

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1070
11 de noviembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

TRANSPORTE MULTIMODAL EN EL CONO SUR DE AMERICA LATINA

Este documento ha sido elaborado conjuntamente por la División de Transporte y Comunicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Departamento de Servicios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), para la XVIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur. No ha sido sometido a revisión editorial.

91-11-1759

INDICE

Página

PREFACIO	1
INTRODUCCION	3

Capítulo I

VISION GENERAL DEL TRANSPORTE MULTIMODAL	5
A. EL TRANSPORTE MULTIMODAL EN EL MUNDO	5
1. La operación de transporte multimodal	5
2. El operador de transporte multimodal	5
3. El marco de operación	6
B. SIGNIFICADO Y DESAFIOS DEL TRANSPORTE MULTIMODAL PARA AMERICA LATINA	6
1. El rol de los usuarios	7
2. El rol de los operadores de transporte	7
3. El rol de los gobiernos	8
C. MARCO JURIDICO REGIONAL	9
1. Transporte terrestre	9
2. Transporte marítimo y aéreo	9
3. Transporte multimodal	10
4. Terminales de carga	10

Capítulo II

REQUISITOS DEL TRANSPORTE MULTIMODAL EN AMERICA LATINA	12
A. MARCO INSTITUCIONAL	13
B. MARCO OPERATIVO	13
C. MARCO LEGAL	15

PREFACIO

Este documento ha sido elaborado conjuntamente por la División de Transporte y Comunicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Departamento de Servicios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en base a los estudios realizados por María Angélica Uribe Jackson, Abogado, actuando como consultora para la ALADI. Fue preparado en cumplimiento de la solicitud presentada por la Reunión de Expertos Preparatoria de la XVIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur, y formulada en los siguientes términos:

“El plenario de la Comisión...decidió encomendar a la ALADI y a la CEPAL la elaboración de un diagnóstico sobre las actuales prácticas internacionales en la materia [de transporte multimodal] y sobre la identificación de las dificultades existentes en nuestra subregión para el desarrollo del transporte multimodal.”

INTRODUCCION

La operación de transporte que contempla la intervención de varios modos ha sido apodada con expresiones como transporte combinado, intermodal o multimodal. De hecho, estos términos hacen referencia a actos y conceptos distintos.

Por transporte combinado se entiende la operación que consiste en juntar elementos de transporte de modos distintos para el transporte de una misma partida, un ejemplo común lo da el transporte de remolques de camión en plataformas ferroviarias. El transporte intermodal es el que se efectúa mediante el uso de varios modos de transporte en el marco de una misma operación. El transporte multimodal se diferencia del transporte intermodal en los aspectos documentales y legales: en el transporte intermodal cada porteador emite un documento y responde individualmente ante el dueño de la carga, por el servicio que presta; en el transporte multimodal, la carga viaja bajo la responsabilidad de un solo operador que emite un solo documento, actuando con un solo contrato que, de hecho, se superpone a los subcontratos que celebra con cada modo separadamente.

El transporte multimodal presenta ventajas claras frente a las operaciones modales o segmentadas: permite una mejor planificación de la operación de transporte y por lo tanto un mejor aprovechamiento de los equipos y servicios de transporte que resulta en una mayor eficiencia, es decir en menores costos, mayor celeridad y mayor confiabilidad en la entrega.

El transporte multimodal también tiene exigencias: necesita operadores seguros y responsables, servicios de transporte eficientes y articulados, pero también, y sobre todo, un entorno favorable para que pueda darse en condiciones de rentabilidad económica.

El objeto del presente documento es dar una visión general de la situación del transporte multimodal en el mundo, en contraste con la que se da en América Latina y analizar el marco jurídico existente en la perspectiva de la adopción de una norma regional para este tipo de transporte.

Parece indicado señalar que si el primer capítulo, relacionado con el panorama mundial, tiene un tratamiento esencialmente informativo, dándole un trasfondo al estudio de la realidad latinoamericana, los dos capítulos siguientes deben ser considerados como propuestas efectivas para:

- i) la elaboración de un programa de trabajo para la subcomisión de transporte multimodal de la reunión de Ministros;
- ii) un análisis comparativo de las normas internacionales existentes y recomendaciones para el contenido de una norma regional sobre transporte multimodal.

Capítulo I

VISION GENERAL DEL TRANSPORTE MULTIMODAL

A. EL TRANSPORTE MULTIMODAL EN EL MUNDO

A efectos de concisión de exposición y dadas la extensión y las múltiples facetas del tema, se han distinguido la operación, el operador y el marco de operación de transporte multimodal.

1. La operación de transporte multimodal

La operación multimodal es la forma más común de las que se dan hoy en día en el transporte internacional entre los países desarrollados. Las grandes empresas transnacionales operadoras de transporte en esos países están ofreciendo servicios de transporte multimodal muy sofisticados, como acceso día y noche a sus ordenadores, técnicas de gestión "día a día" de inventarios y de producción justo a tiempo, de modo tal, que la relación entre el porteador y su cliente, tradicionalmente antagónica, se está convirtiendo en una relación de mutua conveniencia y comunidad de intereses.

La complejidad de la integración de los distintos modos, interfaces y servicios, bajo la exclusiva responsabilidad del operador ha sido superada mediante la incorporación de instrumentos y métodos nuevos. Son tres los factores que han contribuido al desarrollo acelerado del transporte multimodal:

- i) los avances en la tecnología del transporte y la unitarización de las cargas en especial la contenedorización de los envíos;
- ii) la exigencia de una mayor integración de las funciones de producción y de distribución, entre las que se encuentra el transporte;
- iii) la disponibilidad de sofisticados sistemas informáticos para el seguimiento y control de las operaciones así como para el intercambio electrónico de datos entre intervinientes.

El transporte multimodal está a su vez evolucionando rápidamente hacia lo que se llama Distribución Total. Para usar una analogía sencilla, la distribución total sería para el transporte multimodal lo que el *courier* es para el correo: una forma más flexible, más puntual y más a medida de atender las necesidades de la demanda.

2. El operador de transporte multimodal

Los que operan en el transporte multimodal de los países industrializados son muchos y van del operador de transporte tradicional, como las compañías navieras o las empresas de ferrocarril, a los llamados intermediarios, término que agrupa indistintamente, los transitarios, *freight forwarders*, NVOCCs (*non-vessel-operating common carriers*), *third parties* (terceros), agentes de carga aérea, etc.

El transporte internacional está sin embargo dominado por las compañías multinacionales de servicios de transporte, que concentran su acción en los grandes ejes del comercio internacional y ofrecen servicios completos que llegan hasta el almacenamiento y acondicionamiento en los lugares de consumo.

Aunque la competencia es grande, el acceso al mercado internacional de servicios de transporte es difícil: las exigencias de la demanda en materia de confiabilidad y flexibilidad del servicio implican disponer de una extensa red de oficinas, y ofrecer prestaciones amplias y diversas que conllevan el tener acceso a o disponer de instalaciones físicas y equipos para el almacenamiento, carga y descarga y consolidación.

3. El marco de operación

El marco de operación del transporte multimodal en el mundo está conformado por un conjunto de instrumentos legales, institucionales, de usos y prácticas comerciales, e infraestructura física que permiten flexibilidad en la gestión de operación, libre competencia, rentabilidad comercial y alcanzar economías de escala. Se pueden mencionar los siguientes:

- i) el acceso a la profesión de expedidor de carga que permite operar en el transporte multimodal, está regulado no así la actividad como tal;
- ii) la legislación fiscal y tributaria contempla la desgravación y exoneración de tributos en materia de fletes y servicios incluidos los correspondientes a tramos terrestres en el marco de operaciones de transporte multimodal internacional;
- iii) los procedimientos aduaneros otorgan las facilidades para elegir el lugar y momento del despacho y en todo caso autorizan el paso de contenedores hasta el destino final;
- iv) los terminales interiores de carga, puertos secos y variantes de almacenes de depósito, cuentan con los equipos e instalaciones necesarias para realizar las operaciones de acondicionamiento y transferencia entre distintos modos y etapas de transporte;
- v) los bancos y compañías de seguros aceptan documentos de transporte multimodal para la cobertura y financiamiento de las operaciones de este tipo;
- vi) los sistemas de intercambio electrónico de datos permiten desde un despacho aduanero informático sin presencia física ni documentación hasta un seguimiento individualizado de los contenedores y otros medios de transporte.

B. SIGNIFICADO Y DESAFIOS DEL TRANSPORTE MULTIMODAL PARA AMÉRICA LATINA

La crisis de la década de los ochenta, y en especial la necesidad de enfrentar una deuda externa importante, forzó a la gran mayoría de los países de América Latina a desplegar esfuerzos para incrementar las exportaciones y obtener así las divisas necesarias para financiar inversiones de capital y crear oportunidades de empleo.

En este proceso de apertura, con un escenario mundial de economías modularmente globalizadas, con mercados internacionales dinámicos, exigentes y muy competitivos, ha sido difícil y costoso introducir nuevas exportaciones y mantener y expandir el volumen de las existentes.

En este contexto, la competitividad en los mercados internacionales es la clave del éxito del sector exportador. Esta competitividad depende de la eficiencia con la que se realicen todas las actividades que comprenden la producción, la distribución y la comercialización.

En el caso de América Latina, no se han desarrollado suficientemente los mecanismos de comercialización ni los sistemas de distribución. Si no se toman medidas concertadas, los avances logrados en el desarrollo de sus propios operadores marítimos y terrestres, se perderán irremisiblemente, y quedando estas empresas relegadas a la condición de simples subcontratistas para trayectos cortos de las grandes compañías multinacionales que intervienen en los corredores internacionales de transporte.

Enfrentar esta tarea obliga en primer lugar a identificar los obstáculos que afectan y corresponden a cada actor involucrado en la cadena de distribución física, a fin de crear o fortalecer los vínculos estructurales tanto físicos como institucionales entre los modos de transporte, las interfaces y las funciones, para que el traslado del producto fluya ininterrumpidamente de origen a destino en el menor tiempo posible y bajo condiciones de riesgo controladas.

1. El rol de los usuarios

Analizada la situación bajo la perspectiva de importadores y exportadores, se advierte lo siguiente:

- i) una tendencia conservadora a enfocar segmentadamente el transporte de sus productos, desconociendo los beneficios financieros globales de las operaciones integradas de transporte multimodal;
- ii) también por falta de conocimiento, se mantiene una tendencia a negociar los contratos de compra venta internacional en base a términos tradicionales como lo son el CIF y el FOB, que no se adecuan a las exigencias del transporte multimodal;
- iii) la resistencia al cambio induce a que las partes comerciales persistan en transar créditos bancarios sobre la base de documentos de transporte *clean on board*, actitud que implica desconocer los avances de las prácticas bancarias de los países desarrollados y los esfuerzos desplegados por la Cámara Internacional de Comercio plasmados en las denominadas ICC 400 de 1983 sobre Usos y Prácticas Uniformes para Créditos Documentarios;
- iv) el desarrollo del intercambio electrónico de datos (IED) debiera ser un tema de alta prioridad para los exportadores de América Latina, región que deberá adoptar a corto plazo el UN/EDIFACT, nuevo estándar desarrollado por las Naciones Unidas para facilitar el intercambio electrónico de datos en el ámbito de la administración, el comercio y el transporte.

2. El rol de los operadores de transporte

Respecto de los operadores de transporte se advierte lo siguiente:

- i) por desconocimiento de los beneficios que reporta la oferta de transporte integrada y/o por falta de una institucionalidad adecuada según se verá más adelante, se denota también una escasa oferta de servicios multimodales;
- ii) por falta de capacitación y también de una institucionalidad adecuada, los modos e interfaces de transporte no siempre operan con la eficiencia y confiabilidad necesarias para que los operadores de transporte internacional se arriesguen a ofrecer servicios de transporte multimodal;
- iii) si bien el contenedor y la tecnología de los computadores y las comunicaciones constituyen el vínculo físico de mayor relevancia para la integración de los diversos elementos de la cadena de distribución física, los operadores no le han prestado suficiente atención a estos adelantos tecnológicos;
- iv) la tendencia creciente hacia la libre competencia y a la desreglamentación en los servicios de transporte constituye un incentivo para la racionalización de los servicios de transporte

multimodal, y al mismo tiempo, impone nuevos esquemas empresariales tales como subcontratación, *joint ventures*, acuerdos comerciales, etc., con operadores multimodales nacionales, regionales o internacionales.

3. El rol de los gobiernos

Un rol importante para la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo del transporte multimodal en América Latina, compete a los gobiernos, a cuyo respecto se advierte lo siguiente:

- i) en su conjunto, las autoridades competentes (Ministerios de Transporte, de Hacienda, etc. y sus respectivas entidades adscritas: puertos, aeropuertos, ferrocarriles, Aduanas, etc.) han tardado en percibir la importancia del transporte multimodal que obliga a reconsiderar las políticas de regulación para cada modo y a orientar su desarrollo con una visión global y sistémica;
- ii) a pesar de los esfuerzos desplegados en materia de planificación de la infraestructura necesaria para acoger la tecnología del contenedor, elemento básico para el desarrollo del transporte multimodal, aún restan muchas tareas que deben ser asumidas, tanto por el sector público como privado, en beneficio de la integración física tanto nacional como regional: desarrollo de terminales interiores de carga, puentes, caminos, ferrocarriles, puertos, etc;
- iii) en materia de puertos, es urgente aumentar la productividad, limitar los costos y entrar a formar parte de cadenas internacionales de transporte multimodal;
- iv) la adaptación y armonización de los procedimientos administrativos de las autoridades nacionales de aduanas y otras prácticas comerciales (bancarias y de seguros) que entorpecen el flujo continuo de la carga internacional, resultan esenciales para el desarrollo del transporte multimodal;
- v) se puede observar que, con la excepción de Brasil, los países de América Latina no tienen participación en la labor continua en los trabajos para el desarrollo de mensajes comerciales para el intercambio electrónico de datos (UN/EDIFACT), lo que dificulta la posibilidad de establecer redes locales de intercambio electrónico de datos (e.g. entre autoridades portuarias, Aduanas, operadores de transporte, transitarios, usuarios, etc.) que permitan fomentar el desarrollo del transporte multimodal;
- vi) uno de los aspectos de mayor complejidad para superar las barreras que afectan el comercio internacional de los países latinoamericanos, lo constituye la falta de una institucionalidad jurídica regional que contemple a todos los actores y actividades que intervienen en la cadena de distribución física, y que cree las condiciones necesarias para estimular el establecimiento de operadores de transporte multimodal capaces de organizar sistemas de distribución eficientes de origen a destino, que les permitan competir o al menos colaborar en un negocio multimodal crecientemente transnacionalizado.

C. MARCO JURIDICO REGIONAL

Como en una cadena de transporte multimodal la mercancía pasa de un país a otro u otros países; de uno o dos modos o interfaces a otro u otros modos diferentes, en circunstancias legislativas que varían de país en país, y de modo en modo, un diagnóstico completo significaría analizar:

- i) las regulaciones de cada modo de transporte vigentes o en proyecto en cada país y a nivel subregional;

- ii) las propuestas para el transporte multimodal vigentes o en proyecto en cada país, como a nivel subregional e internacional;
- iii) las propuestas internacionales para las interfaces.

No obstante, el análisis que se presenta en el Capítulo III se limita a considerar:

- i) las propuestas internacionales sobre transporte multimodal para proponer las bases de un marco jurídico regional;
- ii) las propuestas subregionales en materia de responsabilidad en materia de transporte terrestre;
- iii) la propuesta internacional para la regulación del régimen de responsabilidad de las interfaces.

Lo anterior se funda en los argumentos que tienen relación con los aspectos siguientes:

1. Transporte terrestre

Este modo de transporte constituye una pieza clave en la cadena de distribución física al interior de la región. Por ello, resulta esencial contar al respecto con un régimen jurídico uniforme que incentive el desarrollo del transporte multimodal a través de conexiones o puentes terrestres en el continente.

En la XVI Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los países del Cono Sur celebrada en Santiago de Chile entre Septiembre y Octubre de 1989, se aprobó el Convenio sobre el Contrato de Transporte y Responsabilidad Civil del Porteador en el Transporte Terrestre Internacional de Mercancías, denominado CRT.

En la próxima reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transporte se evaluará la conveniencia que este Convenio Subregional sea suscrito como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la ALADI. Como la Subregión Andina cuenta con la Decisión 257 sobre Transporte Terrestre Internacional, debería analizarse la posibilidad de armonizar ambas disposiciones, con el objeto de contar con un régimen único de responsabilidad en materia de transporte terrestre para toda la región.

2. Transporte marítimo y aéreo

Se cuenta con regímenes jurídicos relativos al transporte aéreo y marítimos internacionales que no serán considerados en este análisis. Ello, por cuanto el transporte aéreo internacional cuenta con el Convenio de Varsovia para la Unificación de Ciertas Reglas relativas a dicho Transporte (Varsovia 1929 y sus protocolos de Montreal de 1975), el que por ser de aplicación universal y concordar con los principios comunes propuestos para los demás modos, interfaces y para el transporte multimodal, no interfiere para el desarrollo del transporte multimodal.

Con el transporte marítimo la situación es diferente. Fundado en los mismos principios que el resto de las propuestas internacionales tanto modales como multimodales, existe el Convenio de las Naciones Unidas sobre Transporte Marítimo de Mercancías de 1978, conocido como Las Reglas de Hamburgo, que entrará en vigor en Noviembre de 1992. Como el comercio marítimo se rige aún mayoritariamente por Las Reglas de La Haya de 1924 o sus Protocolos de Haya-Visby de 1968 y 1979, sustentados sobre principios diferentes, en tanto no exista consenso internacional sobre este modo, resulta precipitado por el momento incluir el análisis de él en este estudio.

3. Transporte multimodal

Por mandato presidencial previsto en el Acta de La Paz, los países miembros de la Subregión Andina contarán con una decisión normativa relativa al transporte multimodal, que se encuentra en fase de elaboración.

Como se pretende contar con un marco normativo común para todos los países de la ALADI, el Proyecto de la Subregión Andina debe ser compatible con los intereses de toda América Latina.

Si bien se cuenta con el Convenio de las Naciones Unidas sobre Transporte Multimodal Internacional de Mercancías aprobado en 1980, éste sólo ha sido ratificado por 5 de los 30 países requeridos para su entrada en vigor. Ante esta situación, UNCTAD en conjunto con la Cámara de Comercio Internacional (con la participación de las partes comerciales vinculadas a este organismo) han aprobado recientemente unas nuevas Reglas Uniformes Relativas al Documento de Transporte Multimodal (París, 11 de junio de 1991) para uso voluntario por las partes comerciales, las que basadas en el Convenio de Transporte Multimodal constituyen un consenso respecto de aspectos controvertidos de este Convenio. Se pronostica que estas reglas se incorporarán a los documentos de transporte multimodal de las grandes empresas operadoras internacionales de esta modalidad de transporte.

En consecuencia, el marco jurídico normativo regional debiera basarse en las reglas UNCTAD/ICC, a fin de contar con un régimen, en lo que fuere posible, compatible con estos usos y prácticas comerciales internacionales. La compatibilización de las normas regionales con las que rigen en el resto del mundo debe ser un instrumento más de la inserción de América Latina en la economía mundial.

El mero hecho de contar con una norma comunitaria no basta para el desarrollo del transporte multimodal, ya que éste depende de un sinnúmero de otras acciones enunciadas en el acápite I, la propuesta de un marco jurídico regional permitiría contar con el marco conceptual del transporte multimodal y evitaría la proliferación de normas nacionales distintas sobre la materia, que entraban la armonización legislativa necesaria para su desarrollo.

4. Terminales de carga

Como la cadena de transporte multimodal comprende la integración no sólo de los modos de transporte, sino que también de servicios que en muchos casos escapan del control y custodia de uno u otro operador, como es el caso de las terminales interiores de carga, se ha estimado aconsejable incluir en el análisis, el Convenio de las Naciones Unidas sobre Responsabilidad de Operadores de Terminales de Transporte en el Comercio Internacional, aprobado en Viena, en abril de 1991, que exige para su entrada en vigor, un número de sólo 5 ratificaciones.

Este Convenio permitiría contar con un régimen uniforme para las interfaces tales como puertos, terminales interiores de carga, etc., actualmente regidas por el derecho común de cada país.

Capítulo II

**REQUISITOS DEL TRANSPORTE MULTIMODAL
EN AMERICA LATINA**

El entorno necesario para el desarrollo del transporte multimodal en América Latina debería, a semejanza de la situación que se observa en el resto del mundo, estar conformado por un entramado de mecanismos legales e institucionales, infraestructuras físicas y redes de servicios que hagan del transporte multimodal un negocio rentable para sus operadores y un instrumento de competitividad para los usuarios del mismo.

Tal como se ha señalado en el Capítulo I, el transporte multimodal requiere de acciones de los usuarios, de las empresas operadoras y de los gobiernos. En el presente Capítulo se destacarán los requisitos necesarios para la implementación de esta modalidad de transporte en América Latina, los que se han agrupado, para efectos de análisis, en tres grandes categorías cuyo contenido se detalla a continuación. Estos temas podrían pasar a formar parte del programa de trabajo de la Subcomisión de Transporte Multimodal de la Reunión de Ministros.

Estas tres categorías son:

i) **Marco institucional:** es el que permite que los intervinientes operen con las garantías necesarias para el cumplimiento de su función. Para los usuarios, este marco deberá permitir el acceso a un conjunto de servicios de transporte multimodal en condiciones de igualdad con sus competidores internacionales. Para los operadores, será el conjunto de disposiciones y normas que les permita invertir y preservar su inversión, rentabilizarla y disponer de garantías de libre competencia. Para la administración, el marco institucional deberá permitir intervenir a efectos de control fiscal y aduanero así como de cumplimiento en general de las normas vigentes en materia de libre competencia y otras de carácter comercial, y adoptar medidas de fomento de la actividad según se estime necesario.

ii) **El marco operativo:** es el que acota el funcionamiento de los operadores entre ellos. El marco operativo tiene relación directa con las prácticas y usos de los operadores pero también con su capacidad de operación ya sea financiera, comercial o física. El marco operativo adecuado es el que permitirá que se puedan realizar operaciones de transporte intermodal por qué existen equipos y lugares apropiados para el almacenamiento y transbordo, experiencia para programar y realizar las transferencias de un modo a otro, bancos que acepten documentos de transporte multimodal, compañías de seguro que respalden los operadores y las operaciones de transporte multimodal, exportadores e importadores que sepan elegir los términos comerciales adecuados, y en general que todos los operadores puedan comunicar entre ellos vía intercambio electrónico de datos.

iii) **El marco legal:** es el que define los conceptos, reglamente las obligaciones y derechos de las partes de un contrato de transporte, establezca los límites de responsabilidad del operador y los

requisitos que éste deberá cumplir para operar. El marco legal deberá así mismo armonizar las distintas legislaciones vigentes nacionales y regionales en materia de transporte con las internacionales para evitar conflictos y permitir y fomentar la continuidad en la región de las operaciones de transporte multimodal iniciadas fuera de la misma y vice versa. Esta armonización deberá hacerse tanto a nivel modal como multimodal, así como en el tránsito aduanero.

A continuación se detallan los aspectos que merecen atención y estudio en cada uno de los marcos mencionados.

A. MARCO INSTITUCIONAL

Estatuto de los operadores de carga: Se trata de dar a los llamados transitarios o *freight forwarders* la existencia legal que necesitan para operar como tales y proporcionar así a los usuarios un interlocutor responsable legal y comercialmente. En el resto del mundo el transitario es el principal operador de transporte multimodal; en América Latina no tiene estatuto legal como el que tienen, por ejemplo, los agentes despachadores de aduanas.

Disposiciones fiscales y tributarias: Se trata, por una parte, de fomentar el uso del transporte multimodal y en ese sentido otorgar las mismas ventajas fiscales a los fletes terrestres cuando sean parte de una operación de transporte multimodal, que las que gozan los fletes aéreos y marítimos; y, por otra parte, no discriminar en contra de ninguno de los potenciales operadores de transporte multimodal, incluidos los transitarios cuando se reglamente la profesión, y de promover el desarrollo de empresas y consorcios nacionales y regionales mediante el otorgamiento de incentivos tributarios.

Controles aduaneros: Se trata de permitir el paso de contenedores por el puerto y/o fronteras en general, sin inspección física de la mercadería posibilitando el despacho en destino, en almacén de depósito aduanero particular, u otra forma de redespacho a terminales interiores de carga.

Estatuto del contenedor: Se trata de acordar a nivel regional una definición del contenedor como medio de transporte y darle un tratamiento adecuado permitiendo la libre circulación de los contenedores extranjeros y nacionales con o sin carga, bajo el régimen aduanero de admisión temporal.

Terminales interiores de carga: Se tratar de permitir la construcción y operación de terminales interiores, con posibilidad de realización de despacho aduanero, en los que se puedan efectuar todas las operaciones de acondicionamiento, consolidación y desconsolidación de carga, trasbordo, etc. necesarias a la transferencia de un modo a otro o al acopio y distribución de la mercancía.

B. MARCO OPERATIVO

Prácticas comerciales: En un intento por adecuar los términos de compraventa internacional (INCOTERMS) al desarrollo del transporte multimodal y a las nuevas tecnologías asociadas (fundamentalmente el contenedor y el IED), la Cámara de Comercio Internacional ha adaptado algunos términos comerciales tradicionales y ha creado otros que se ajustan a estos nuevos requerimientos, contenidos en la versión revisada de los INCOTERMS de 1990.

Los términos CIF y FOB, concebidos para transportes unimodales, esencialmente marítimos, establecen la borda del buque como punto crítico para el traspaso del costo, de los riesgos y de la propiedad de los productos, en circunstancias que por efectos del contenedor, el transporte en general y

especialmente el transporte multimodal han trasladado este punto crítico al lugar donde el porteador recibe o entrega efectivamente la carga, el que comprende desde una estación de contenedores en el puerto de carga o descarga, hasta el almacén o fábrica del importador o exportador.

Resulta esencial en consecuencia, conciliar los términos de compraventa internacional con la realidad del transporte multimodal que se genera a partir de ella, de modo tal que los puntos de quiebre, especialmente en materia de riesgos y de responsabilidad, sean coincidentes para evitar distorsiones y eventuales seguros duplicados.

Interesa destacar también, que independientemente de los términos de compraventa internacional que han uniformado usos y prácticas comerciales para efectos de interpretación, el régimen jurídico internacional que regula la compraventa internacional y sus efectos se consagra en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercancías de 1980, cuya ratificación pudiera resultar aconsejable para unificar y armonizar criterios y regulaciones en esta materia.

Prácticas bancarias: Se trata de que los bancos comerciales que operan en comercio exterior pongan en práctica los usos y costumbres uniformes para la aceptación de documentos de transporte multimodal (como el TBL de la FIATA) en los mecanismos de apertura de carta de crédito u otros.

Estadísticas recientes demuestran que con excepción de algunos bancos en Paraguay, el resto del comercio latinoamericano mantiene una posición conservadora en este sentido.

Conforme a estas reglas, se aceptan, además de los documentos tradicionales de transporte unimodal, los documentos de transporte multimodal; los documentos de transporte que indiquen que la mercancía ha sido tomada a cargo o bajo custodia del transportador; o que ha sido recibida para embarque; o que ha sido tomada a cargo por el transportador en un lugar diferente del puerto de embarque; o cuando ha sido recibida o entregada en una estación de contenedores (C.F.S.) o en un patio de contenedores (CY) que se encuentren o pertenezcan al puerto de embarque o destino.

Adicionalmente, las ICC 400 convalidan como "limpio" el documento de transporte que no tiene anotaciones sobrepuestas que indiquen expresamente una condición defectuosa de la mercancía o empaque. Ello obliga a aceptar como válidos los documentos con "reservas", las que no tienen por objeto indicar una condición defectuosa de la mercancía o empaque, sino que simplemente permiten dejar constancia de la falta de medios razonables que el porteador ha tenido para verificar el contenido, como por ejemplo: "contenedor cargado y sellado por el embarcador que dice contener" (FCL).

Cobertura de los seguros: Se trata de permitir la suscripción de pólizas de seguro sin ningún tipo de limitaciones en cuanto a la nacionalidad de la compañía de seguros, el tipo de operación de transporte ni el operador en la medida en que éste reúna las condiciones legales para operar.

Intercambio electrónico de datos (IED): Se trata de fomentar el uso de la informática en las comunicaciones relativas a operaciones comerciales y de transporte; existen en el mercado paquetes comerciales de programas que permiten la gestión de los documentos y la información de comercio internacional y que además cumplen con las normas internacionales del UN/EDIFACT para el intercambio de computadora a computadora, de la información necesaria para realizar todas las operaciones de compra y venta de bienes y servicios que se efectúan tanto dentro de un mismo país como a través de sus fronteras internacionales, y que da lugar a el denominado "comercio sin papeles".

Si bien el tema del intercambio electrónico de datos y el UN/EDIFACT debiera ser también un aspecto de gran relevancia para los operadores de transporte multimodal latinoamericanos, se denota por parte de ellos un desconocimiento y/o escaso interés por este nuevo desafío tecnológico.

Aspectos físicos del movimiento de contenedores: Se trata de fomentar la libre y mayor circulación de contenedores y para ello contar con los equipos e infraestructuras de manejo de los mismos. En este contexto son de especial importancia, algunos aspectos como la normalización de pesos y dimensiones en el transporte carretero pero también la dotación de la infraestructura portuaria para el tratamiento de los contenedores y la posibilidad de reposicionamiento de los mismos en la gestión de flujos descompensados.

Aún cuando la contenedorización viene desarrollándose masivamente desde hace dos décadas, en la gran mayoría de los países de la región, por falta de mecanismos adecuados de capacitación, los operadores no han terminado de asumir el conocimiento y manejo de esta tecnología.

C. MARCO LEGAL

Legislación modal sobre responsabilidad del transportista: Se trata de fomentar la adopción de reglas uniformes sobre responsabilidad del transportista, teniendo en cuenta la existencia del Convenio CRT y su necesaria adaptación a la realidad multimodal.

Legislación para estaciones de transferencia: Se trata de fomentar la adopción de reglas uniformes sobre responsabilidad del operador de terminales de carga, y para ello suscribir el recientemente aprobado Convenio Internacional sobre la Responsabilidad del operador de Terminales de Carga.

Legislación regional sobre transporte multimodal: Se trata de adoptar una norma que permita establecer un concepto único de transporte multimodal en la región, normalice las legislaciones vigentes o en preparación en el ámbito nacional y compatibilice la región con el resto del mundo en esta materia. La norma regional debe además permitir el fomento del transporte multimodal por operadores nacionales o regionales y contribuir así al marco institucional necesario.

Tránsito aduanero internacional: Se trata de adoptar un documento único de tránsito terrestre con procedimientos uniformes para toda la región y llegar a mecanismos de cooperación entre aduanas para que los controles efectuados para una exportación en el país de origen sean aceptados y respetados por las aduanas de los países de tránsito, y en el país de destino para la carga de importación, en la medida en que el contenedor y los sellos vengán intactos.

Capítulo III

ANALISIS COMPARATIVO DE LAS NORMAS QUE TIENEN RELEVANCIA PARA EL TRANSPORTE MULTIMODAL

A. PRINCIPIOS BASICOS DEL ANALISIS

El presente análisis se centra en el mecanismo de responsabilidad contractual establecido en las normas internacionales vigentes o propuestas que tienen relevancia en el estudio de una propuesta de norma sobre transporte multimodal para la región. Para este análisis comparativo, se empleó el siguiente ordenamiento de temas, que corresponde al que debería seguir la propuesta mencionada:

- i) definiciones;
- ii) ámbito de aplicación de la norma;
- iii) imperatividad de la norma;
- iv) responsabilidad del porteador:
 - período de responsabilidad,
 - base o fundamento de la responsabilidad,
 - exoneraciones de responsabilidad,
 - límites de responsabilidad,
 - responsabilidad de agentes, dependientes o subcontratistas;
- v) responsabilidad del expedidor;
- vi) documento de transporte:
 - naturaleza y contenido,
 - documento para embarque,
 - reservas,
 - valor probatorio;
- vii) normas sobre avisos:
 - plazos,
 - inspecciones conjuntas;
- viii) prescripción;
- ix) jurisdicción.

B. TEXTOS ANALIZADOS

Para simplicidad del análisis, las referencias a los textos legales considerados se identifican con las siglas siguientes:

- i) **Convenio CRT:** Convenio sobre el Contrato de Transporte y la Responsabilidad Civil del Porteador en el Transporte Terrestre Internacional (CONO SUR);
- ii) **Decisión 257:** Decisión 257 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera;
- iii) **Convenio CTM:** Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías;
- iv) **Reglas UNCTAD/ICC:** Reglas Uniformes para Documentos de Transporte Multimodal recientemente aprobadas y preparadas conjuntamente por la UNCTAD y la Cámara de Comercio Internacional;
- v) **Convenio COT:** Convenio de las Naciones Unidas sobre el régimen de responsabilidad de Operadores de Terminales.

C. ANALISIS POR TEMAS

A continuación se analizan detalladamente los conceptos y aspectos que integrarían la propuesta de norma regional para el transporte multimodal en relación con las disposiciones correspondientes establecidas en las normas internacionales existentes. De esta manera en cada caso se recomiendan formulaciones o contenidos para la norma propuesta.

1. Definiciones

Interesa destacar este capítulo, ya que por contrato de transporte, sea este unimodal como multimodal, debe entenderse aquél en virtud del cual el porteador se compromete contra el pago de un flete a transportar mercancías entre lugares determinados por un modo determinado si es unimodal o por dos o más modos si es multimodal.

Antes de pasar al análisis de cada Convenio, es útil conceptualizar las distintas formas jurídicas a que puede dar lugar el transporte en general, ya que los términos unimodal, intermodal y multimodal suelen confundirse.

Transporte Unimodal: El porte de mercancías por un solo modo de transporte, entendiéndose por modo, el método de transporte utilizado para la movilización de bienes o de personas, por ejemplo: marítimo, fluvial, lacustre, carretero, ferroviario o aéreo.

En el transporte unimodal, generalmente interviene un solo porteador, quién emite su propio documento de transporte (conocimiento de embarque, carta de porte ferroviaria, carta de porte aéreo, etc.). Se considera también como unimodal, el transporte realizado por varios porteadores de vehículos o medios de transporte del mismo modo (ej.: transporte marítimo de un puerto a otro puerto, vía otro puerto intermedio con transbordo de una nave a otra) que da lugar a un documento de transporte directo, el que dependiendo de sus cláusulas hará responsable a quien lo emita del transporte unimodal completo o sólo del segmento del modo por él ejecutado.

Transporte Intermodal Segmentado: El transporte de mercancías por diversos modos de transporte desde un lugar o puerto de origen, vía uno o más puntos de interfaz, hasta un puerto o punto de destino, que puede ser organizado en algunas de las formas siguientes:

- i) por un agente que actúa por cuenta del usuario, en calidad de comisionista, que no emite documento alguno y que por lo tanto no responde por el resultado del transporte. Se trata

- de la forma más primaria de organizar una cadena de transporte intermodal que para el usuario implica una secuencia de contratos de transporte distintos, y por consiguiente, documentos, fletes y responsabilidades diferentes de acuerdo a los modos y a las relaciones contractuales respectivas;
- ii) por un agente no operador de modos de transporte (*non-vessel-operating common carrier*, transitario, o *freight forwarder*), que organiza la cadena, emite un documento único, pero asume frente al cliente una responsabilidad que variará de acuerdo al régimen de responsabilidad aplicable al modo de transporte donde ocurrió el daño;
 - iii) por un operador de transporte unimodal que organiza el transporte completo, emite un documento intermodal, pero se responsabiliza sólo por el segmento por él realizado. Con respecto al resto de los segmentos, traslada la responsabilidad al ejecutor de cada uno de ellos.

Transporte Multimodal, es el porte de mercancías por diversos modos de transporte (dos a lo menos), desde un lugar o puerto de origen, vía uno o más puntos de interfaz, hasta un puerto o punto de destino, organizado por un operador de transporte multimodal, quien emite un solo documento por el transporte completo, contra el pago de un solo flete y asume la responsabilidad por la cadena de transporte que organiza.

Bajo este concepto, el usuario celebra un solo contrato, con un solo operador que asume la responsabilidad de su gestión. Supone que el operador, en cumplimiento del contrato, subcontrata a nombre propio los modos y demás servicios de la cadena.

Recomendación: La propuesta de un marco jurídico regional sobre transporte multimodal debe referirse a este último concepto y en ningún caso restringir la oferta de servicios intermodales segmentados, ya que se supone que con el desarrollo del transporte multimodal, la oferta de dichos servicios debiera decaer.

Del análisis de las definiciones en las normas existentes interesa destacar lo siguiente:

Convenio CRT: No define directamente el contrato de transporte. Sólo conceptualiza en el Art. 1, N° 1 lo que se entiende por “transporte terrestre internacional de mercancías”, señalando que es la actividad en virtud de la cual éstas se transportan por vía terrestre, incluido su manipuleo o su almacenaje, a título oneroso, cuando dichas operaciones formen parte del traslado de tales mercancías desde el territorio de un Estado al de otro.

Bajo este concepto se pretende concebir un régimen común para el transporte terrestre carretero y ferroviario, lo que parece acertado. No obstante ello, al no hacerse diferencias entre uno y otro modo, subyace que el transporte bajo carta de porte única, realizado por carretera y por ferrocarril, reviste el carácter de multimodal.

Como se propone contar con una norma comunitaria para el transporte multimodal, parece aconsejable modificar la naturaleza jurídica del contrato regulado por el Convenio CRT, concibiéndolo como un contrato exclusivamente unimodal, sea por carretera o por ferrocarril.

Adicionalmente, este Convenio, concebido sólo para el transporte terrestre, hace extensiva sus normas al transporte marítimo, fluvial o lacustre (Art. 2, N° 4 a propósito del ámbito de aplicación). Parece aconsejable eliminar este aspecto de, dejando el modo acuático al acuerdo de las partes o a la ley nacional respectiva, en espera de una solución jurídica internacional al respecto.

Concordante con el carácter multimodal que se ha pretendido dar al Convenio, se concibió una carta de porte única; la que con la modificación que se propondrá, podría mantenerse, pero bajo régimen segmentado respecto de la responsabilidad de cada modo involucrado (carretero y ferroviario).

Por otra parte, se incluyen en la definición servicios como el manipuleo o almacenaje, los que según se verá mas adelante, bajo un régimen de custodia como el consagrado por el CRT, quedan comprendidos en la actividad misma del transporte. Para aquellas actividades de manipulación y almacenaje que deban realizarse en interfaces no controladas por el porteador (puertos, etc.), se ha concebido el Convenio COT, cuya ratificación podría considerarse a futuro para evitar vacíos de responsabilidad entre cada modo.

Decisión 257: Se circunscribe sólo al transporte internacional de mercancías por carretera, definido en el Artículo 1º como el porte de mercancías que utiliza vehículos de transporte por carretera en todo o parte de su recorrido, en virtud de un contrato de transporte, desde un lugar situado en un país en el cual el transportador autorizado toma las mercancías bajo su responsabilidad hasta otro lugar designado para su entrega en un país diferente.

Convenio CRT: Con el objeto de contar con una definición más acorde con su naturaleza jurídica, parece aconsejable introducir las siguientes modificaciones al Convenio CRT:

i) Art. 1, N° 1: Define el contrato de transporte en los términos siguientes: “Se entiende por contrato de transporte internacional por carretera o por ferrocarril, aquél en virtud del cual el porteador se obliga, contra el pago de un precio, a transportar mercancías por medio de un vehículo de transporte carretero o ferroviario según el caso, desde un lugar situado en el territorio de uno de los Estados Partes del presente Convenio al territorio de otro de los Estados Partes.

Propuesta de modificación del Convenio CRT: Como consecuencia de esta redefinición, se debieran modificar el nombre del convenio, para que sea “Convenio sobre el Contrato de Transporte y Responsabilidad Civil del Porteador en el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera o Ferrocarril”.

ii) Art. 1, N° 5: Se entiende por “porteador” cualquier persona natural o jurídica que se obligue por sí o por medio de otro que actúe en su nombre a efectuar el transporte carretero o ferroviario internacional de mercancías, de acuerdo a las disposiciones establecidas en el presente convenio.

iii) Art. 1, N° 6: Se entiende por “remitente” la persona natural o jurídica que, por cuenta propia o ajena, encarga el transporte carretero o ferroviario internacional de mercancías, entregándolas al porteador para tal efecto.

iv) Art. 24, N° 1: “Las acciones relacionadas con el transporte carretero o ferroviario internacional de mercancías, realizado con arreglo al presente Convenio, podrá deducirlas el actor ante el Tribunal convenido por las partes. A falta de convención o cuando ésta fuere legalmente aplicable, dichas acciones podrán interponerse ante cualquier Tribunal que resulte competente, en atención a que se encuentra dentro de su jurisdicción: a) el domicilio legalmente constituido del demandado; o b) el lugar en que el porteador se hizo cargo de las mercancías; o c) el lugar designado para la entrega de las mercancías”.

Si bien las operaciones de almacenamiento y de manipulación se han excluido del concepto, parece adecuado conservar las definiciones del Art. 1º, N°s 3 y 4, porque clarifican que ellas quedan comprendidas en el contrato y en el concepto de custodia, en la medida que sean realizadas por el porteador, por sus agentes o bajo su responsabilidad.

Cabe tener presente que, al amparo de CRT, el porteador puede ser una persona natural o jurídica, situación que pugna con la calidad de persona jurídica que debe tener dicho porteador al tenor de la Decisión 257.

Convenio CTM: Ha optado por definir tanto el transporte multimodal como el contrato mismo. Por "transporte multimodal internacional" se entiende el porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un contrato de transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en que el operador de transporte multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega situado en un país diferente. Las operaciones de recogida y entrega de mercancías efectuadas en cumplimiento de un contrato de transporte unimodal, según se definan en ese contrato, no se considerarán un transporte multimodal internacional.

Por "contrato de transporte multimodal" se entiende el contrato en virtud del cual un operador de transporte multimodal se compromete, contra el pago de un flete, a ejecutar o hacer ejecutar el transporte multimodal internacional de mercancías.

Reglas UNCTAD/ICC: Optaron por definir exclusivamente el contrato de transporte multimodal, entendiendo por tal, "el contrato único para el transporte de mercancías por dos modos de transporte por lo menos. Adicionalmente y a propósito del ámbito de aplicación, se extienden las reglas incluso a transportes concebidos inicialmente como multimodales pero que terminan como unimodales.

Convenio COT: Define al operador de una Terminal de Transporte como la persona que en el ámbito de su negocio, se obliga a tomar bajo su cargo mercancías involucradas en un transporte internacional con el objeto de prestar a las mercancías servicios relacionados con el transporte, en un área bajo su control o respecto de la cual tiene derecho a uso o acceso. Esta definición se ajusta a las interfaces y cubre a todas aquellas terminales portuarias o no portuarias, públicas o privadas.

Recomendación: Parece aconsejable definir el Transporte Multimodal al tenor de la definición del Convenio CTM, pero con exclusión de la frase final referida a las operaciones de recogida y entrega que confunden. Con respecto al contrato de transporte multimodal se sugiere definirlo al tenor de las Reglas UNCTAD/ICC.

2. Ambito de aplicación de la norma

Como regla general, las propuestas internacionales contemplan un ámbito de aplicación general de la norma en el sentido que ésta tenga aplicación tanto para las cargas que llegan a un país como para las cargas que salen del mismo.

Convenio CRT: Contempla un ámbito de aplicación muy vasto y de difícil interpretación que debiera acotarse.

En efecto, el Art. 2 aplica las normas del Convenio a) cuando se reciben las mercancías en el territorio de un Estado Parte para ser entregadas en el de otro Estado Parte; b) cuando el transporte se

ejecuta en un Estado Parte pero forma parte de un proceso de transporte internacional entre Estados Partes; c) cuando el transporte se realice por instituciones, organismos y sociedades o empresas de transporte que en todo o en parte pertenezcan a un Estado Parte y c) comprende el paso por vía marítima, fluvial o lacustre.

Decisión 257: Resulta bastante más clara que la anterior.

Propuesta de modificación del Convenio CRT: Debe ser consecuente con los principios de general aceptación, por lo que pareciera aconsejable regular el ámbito de aplicación sobre la base del Art. 4º de la Decisión 257, adapta al siguiente tenor: “El presente Convenio se aplicará al transporte carretero o ferroviario internacional que se realice a) entre dos Estados Partes, o en tránsito a través de un Estado Parte hacia terceros países, y b) cuando se ejecute dentro del territorio de un Estado Parte, siempre que forme parte de un proceso de transporte internacional entre Estados Partes y así se haya expresado en la carta de porte.”

Convenio CTM: Considera un ámbito de aplicación que concuerda con la regla general.

Reglas UNCTAD/ICC: Son de aplicación voluntaria y rigen en la medida que los operadores de transporte multimodal las incorporen en sus documentos de transporte.

Recomendación: Debiera considerar los tráficos entre Estados Parte como entre éstos y terceros países. En razón de esta propuesta, las soluciones de responsabilidad que se adopten deben concordar con los usos y prácticas internacionales (Reglas UNCTAD/ICC) a fin de evitar regulaciones más onerosas para los tráficos multimodales desde y hacia la región como lo serían las consideradas en el Convenio CTM.

A mayor abundamiento, el ámbito de aplicación propuesto podría pugnar con el carácter imperativo que se pretende dar a la norma en virtud de lo que se señalará en el párrafo siguiente. No obstante ello, si la norma concuerda con las propuestas de las Reglas UNCTAD/ICC ella sólo irá en desmedro de aquellos operadores internacionales que haciendo abstracción de las reglas, incorporen a sus documentos normas menos onerosas para el operador. Con el propósito de darle certidumbre a la norma parece preferible incorporar el régimen de consenso de las Reglas UNCTAD/ICC puesto que ellas constituyen un piso razonable que no pugna con los intereses de la gran mayoría de las partes comerciales comprometidas en la cadena multimodal. Adicionalmente, las mismas reglas establecen que ellas sólo surtirán efecto en la medida que no sean contrarias a las disposiciones imperativas de los Convenios Internacionales o las leyes nacionales aplicables al contrato de transporte multimodal (Art.13).

3. Imperatividad de la norma

El carácter imperativo de la norma implica que las partes en el contrato de transporte no pueden hacer uso de la libertad contractual para modificar el régimen jurídico de responsabilidad regulado por la ley, en perjuicio de cargadores y/o consignatarios.

Convenio CRT: Consagra la imperatividad explícitamente en el Artículo 3º al establecer que la falta de carta de porte no afecta la existencia ni la validez del contrato, el que queda sometido a las disposiciones del Convenio. Agrega el Artículo 5º letra l) que la carta de porte debe contener una

cláusula expresando que el transporte está sujeto a las disposiciones del Convenio, las cuales anulan toda estipulación que se aparte de ellas en perjuicio del remitente o del consignatario.

Decisión 257: Consagra la imperatividad de un modo implícito, al exigir en la carta de porte una declaración que el transportador autorizado está sujeto a dicha Decisión.

Propuesta de modificación del convenio CRT: La norma de este Convenio (CRT) debe conservarse a fin de armonizar con otras propuestas modales (Reglas de Hamburgo, Varsovia, CMR, CIM).

Convenio CTM: Consagra expresamente la imperatividad en su Art.28.

Reglas UNCTAD/ICC: Son de aceptación voluntaria y regirán en la medida que se incorporen al documento.

Convenio COT: Se consagra la imperatividad en esta propuesta.

Recomendación: que se proponga para el transporte multimodal, debiera seguir la solución consagrada en el Art.28 del CTM, por las razones que se explicitaron a propósito del ámbito de aplicación.

4. Responsabilidad del porteador

a) Período

Todas las propuestas en análisis consagran el principio de custodia para determinar la responsabilidad del porteador o la del operador de terminal en el caso del Convenio COT. Bajo este principio, la responsabilidad cubre el período comprendido desde el momento que el porteador u operador recibe físicamente las mercancías hasta el momento en que efectivamente las entrega.

De este modo, la obligación del porteador va más allá del mero hecho de transportar. Cubre todos los actos y servicios propios de la carga que se generan a partir de su recepción, hasta la entrega, tales como consolidación, desconsolidación, reacondicionamiento, reagrupación, etc. y que se encuentran cubiertos por el flete.

Convenio CRT: Consagra un período de custodia al tenor de los principios señalados.

Decisión 257: Armoniza con la norma precedente.

Convenio CTM: Consagra este principio dentro del cuerpo de la norma sobre responsabilidad del OTM.

Reglas UNCTAD/ICC: Consagran parte de este principio en el cuerpo de sus definiciones y luego en materia de responsabilidad se remiten a él.

Recomendación: podría considerar este principio en el Acápite de definiciones, al tenor de la propuesta de las Reglas UNCTAD/ICC, modificada, para incluir no sólo la entrega sino también la recepción, con el objeto de simplificar la redacción de las normas de responsabilidad.

b) Fundamentos

Todas las propuestas objeto de este análisis coinciden en que el porteador se presume responsable de la pérdida, del daño y del retraso en la entrega de las mercancías, cuando estos siniestros ocurren en tanto éstas se encuentran bajo la custodia del porteador.

Este principio debe mantenerse en el Convenio CRT ya que armoniza con la regulación de la Decisión 257.

Convenio CTM: Consagra este principio a propósito de la responsabilidad del OTM.

Reglas UNCTAD/ICC: Consagran igual principio pero con una modificación en materia de retraso en la entrega. En efecto, el OTM sólo será responsable por el retraso de la entrega en la medida que el expedidor haya hecho declaración expresa de entrega dentro de plazo y ésta haya sido aceptada por el OTM.

Recomendación: debe consagrarse el sistema de las Reglas UNCTAD/ICC, puesto que este sistema es el acordado por las partes comerciales internacionales.

c) Exoneraciones de responsabilidad

En esta materia existen discrepancias en todas las propuestas. Algunas más estrictas consagran el principio que el porteador sólo puede exonerarse de responsabilidad probando que adoptó todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el daño y sus consecuencias. Otras han optado por enunciar situaciones de exoneración que en general se fundan en hechos no imputables al porteador como lo serían por ejemplo los vicios ocultos de la carga, los defectos de embalaje, actos de autoridad, etc.

Convenio CRT: Admite que el porteador se exonere de responsabilidad probando algunas de las situaciones consignadas en el texto, todas constitutivas de hechos no imputables al porteador.

Decisión 257: Consigna la exoneración del porteador en términos generales, al permitirle probar que adoptó todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el daño y sus consecuencias (Art.32).

Convenio CTM: Permite al operador de Transporte Multimodal exonerarse de responsabilidad en los mismos términos generales establecidos en la Decisión 257.

Reglas UNCTAD/ICC: Conuerdan con la norma del Convenio CTM, pero admiten que el OTM se exonere de responsabilidad cuando la pérdida, el daño o el retraso han sobrevenido en el mar, por faltas náuticas o error en la administración de la nave o por incendio, y siempre que el OTM pruebe que el porteador marítimo ha empleado la diligencia debida para poner el buque en estado de navegabilidad al comienzo del viaje.

Convenio COT: Consagra un sistema de exoneraciones en la misma forma que el Convenio CTM.

Recomendación: La norma comunitaria que se propone no debiera imponer condiciones menos favorables que las acordadas por las partes comerciales. Por ello se sugiere recoger el régimen de exoneraciones de las Reglas UNCTAD/ICC.

d) Límites

En esta materia la regla general es considerar límites de responsabilidad por cada unidad o bulto anotado en el documento de transporte o por kilogramo, según cual fuere mayor, y en Derechos Especiales de Giro (DEG). No obstante ello, los límites varían sustancialmente de régimen en régimen, lo que aparte de constituir una traba para incursionar esquemas multimodales, dificulta el trabajo de armonización. Adicionalmente, cuando se establecen en países en desarrollo límites más altos que los aceptados por las partes comerciales de países desarrollados, se está discriminando en contra de los operadores nacionales al imponerles condiciones más onerosas.

A pesar de las dificultades que genera la disparidad de límites, cuando se asumen todos los requisitos que fueron enunciados en el capítulo II, la cadena de transporte debiera fluir sin mayores riesgos bajo la organización de un OTM responsable que elegirá también a subcontratistas modales responsables, de modo tal que pueda garantizar a sus clientes una indemnización total en caso de daño.

Convenio CRT: Establece como límite de responsabilidad la suma de US\$3.00 por kg.

Decisión 257: No contempla límites.

Debe prevalecer la norma del Convenio CRT para seguridad del sistema y en beneficio de los países de la subregión andina que en esta materia cuentan con una norma amplia de responsabilidad total.

Convenio CTM: Consagra el siguiente sistema de límites: si el transporte multimodal incluye un tramo marítimo, el límite es de 920 DEG por unidad o 2.75 por kg, según cuál resulte mayor. Si no incluye un tramo marítimo el límite es de 8.33 DEG por kg. No obstante, si se sabe donde ocurrió el daño y para ese segmento rige un límite mayor, se aplica el límite mayor del segmento. Ej.: Varsovia contempla un límite de 17 DEG por kg.

Reglas UNCTAD/ICC: Rebajan los límites cuando hay tramo marítimo a 666.67 DEG o 2 DEG respectivamente y mantienen el límite de 8.33 DEG por kg si no hay tramo marítimo. Adicionalmente, si la pérdida o el daño se han producido en un segmento respecto del cual prima un Convenio internacional o una ley nacional imperativa estableciendo un límite diferente, el OTM debe responder conforme a dicho límite independientemente que sea superior o inferior a los precedentes (Varsovia 17 DEG por kg; Reglas de La Haya US\$500 por bulto).

Convenio COT: Consagra un límite de 8.33 DEG por kg, a menos que el operador de la terminal haya recibido las mercancías inmediatamente después de un transporte marítimo, en cuyo caso el límite es de 2.75 DEG por kg.

Recomendación: La norma comunitaria, contrastando el Convenio CTM con las Reglas UNCTAD/ICC, debiera adoptar el criterio de estas últimas que consideran límites más bajos.

Cabe hacer presente que si el transporte multimodal no incluye un tramo marítimo, el OTM en la región, que utilice documentos basados en las Reglas UNCTAD/ICC, en vez de afrontar el límite de 8.33 DEG por kg, en el transporte por carretera o por ferrocarril, tendrá el límite imperativo de sólo US\$3.00 por kg del CRT, el que prevalecerá de acuerdo a lo señalado en el numeral 2 precedente.

5. Responsabilidad por actos de empleados, agentes o subcontratistas

El principio de custodia al cual ya se ha hecho referencia, unido a la responsabilidad del porteador por el período que comprende dicha custodia, implica que para la oferta de servicios de transporte unimodal, el porteador se ve en la necesidad de subcontratar servicios adicionales diferentes al mero traslado de la mercancía, incluidos en el precio y en las obligaciones contraídas. Ello justifica el principio general en virtud del cual, el régimen de responsabilidad del porteador unimodal se haga extensivo a estos empleados, agentes o subcontratistas.

El Convenio CRT consagra este criterio expresamente, situación no prevista por la Decisión 257.

Tanto el Convenio CTM como las Reglas UNCTAD/ICC responsabilizan al OTM por el transporte completo y hacen extensivo el régimen de responsabilidad a sus empleados agentes o subcontratistas, lo que implica que éste puede recuperar la indemnización que ha debido pagar, del ejecutor o subcontratista del segmento donde ocurrió el daño, bajo el régimen de responsabilidad aplicable a dicho segmento.

6. Responsabilidad del cargador

El Convenio CRT, el Convenio CTM, las Reglas UNCTAD/ICC y el Convenio COT comparten criterios similares en esta materia que sólo es tratada en forma muy restringida por la Decisión 257, de modo que en esta materia debiera considerarse la regla general, en virtud de la cual el cargador responde del perjuicio sufrido por el porteador o por el OTM o por el operador de la terminal si dicho perjuicio ha sido causado por su culpa o negligencia incluida la de sus empleados o agentes. Esta responsabilidad se acentúa y se regula explícitamente para el caso de mercancías peligrosas, donde la falta de información sobre el carácter de estas mercancías hace responsable al cargador de los perjuicios que pudieran eventualmente resultar por esta omisión.

7. Documento de transporte

El criterio generalmente aceptado es que el documento de transporte, aparte de constituir un título de crédito, acredita la existencia del contrato mismo y la recepción de la mercancía por el porteador. En razón de lo anterior, y dado que la mercancía generalmente se entrega al porteador previo a su transporte, es que se consagra o convalida el documento "para embarque" que como ya se ha señalado en el Acápite I no suele ser aceptado por la banca en América Latina para el curso de los créditos documentarios.

Tal como se señaló a propósito de los créditos documentarios, se admiten las reservas estampadas en los documentos de transporte como medio para que el porteador deje constancia que no ha tenido medios razonables para verificar el contenido de los bultos o de los contenedores que recibe para el transporte.

Estas reservas “no ensucian” los documentos de transporte, en la medida que no indiquen una condición defectuosa de la mercancía o embalaje.

El Convenio CRT ha normado extensamente los aspectos documentales al tenor de los principios señalados, los que se aconseja mantener. La Decisión 257 ha reglamentado esta materia en forma más general.

Los mismos principios han sido recogidos por el Convenio CTM a diferencia de las Reglas UNCTAD/ICC que sólo se limitan a definirlo (autorizando su sustitución por mensajes electrónicos de datos), estableciendo su valor probatorio y su condición de negociable o no negociable.

Con el objeto de dar una mayor flexibilidad a la norma comunitaria sobre Transporte Multimodal, debieran recogerse las Reglas UNCTAD/ICC en esta materia.

El Convenio COT consagra como la obligación del Operador del Terminal la de entregar recibo de las mercancías, con indicación de su cantidad y condición, a solicitud de quien requiere el servicio.

8. Normas sobre avisos e inspecciones conjuntas

El principio de custodia y de presunción de responsabilidad durante dicho período obligan al porteador a generar mecanismos de inspección al momento de la recepción y al momento de la entrega de la mercancía para evitar las responsabilidades pertinentes. Bajo un sistema como éste, se perfeccionan los controles documentales en beneficio de la cadena completa de distribución. Frente al sistema de responsabilidad ya descrito, fluye la necesidad de convalidar las inspecciones conjuntas cuando existan dudas acerca del estado de las mercancías que se reciben para su transporte o que se entregan en destino.

Se consagran normas y plazos para los avisos que el consignatario debe dar por escrito al porteador, cuando al recibir las mercancías advierta daños, sean éstos aparentes o no. La falta de aviso oportuno, hace presumir que el porteador ha entregado las mercancías en buen estado, a menos que al momento de la entrega se practique una inspección conjunta.

Convenio CRT: Establece al respecto que se presumirá que las mercancías fueron recibidas en buen estado, a menos que el consignatario notifique por escrito al porteador de la pérdida o daño manifiesto o aparente, al momento de la entrega de las mismas. Se puede omitir el aviso si se ha practicado una inspección conjunta en dicho momento.

Decisión 257: Se limita a señalar que las partes se darán todas las facilidades razonables para la inspección de las mercancías y la comprobación del número de bultos.

Modificaciones al Convenio CRT: Pareciera aconsejable mantener la norma del Convenio CRT, pero otorgar un plazo mayor para los avisos en caso de pérdidas no visibles, cosa de común ocurrencia en el caso de contenedores transportados bajo condiciones FCL. Ello, porque al momento de la entrega difícil será advertir si existe daño no visible, el que sólo podrá ser comprobado al momento de la desconsolidación posterior.

Convenio CTM: Establece un sistema similar al Convenio CRT, pero con aviso de un día para el caso de daño visible y de 6 días para daños no visibles, convalidando las inspecciones conjuntas.

Reglas UNCTAD/ICC: Establecen una regla similar pero omiten las inspecciones conjuntas.

Convenio COT: Consagra un sistema de avisos de 3 o 15 días según se trate respectivamente de daños visibles o no, y convalida el mecanismo de inspecciones conjuntas.

Recomendación: La norma comunitaria debiera recoger la disposición de las Reglas UNCTAD/ICC en cuanto a su redacción, por la simpleza de la misma, pero convalidando el mecanismo de las inspecciones conjuntas.

9. Plazos de prescripción

Esta materia resulta de primordial importancia cuando se intenta promover el transporte multimodal.

Convenio OTM: Debe contar con un plazo razonable para entablar las correspondientes acciones de repetición en contra de los subcontratistas que resulten responsables del daño por los cuales el OTM ha debido responder frente a su cliente.

Decisión 257: No contempla plazos de prescripción para entablar las acciones respectivas a diferencia de Convenio CRT que considera un plazo de 1 año contado desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Por razones de certeza procesal, esta última norma debiera prevalecer.

Convenio CTM: Establece un plazo de prescripción de 2 años, pero agrega que si dentro de un plazo de 6 meses contados desde la fecha de la entrega no se ha dado una notificación por escrito en las que se hagan constar la naturaleza y los detalles principales de la reclamación, la acción prescribirá a la expiración de ese plazo.

Reglas UNCTAD/ICC: Establecen un plazo de prescripción general de 9 meses, contados desde la entrega de las mercancías.

Convenio COT: Establece un período de prescripción de 2 años igual al Convenio CTM que parece muy largo.

Recomendación: Como el plazo de prescripción consignado en las Reglas UNCTAD/ICC es el acordado internacionalmente, la norma comunitaria debiera adoptarlo.

10. Jurisdicción y competencia

Convenio CRT: En su Artículo 46 entrega competencia al tribunal convenido por las partes y a falta de estipulación, al tribunal del domicilio legal del demandado, del lugar en que el porteador se hizo cargo de las mercancías, o del lugar designado para la entrega de éstas.

Decisión 257: Consagra una norma similar, de modo que no se ve la necesidad de modificar el CRT en este aspecto.

Convenio CTM: Establece una norma similar a la anterior, convalidando la posibilidad de convenir el arbitraje, norma que parece aconsejable incluir en la propuesta comunitaria.

Reglas UNCTAD/ICC: Nada señalan al respecto.

Convenio COT: No establece tribunales competentes subentendiéndose que debe aplicarse la ley del lugar donde se ubica dicho terminal. Establece sin embargo una norma particular que faculta al operador del terminal a retener las mercancías en caso de no pago de los servicios prestados.

Recomendación: En beneficio de la certeza procesal se aconseja mantener las normas del Convenio CTM.

11. Operador de transporte multimodal

Tal como se señaló al comienzo de este trabajo, las acciones en el campo jurídico deben contribuir al fomento de las operaciones multimodales en la región y a la participación de los operadores regionales en las mismas, de tal modo que puedan competir y/o participar con operadores extranjeros a fin de impedir que queden relegados a la calidad de simples subcontratistas para trayectos cortos.

Dado que se ha propuesto un ámbito de aplicación para todos los tráficos, la norma comunitaria debiera autorizar las operaciones multimodales tanto de operadores nacionales como extranjeros. Este alcance se hace dado que la ley chilena y el proyecto Venezolano han exigido nacionalidad del país para los tráficos hacia el exterior, lo que no parece aconsejable.

Por el volumen de cargas que se supone serán manejadas bajo esquemas multimodales pareciera adecuado exigir la calidad de persona jurídica como medio de garantizar las responsabilidades que asume el OTM. Asimismo se debe exigir domicilio o establecimiento en la región. En el caso de operadores extranjeros, deben acreditar representación legal suficiente en la región.

A fin de garantizar la responsabilidad del operador de transporte multimodal, parece necesario exigir que se acredite un patrimonio efectivo mínimo establecido en derechos especiales de giro de acuerdo al volumen de carga movilizada anualmente, estableciéndose un valor base para aquellos que recién se inicien en el negocio. A falta de patrimonio efectivo se puede considerar una garantía por un valor equivalente al patrimonio mínimo exigido. La garantía puede consistir en una póliza de seguro o en algún instrumento bancario de aceptación general. En cuanto al patrimonio, la base debe medirse sobre 666.67 DEG por el promedio de contenedores movilizados en el año o por un porcentaje de este promedio.

El registro debe llevarse ante el organismo nacional competente, estableciéndose para efectos de control algún mecanismo de información respecto de la carga de ingreso o salida al país al amparo de un documento de transporte multimodal emitido por algún operador no autorizado.

Parecería conveniente exigir las rutas o tráficos que el operador intente cubrir con indicación de sus corresponsales en el exterior.

Como medio para promover la participación de operadores nacionales en este transporte y en consorcios con operadores regionales y/o internacionales se podrían buscar incentivos tributarios con respecto de los fletes multimodales, como por ejemplo, eximirlos del impuesto a las ventas. Con respecto a los consorcios y otros acuerdos contractuales debiera considerarse su exclusión de la aplicación de eventuales normas antimonopolio. Una propuesta en este sentido obliga a examinar las normas tributarias, cambiarias y de protección a la libre competencia en cada uno de los países de la región.

D. CONCLUSIONES

Con el análisis anterior de los principios generales sobre los cuales debieran sustentarse las propuestas de armonización para los regímenes de responsabilidad comunitarios en materia de transporte carretero y ferroviario, y multimodal se concluye este diagnóstico con un resumen de sus conclusiones.

El Convenio CRT debiera modificar esencialmente la parte conceptual, a fin de evitar confusiones que puedan derivar del carácter multimodal que se le ha pretendido dar. Obliga también a modificar el ámbito de aplicación y a considerar plazos de aviso. Para los países del Grupo Andino la suscripción del CRT como Acuerdo de Alcance Parcial exigiría modificar la Decisión 257 para que ésta permita la realización del transporte carretero por personas naturales.

Para la propuesta de un marco jurídico regional en materia de Transporte Multimodal, la norma debiera ser simple, flexible y compatible con los usos y prácticas comerciales aceptadas internacionalmente. Bajo este esquema, con las salvedades señaladas en el diagnóstico precedente, debiera ceñirse a las reglas propuestas por las Reglas UNCTAD/ICC. Como se intentará contar con un marco jurídico fundamentalmente en materia de responsabilidad, las calificaciones para actuar como operador de transporte multimodal podrían consignarse en un cuerpo normativo anexo, del mismo modo concebido en el Convenio CRT. De este modo la propuesta debiera limitarse a definir al OTM y a contemplar la necesidad de registro ante el organismo competente. Por las razones ya explicitadas, la norma debe evitar la inclusión de aspectos aduaneros.

Existiendo un régimen internacional propuesto para Operadores de Terminal (Convenio COT) pareciera necesario considerar una futura ratificación de este Convenio a fin de regular vacíos de responsabilidad en las interfaces no comprendidas bajo ninguno de los esquemas de responsabilidad aplicables. Con los procesos de privatización de puertos en América Latina este tema puede resultar interesante.

Independientemente de las interfaces existen actores en la cadena de distribución que no se encuentran regulados en algunos países, tales como transitarios, agentes de Aduana, comisionistas de transporte, agentes de nave, agentes de estiba, etc. Resulta indispensable contar con un diagnóstico específico respecto de la situación de estos actores en América Latina antes de formular acciones para subsanar dichos vacíos.