; pero la coordinación exige un orden jerárquico de tareas y un mecanismo institucional idóneo.

---

[22] Para una exposición más detallada del esquema que se delínea a continuación, ver de Enrique Angulo y Javier Alejo "La integración regional del transporte marítimo y el caso de México", *Comercio Exterior*, Suplemento, noviembre 1964, pp. 22-27.