

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1646
31 de mayo de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**SEMINARIO SOBRE TRANSPORTE
MULTIMODAL EN AMÉRICA CENTRAL:
SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

(San Salvador, El Salvador, 5 al 7 de septiembre de 1995)

La organización y dirección del Seminario, así como la preparación del presente documento, son de responsabilidad conjunta de la Comisión Centroamericana del Transporte Marítimo (COCATRAM) y de la CEPAL.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

96-6-509

INDICE

	<i>Página</i>
A. RESUMEN	1
B. EL TRANSPORTE MULTIMODAL: ESTADO DE SITUACIÓN Y AVANCES RECIENTES	2
1. Comercio y transporte multimodal	2
2. Factores de desarrollo	2
3. Características del transporte multimodal	3
4. Desarrollos institucionales	5
5. El camino adelante	6
6. Conclusiones	7
C. EL TRANSPORTE MULTIMODAL EN AMÉRICA DEL SUR	7
1. Introducción	7
2. Antecedentes recientes	7
3. Iniciativas regionales	8
4. Situación actual	8
5. Conclusiones	9
D. OPERACIÓN MARÍTIMO PORTUARIA: EL PUERTO DE MANZANILLO <i>MANZANILLO INTERNATIONAL TERMINAL (M.I.T.)</i>	9
1. Introducción	9
2. Origen del proyecto	9
3. Operador/socio	10
4. El proyecto	10
5. Equipo portuario	10
6. Líneas navieras	11
7. Planificación de operaciones	11
E. OPERACIÓN DE UN TERMINAL DE CONTENEDORES	11
1. Introducción	11
2. Actividades relacionadas con un terminal	12

F. EL TRANSPORTE CARRETERO Y EL TRANSPORTE MULTIMODAL EN CENTROAMÉRICA	15
1. Entorno regional y globalización de los mercados	15
2. Medios de transporte y concepto multimodal de transporte internacional	15
3. Infraestructura e integración de servicios	16
4. Selección de rutas	16
5. Requerimientos de una empresa multimodal de carga en el área	16
G. LA INTERMODALIDAD MARÍTIMO-TERRESTRE	16
1. Momento en que una compañía naviera decide ofrecer servicios intermodales	16
2. Contratación de intermediarios en ultramar y servicios terrestres en el continente	17
3. Requisitos de confiabilidad y seguridad para la intermodalidad vista desde el sector naviero	17
4. Documentos emitidos y responsabilidades asumidas frente al cliente	17
5. Márgenes de costo y riesgo, evaluación de tránsito en puerto, almacenaje, carga y descarga	18
6. Seguro para la cobertura de la operación intermodal	18
7. Recomendación	18
H. EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE MULTIMODAL EN COLOMBIA	19
1. Antecedentes	19
2. Plan de acción para la facilitación del comercio y del transporte en Colombia	20
I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO	21
1. Recomendación principal	21
2. Conclusiones y recomendaciones específicas	21
Cuadros	
1. Análisis FODA	23
2. Problemas y soluciones del transporte multimodal	24

A. RESUMEN

En la XVI Reunión del Comité Coordinador del Transporte (COCOOTRAN), llevada a cabo en la Secretaría del Tratado de Integración Centroamericana (SIECA), en la ciudad de Guatemala en febrero de 1995, se estableció, dentro de sus puntos varios, el auspicio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), para realizar conjuntamente con la Comisión Centroamericana del Transporte Marítimo (COCATRAM) en Centroamérica, un Seminario de Transporte Multimodal durante 1996.

El evento fue realizado en San Salvador, El Salvador, del 5 al 7 de septiembre de 1995, reuniéndose especialistas en este campo de la región de Centroamericana, Latinoamérica y Europa, con el objeto de analizar los obstáculos y desafíos que enfrenta dicha modalidad en Centroamérica e identificar las áreas de actividad que necesiten prioritariamente la intervención de sectores empresariales estatales y de usuarios.

Los temas desarrollados en el seminario fueron:

1. el transporte multimodal: estado de situación y avances recientes
2. el transporte multimodal en América del Sur
3. el transporte multimodal en América Central
4. la operación intermodal en el puerto
5. la intermodalidad marítimo-terrestre
6. el transporte carretero y el transporte intermodal
7. operación de un terminal de contenedores
8. el transitario en el transporte multimodal
9. la aduana y el transporte multimodal
10. la normativa del transporte multimodal
11. el desarrollo del transporte multimodal en Colombia.

Este evento fue inaugurado por el Ministro de Obras Públicas, Vivienda y Transporte, señor Jorge Sansivirini; contó con la presencia del Presidente de la COCATRAM, señor Rubén Reina, Subdirector General de la Autoridad Portuaria Nacional de Panamá, del Viceministro de Transporte, señor Julio Valdivieso Rivas; del Gerente General de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) señor Roberto de Jesús Solórzano; del representante de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señor José María Rubiato; del Secretario Ejecutivo de COCATRAM, señor Américo Francisco Hidalgo Tobar, además de alrededor de 60 personalidades de los sectores público y privado de la región centroamericana vinculados con diferentes modos de transporte y el comercio exterior.

El actual documento contiene un resumen de la mayoría de las exposiciones que se hicieron en el marco del Seminario y que contaban con una presentación escrita. Otras charlas realizadas, ya sea en la forma de comentarios a transparencias o a modo de debate abierto, como la que tuvo relación con la aduana y el transporte multimodal, no han sido transcritas en el presente informe. En todo caso, las conclusiones y recomendaciones del seminario recogen la esencia de los debates y presentaciones, incluidas las exposiciones cuyo contenido no aparece resumido en este documento.

B. EL TRANSPORTE MULTIMODAL: ESTADO DE SITUACIÓN Y AVANCES RECIENTES

Maxence Orthlieb

1. Comercio y transporte multimodal

La relación entre comercio y transporte multimodal aparece en la transacción comercial, las decisiones logísticas del sistema de producción y distribución, y, la facilitación y eficiencia del comercio internacional.

i) La transacción comercial necesita un producto que corresponda a los deseos del consumidor; este producto tiene que estar ubicado en el lugar requerido, en el momento requerido, y a un precio competitivo.

ii) Las decisiones logísticas deberían reducir el costo de producción tomando en cuenta la función transporte y la función almacenaje para obtener un precio competitivo en el mercado, ya sea mediante producción a pedido, para sólo producir los bienes que ya están vendidos; la globalización de la producción, para reducir los costos de producción; el justo a tiempo, para reducir los costos financieros de inventario; o la organización espacial de los centros de acopio y distribución.

iii) En el comercio internacional, el transporte generalmente involucra el uso de varios modos y de varias interfaces en el país de origen, en el país de tránsito y en el país de destino, y, por lo tanto, distintas culturas, idiomas y prácticas administrativas y comerciales. Esta complejidad hace que el exportador o el importador recurran a un único operador para organizar y responsabilizarse de la operación de transporte de puerta-a-puerta de manera confiable, flexible y eficaz, éste es un operador de transporte multimodal (OTM).

iv) Definición del transporte multimodal: "...el porte de mercaderías 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 OTM toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega situado en un país diferente".

Esa es la definición del transporte multimodal, tal como aparece en el Convenio de las Naciones Unidas sobre Transporte Multimodal Internacional de 1980. Esta definición está también utilizada en varios otros textos de convenios, leyes y reglamentos de alcance nacional, regional o internacional.

2. Factores de desarrollo

i) Las nuevas necesidades de los usuarios

La producción de bienes se está globalizando, la liberalización del comercio y de los servicios fomenta la competitividad internacional en el suministro de bienes y servicios, la expansión de los mercados de consumo masivo de bienes similares, comunes y estandarizados produce un crecimiento regular del comercio internacional. Estos procesos, junto con el desarrollo de bloques comerciales y la introducción de nuevas tecnologías para el traslado internacional de los bienes, han generado una demanda distinta de servicios de transporte, con nuevas características: distancias de transporte terrestre más largas;

tiempos de entrega más cortos y confiables; redes de acopio y distribución basadas en una reducción del tamaño y del peso de los envíos y en una frecuencia más alta, y un seguimiento continuo de las cargas. El transporte multimodal permite responder a estos cambios.

ii) Desarrollos tecnológicos

El concepto de transporte multimodal internacional, permitiendo el traslado de bienes de puerta a puerta, bajo la responsabilidad de un solo operador de transporte, no es nuevo. Apareció con la revolución del contenedor en la década de los años 50, con las nuevas tecnologías en el manejo y transporte de la carga y en la oferta de servicios de transporte. El contenedor ha permitido una reducción en los tiempos de tránsito, en los daños y pérdida a la carga, en los costos de transporte, y ha facilitado la transferencia de la carga de un modo a otro. Eso ha mejorado la eficacia del transporte, incrementado la seguridad de la carga e inducido nuevos servicios de transporte internacional. Los desarrollos en la tecnología de la información (computadoras, intercambio electrónico de información, UN-EDIFACT, etc.) también han facilitado las transacciones comerciales y la organización de las operaciones logísticas. El uso de EDI basado en redes de comunicaciones y técnicas de procesamiento de la información permite el seguimiento de la operación de transporte y de los documentos correspondientes; el dueño de la carga puede así disponer en todo momento de información sobre la posición y el estado de la misma.

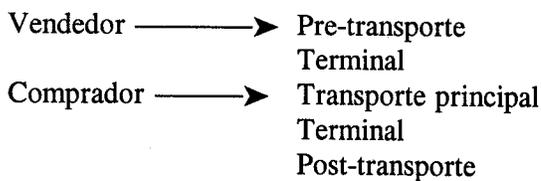
iii) Ajustes en las prácticas

En el seno de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), las partes involucradas en el comercio internacional (usuarios de transporte, prestatarios de servicios, banca, etc.) han venido ajustando sus prácticas para sacar un mayor provecho a los desarrollos tecnológicos y satisfacer aún más las necesidades de los exportadores e importadores mediante la uniformización de: los términos comerciales de las transacciones (INCOTERMS) en 1990; las prácticas y costumbres uniformes sobre créditos documentarios en 1993 (UCP 500); y las reglas sobre documentos de transporte multimodal en 1992 (ICC 481).

3. Características del transporte multimodal

El transporte multimodal está caracterizado por el hecho que constituye a la vez: un servicio a los usuarios; una actividad comercial nacional; y una actividad de ámbito internacional. Es un servicio que permite reducir los riesgos comerciales a la carga, y los riesgos financieros, mediante el uso de crédito documentario basado en un documento de transporte multimodal, en lugar de un simple conocimiento de embarque. Sin embargo, el transporte multimodal requiere un cambio en las prácticas comerciales, en particular, en lo que se refiere a la elección de los términos comerciales.

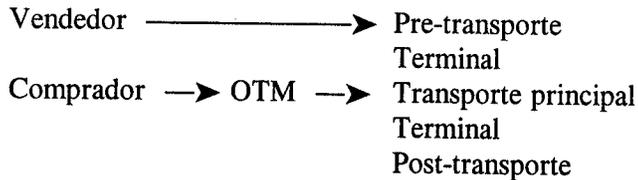
Caso típico: venta fob



Ese es el caso típico de una venta de exportación basada en los términos comerciales fob. El vendedor organiza el transporte de la carga, y acepta los riesgos y costos correspondientes, desde su almacén hasta la borda del buque. El comprador organiza el transporte de la carga, y acepta los riesgos

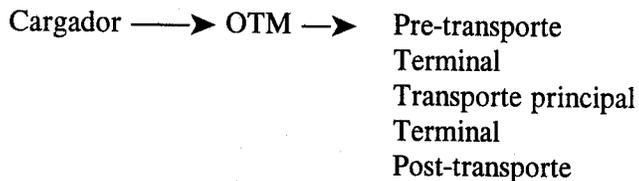
y costos correspondientes, desde la borda del buque hasta el destino final de la carga. En estos casos, la asistencia de un especialista para la organización de las operaciones de transporte, el que actúa como agente del cargador y, como tal, solamente tiene una "obligación de medios". Esta situación corresponde generalmente a un envío de carga general.

Combinación de transporte multimodal y transporte segmentado



A veces, uno de los cargadores (en este caso, el comprador) entrega a un porteador (operador uni o multimodal de transporte) la organización del transporte que le corresponde. Este porteador transporta las mercancías hasta su destino final y asume una responsabilidad de porteador mientras están bajo su custodia. Esta solución no es muy apropiada para la carga contenedorizada en el almacén del vendedor.

Transporte Multimodal: venta exw o ddu/ddp



Con el uso de un INCOTERM apropiado, el cargador (ya sea el comprador en el caso de una venta exw, o el vendedor en el caso de una venta ddu/ddp), tiene la responsabilidad de organizar el transporte de puerta a puerta y, si recurre a un OTM, éste, a lo largo del transporte internacional, hará sucesivamente las veces de porteador efectivo, agente cargador, porteador contratante y agente del cargador.

El transporte multimodal es una actividad que cruza las fronteras nacionales. No solo las mercancías tienen que cumplir ciertos requisitos de exportación e importación respectivamente en el país de origen y en el país de destino, también el OTM tiene que ser reconocido como porteador en su propio país y en los países donde le llevan sus servicios. Por lo tanto, es imprescindible armonizar el concepto de transporte multimodal e introducir unos criterios mínimos de acceso a la profesión de OTM. Por ejemplo, la Federación Internacional de Agentes Transitarios y Asociados (FIATA), propone criterios tales como: capital desembolsado mínimo, experiencia profesional, seguro de responsabilidad. Queda el problema de asignar la vigilancia del cumplimiento de dichos criterios: la profesión misma a través de una asociación nacional o el gobierno (MTC, Ministerio de Comercio).

Finalmente, es imprescindible facilitar los trámites nacionales del comercio internacional: aduanas, banca, seguros. Eso se puede lograr a través de una concertación entre todas las partes comerciales y los representantes del gobierno (comité nacional de facilitación del transporte y del comercio).

4. Desarrollos institucionales

El transporte multimodal, que hace uso de la participación efectiva de distintos modos de transporte, no deja siempre claro quién es responsable de entregar la carga en su destino final, en condiciones seguras, de acuerdo con un cronograma pre-establecido. No existe todavía un marco legal para el transporte multimodal, aceptado a nivel mundial, y la falta de reglas internacionales para el transporte de mercancías por modos sucesivos, crea dificultades respecto de la responsabilidad de cada porteador en caso de daños o pérdida de la carga en el transcurso de una operación de transporte de puerta a puerta.

Los primeros esfuerzos para establecer un marco legal para el transporte multimodal, fueron realizados por el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) en la década de los años 30. Eran esfuerzos más teóricos que prácticos. A fines de la década de los años 60 y principios de la década de los años 70, la Comisión Marítima Internacional (CMI) elaboró las Reglas de Tokio, que fueron posteriormente utilizadas por UNIDROIT en la preparación de un marco reglamentario para el transporte combinado de mercancías (el TCM).

Con el uso creciente del contenedor, aparecieron serias razones para considerar una reglamentación del transporte multimodal. Las mercancías estaban entonces dispuestas en unidades de carga que podían pasar de un modo a otro, y trasladarse de origen a destino sin necesidad de tocar más dichas mercancías. Este problema ya había sido contemplado en algunos convenios internacionales (CMR y CIM/COTIF) de alcance geográfico limitado. Los estados empezaron a trabajar en el convenio sobre transporte multimodal, en el seno de la UNCTAD. Mientras tanto, las partes comerciales –en el seno de la CCI– crearon en 1973 un conjunto de reglas sobre documentos de transporte combinado. En 1980, el Convenio TM fue firmado por unos 81 países pero tuvo poca aceptación. En 1990, esta situación obligó a las partes comerciales a revisar las Reglas de 1973 para adecuarlas a las nuevas condiciones del comercio internacional. UNCTAD y la CCI elaboran conjuntamente las Reglas sobre documentos de transporte multimodal. Estas Reglas actualmente son operacionales mediante su aplicación voluntaria por las partes comerciales.

En cuanto a aspectos institucionales, dos eventos importantes aparecieron en los últimos años: la entrada en vigencia comercial de las Reglas UNCTAD/CCI sobre documentos de TM; y el inicio de una armonización regional en cuanto a ámbito legal para las operaciones de transporte multimodal.

i) Reglas UNCTAD/CCI

Las nuevas reglas están basadas en el sistema de Reglas de la Haya y la Haya-Visby. Sin embargo, una nueva situación se desarrolló con la puesta en vigencia de las Reglas de Hamburgo. Las Reglas UNCTAD/CCI son de adhesión voluntaria y su aplicación queda, por lo tanto, supeditada a la normativa nacional o internacional imperativa. Es decir, que el OTM no puede ampararse en las Reglas para evitar la aplicación de una norma nacional que, por ejemplo, responsabiliza al porteador por las demoras en la entrega o que le permite eximir su responsabilidad refiriéndose al artículo IV de las Reglas de la Haya. Por lo tanto, cuando la transacción comercial atendida por el OTM está sujeta a las Reglas de Hamburgo, los límites de responsabilidad de dicho convenio se aplicarán, en lugar de aquellos contemplados en las Reglas UNCTAD/CCI. Finalizadas en 1991, en la práctica, las Reglas entraron en uso en agosto de 1993 con los documentos de la FIATA y de BIMCO. Las reglas son conformes y compatibles con la última versión de las prácticas y costumbres uniformes sobre crédito documento (UCP 500) que entraron en vigencia a principios de 1994.

ii) Armonización regional

En marzo de 1993, los países del Pacto Andino adoptaron una ley comunitaria sobre transporte multimodal conocida como Decisión 331 de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). Ya México tenía su ley al respecto e India introdujo la suya en abril de 1993. Los países del MERCOSUR están a punto de introducir una norma y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) está en un proceso de armonización de los esfuerzos en gestión para producir un texto integrando los trabajos de la JUNAC y del MERCOSUR. Al concluir este trabajo, se tendría una norma común a los países latinoamericanos.

En otras partes del mundo, cabe notar el trabajo de ASEAN (Asociación de las Naciones del Sur-Este Asiático) que tiene interés en formular un marco de referencia para el transporte multimodal. En Rusia también se iniciaron esfuerzos para establecer una legislación sobre la materia. La UNCTAD recibe regularmente de los gobiernos pedidos de asistencia para la elaboración de legislaciones sobre transporte multimodal.

La Decisión de la JUNAC, como las legislaciones promulgadas últimamente, se inspira en las Reglas UNCTAD/CCI y la industria del transporte (sector privado) ha venido colaborando de manera efectiva en la redacción de los textos. Esta relación estrecha entre gobierno y sector privado es imprescindible para que los textos resultantes sean acordes con la realidad comercial. Sin embargo, las Reglas no han sido diseñadas para ser incorporadas a la legislación nacional. Por lo tanto, la mayoría de las normas adoptadas están enfrentando dificultades y no logran solucionar los problemas que le dieron inicio. Un problema mayor en los esfuerzos en curso radica en la falta de referencia de una ley con otra. Es decir, se viene observando el desarrollo de una serie de legislaciones que son mutuamente incompatibles. Para evitar la proliferación de leyes nacionales, es necesario iniciar, lo antes posible, una iniciativa hacia una legislación internacional sobre transporte multimodal.

5. El camino adelante

El transporte multimodal resulta de la combinación de operaciones adecuadas de logística y transporte, con una responsabilidad cubriendo toda la operación de transporte de puerta a puerta. Ambos aspectos tienen que ser considerados de manera conjunta. Por lo tanto, se plantean dos desafíos mayores:

- i) Con la globalización de la producción y la liberalización de los servicios, los países en desarrollo, hoy más que nunca, necesitan incrementar sus capacidades de ofrecer servicios de transporte y de logística que sean eficientes en sus costos, aprovechando los desarrollos tecnológicos. Para eso, deberían "dar el salto" hacia el uso de tecnologías y prácticas comerciales modernas. Una cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo (esencialmente a nivel privado) podría contribuir efectivamente al desarrollo del transporte multimodal.
- ii) Existe a nivel mundial una necesidad de armonización del marco legal requerido para las operaciones de transporte multimodal. Los nuevos desarrollos del sector transporte internacional en Europa (transporte carretero-ferroviario y transporte marítimo de corta distancia) confirman esta necesidad. Se está iniciando un proceso de armonización a nivel regional, pero todavía le falta una visión global.

6. Conclusiones

El comercio y el transporte están estrechamente ligados: los servicios de transporte son un requisito previo para un comercio exitoso. Considerando la multitud de culturas, idiomas y prácticas comerciales en cada extremo de una transacción comercial internacional, y considerando la complejidad de armar una operación de transporte internacional, importadores y exportadores tienen que confiar en un solo operador calificado para organizar y hacerse responsable del conjunto de la operación de transporte.

Es claro que una solución de esta naturaleza puede implementarse efectivamente cuando los modos y terminales de transporte operan de manera confiable y eficiente, y cuando existe un marco legal y administrativo adecuado para las transacciones comerciales y operaciones de transporte internacional.

C. EL TRANSPORTE MULTIMODAL EN AMÉRICA DEL SUR

CEPAL

1. Introducción

La evolución del comercio mundial muestra una integración creciente de las funciones de producción, distribución y comercialización. Entre las funciones de los servicios de distribución física, el transporte multimodal destaca como una nueva forma de contratar el transporte adaptada a las transformaciones recientes de los procesos de producción y distribución: exige un único responsable que organiza y ejecuta el transporte de puerta a puerta, garantiza el cumplimiento de plazos de entrega e implica una mejora de la calidad de los servicios y una mejora de la eficiencia de la operación de transporte mediante la especialización unimodal y articulación multimodal.

Numerosos factores influyen directamente en el entorno necesario para el desarrollo de la actividad del transporte multimodal. Si la actividad empresarial no se puede desarrollar en forma rentable, no habrá incentivo para la creación y prestaciones de servicios multimodales. Si no aparecen perspectivas de tráfico de densidad suficiente, no se dará la necesaria inversión en infraestructura y equipos que requiere el cambio tecnológico en la articulación de modos; asimismo, si la oferta regional de servicios de transporte así como la del conjunto de servicios de apoyo al comercio no responden a las necesidades de la comercialización de los productos, ésta recurrirá a empresas de fuera de la región. Otros factores como la cobertura de los seguros, las prácticas bancarias y comerciales, los procedimientos de despacho aduanero, los controles sanitarios y fitosanitarios, por citar los más comunes, son también importantes.

Sin entrar a tratar estos aspectos operativos que no quería dejar de mencionar, mi presentación se centrará en las iniciativas que se han dado en los últimos años en América del Sur para la adopción de una norma regional de transporte multimodal.

2. Antecedentes recientes

En 1978, la Reunión de Ministros de Transporte y Obras Públicas del Cono Sur encomendó a la CEPAL la realización de un estudio sobre normativa y límites de responsabilidad aplicables al transporte multimodal. La conclusión principal del trabajo fue que la adopción de una norma común sobre responsabilidad del transportista terrestre era necesaria para una aplicación correcta de una norma de transporte

multimodal. Así es como nace el Convenio sobre Responsabilidad Civil del Transportista Terrestre, o Convenio CRT, finalizado en 1982 y adoptado en 1989, que establece un régimen de responsabilidad uniforme para el transporte ferroviario y carretero, y, de esta forma, dar paso a la posibilidad de adherir a un régimen común de transporte multimodal.

Hasta el momento no han entrado en vigencia el Convenio CRT ni el Convenio Internacional sobre Transporte Multimodal de Mercancías (CTM), cuya negociación en la UNCTAD había concluido en noviembre de 1980. Los motivos por los cuales ambos convenios han quedado en compás de espera son seguramente variados, pero una razón comparten: la oposición de los sectores operadores. Las Reglas UNCTAD/CCI vigentes a partir del 1º de enero de 1992, negociadas y aprobadas por los operadores de transporte multimodal, han conseguido nuevamente despertar en América Latina el interés por adoptar una legislación en materia de transporte multimodal; el Grupo Andino primero, pero también, el MERCOSUR, y varios países de la región, han emprendido la regulación del transporte multimodal y legislado sobre el mismo.

3. Iniciativas regionales

Estos procesos de elaboración de la norma multimodal han seguido derroteros paralelos en el Grupo Andino y en el Cono Sur que han concluido, sin embargo, en resultados similares. En el Grupo Andino se partió del principio que la norma debía fomentar la actividad, y que, por esa vía, se alcanzaría a impulsar el transporte multimodal en los cinco países miembros. En el Cono Sur en cambio, se adoptó una estrategia distinta que consideraba que la facilitación del transporte y la simplificación de los procedimientos debían permitir proporcionar el marco operativo adecuado para fomentar la realización de operaciones de transporte multimodal, el que, en una etapa ulterior, debería ser regulado de acuerdo a su realidad.

En los hechos, sin embargo, se efectuaban, habitualmente, operaciones de transporte multimodal no registradas, ya sea por falta de instrumentos de observación –las aduanas no registran sino operaciones modales sin tener en cuenta las posibles combinaciones de modos anteriores o posteriores al momento del control– o bien por inexistencia de una figura legal que hiciera obligatoria para los operadores de transporte la declaración del carácter multimodal de los servicios que prestaban. De esta forma, con una realidad que se adelantaba a la norma en los dos esquemas regionales, se finalizaba, en la JUNAC, la Decisión 331, aprobada en 1993, y, como resultado de las conversaciones, seminarios y estudios desarrollados en los años 1993-1994, fue preparada paralelamente, y aprobada en diciembre de 1994, una norma regional en el MERCOSUR.

4. Situación actual

La situación actual de la normativa de transporte multimodal en América del Sur se caracteriza por la multiplicidad de normas adoptadas y la falta de avances en la normativa sobre responsabilidad del transportista terrestre. Por otro lado, se puede considerar que los pasos dados son positivos, porque las normas ahora vigentes tienen por referencia común a las Reglas UNCTAD/CCI, lo que debería, en un futuro cercano, permitir un acercamiento entre la normativa del MERCOSUR y la del Grupo Andino.

En el Grupo Andino, la entrada en vigencia de la Decisión 331 se ha visto obstaculizada por la reglamentación de los OTM y la posible relación conflictiva que mantendría la norma regional multimodal con las normas modales nacionales, en especial en materia de transporte aéreo y marítimo. Estos cuestionamientos han llevado a una modificación de la Decisión 331, actualmente en curso de elaboración.

5. Conclusiones

De la experiencia en América del Sur, es conveniente rescatar los elementos para el desarrollo del transporte multimodal en América Central, entre los cuales se pueden señalar los siguientes fundamentos:

- i) El transporte multimodal requiere regulación propia porque establece una relación contractual entre el expedidor y el operador de transporte multimodal, distinta de las relaciones que unen el OTM y los transportistas efectivos en los contratos de transporte unimodal.
- ii) La norma debe ser regional para que exista uniformidad dentro de un conjunto geográfico pero también debe ser compatible en sus aspectos centrales con la normativa que rige en el resto del mundo. En este momento, la referencia común la constituyen las Reglas UNCTAD/CCI.
- iii) Hay que regular el acceso a la actividad de operador de transporte multimodal, aunque no su desempeño, de tal forma que los operadores respondan de sus acciones ante la administración pública y que el cumplimiento de las obligaciones contraídas se rijan por una norma común.

D. OPERACIÓN MARÍTIMO-PORTUARIA: EL PUERTO DE MANZANILLO MANZANILLO INTERNATIONAL TERMINAL (M.I.T.)

Carlos Urriola

1. Introducción

Panamá, desde la época de las colonias españolas, donde las riquezas del nuevo mundo transitan por nuestra geografía con destino a Europa, siguiendo con la construcción del primer ferrocarril transistmico utilizado por los buscadores de oro para trasladarse de la costa este a la costa oeste de los Estados Unidos de Norteamérica y con la construcción del canal de Panamá, ha sido considerado como un país con una posición geográfica envidiable. En el sector portuario, Panamá no había desarrollado su potencial como centro de trasbordo o de tránsito para carga contenedorizada para la América Latina. M.I.T. representa el primer paso para que el sector privado, en colaboración con el gobierno nacional, comience a desarrollar este gran recurso natural: nuestra posición geográfica.

2. Origen del proyecto

Motores Internacionales S.A. (MOINSA) es una empresa panameña que se dedica a importar vehículos Lada desde Rusia, embarques de 5 000 vehículos y almacenados en Panamá (área Atlántica), para reexportarlos a toda América Latina en lotes más pequeños. MOINSA ha realizado esta actividad por más de 15 años desde el puerto de Cristóbal, teniendo que recorrer ocho kilómetros para cada importación y posterior reexportación, con gastos innecesarios y múltiples daños a los vehículos. Por ese motivo, MOINSA decide construir un pequeño puerto en el área contigua de estacionamiento, lo que despierta el interés de grandes consorcios navieros internacionales los cuales manifiestan su interés en usar este

terminal portuario si se construye una facilidad más grande y se instalan grúas de pórtico. Es así como un proyecto de 10 millones de dólares se convierte inmediatamente en un proyecto de 120 millones en su primera etapa.

3. Operador/socio

MOINSA invita a compañías operadoras de puertos a nivel internacional para que presenten propuestas para administrar y operar el terminal de Manzanillo. La empresa norteamericana Stevedoring Services of America (S.S.A.) resulta seleccionada para operar y es también invitada para ser socio del 50% del *Manzanillo International Terminal*. S.S.A. es una empresa que opera puertos en ambas costas de los Estados Unidos de Norteamérica y que además tiene actividades en México, Nueva Zelandia, Tailandia y Vietnam.

4. El proyecto

El proyecto, cuya primera fase finaliza en octubre de 1995, consiste en las siguientes obras civiles:

1. apertura de 200 metros del rompeolas (sector Atlántico)
2. dragado de capital del canal de acceso, dársena de maniobra y al costado de los muelles a una profundidad de 13 metros
3. construcción de una rampa baja (1.75 metros MSL) para barcos *roll-on/roll-off* (RO/RO)
4. construcción de un muelle de 200 metros para barcos RO//RO y barcos que poseen grúas o aparejos
5. construcción de un muelle de 600 metros para barcos portacontenedores
6. construcción de un edificio de administración
7. pavimentación de 25 hectáreas para almacenaje de contenedores y chasis
8. instalación de seis grúas pórticas, dos de las cuales son Panamax y cuatro post-Panamax
9. habilitación de 83 hectáreas para almacenaje de vehículos y actividades relacionadas al manejo de carga
10. construcción de caseta de entrada e instalación de pesas
11. instalación de luminarias y generadores eléctricos de soporte para casos de emergencia.

5. Equipo portuario

El puerto de Manzanillo cuenta con el siguiente equipo para el manejo de la carga:

- 12 *transtainers* o grúas de marco
- 12 montacargas con capacidad de 40 toneladas
- 7 montacargas para manejo de contenedores vacíos
- 44 tractores remolques
- 36 chasis de operación
- 4 *power pack* para contenedores refrigerados (120 conectores)
- 2 grúas portacontenedores tipo Panamax
- 4 grúas portacontenedores tipo post-Panamax.

6. Líneas navieras

Actualmente, las líneas navieras que utilizan el terminal de Manzanillo son:

1. Panamanian Carrier Corporation
2. Seaboard Marine
3. El grupo La Alianza: Nedlloyd-OOCL-Mitsui-American President Lines (APL)
4. Nordana Lines
5. Maersk Lines
6. ZIM.

El puerto maneja, actualmente, 12 000 movimientos de contenedores de los cuales el 20% corresponde a carga local y el resto a operaciones de trasbordo.

7. Planificación de operaciones

Todas las operaciones de planificación de operaciones, controles de patio y entrega/recibo, se realizan utilizando un sofisticado sistema automatizado en línea (EDI).

E. OPERACIÓN DE UN TERMINAL DE CONTENEDORES

José Roberto Bodewig

1. Introducción

La operación de un terminal de contenedores envuelve una gama de actividades mucho más amplia que, lo que a primera vista sería simplemente un estacionamiento para contenedores y remolques. En la actividad de transporte marítimo, existen diferentes tipos de terminales y con ubicaciones distintas, dependiendo del propósito para el cual fueron diseñados. Hay terminales de contenedores en puerto y los hay en puntos internos, pero siempre constituyen una extensión del servicio marítimo en la cadena del transporte multimodal. En Centroamérica los hay de los dos tipos, y realizan actividades similares, por lo general en zonas cerca de las aduanas o zonas industriales, o bien, cerca de las almacenadoras dependiendo del sistema de cada país.

Es importante mencionar que en El Salvador la terminal de puerto es propiedad del gobierno y está dentro del recinto de CEPA. En países como los Estados Unidos, las compañías marítimas establecen su propio terminal en el puerto, las operaciones de carga y descarga se hacen en muelles privados y los servicios públicos de control como la aduana, el ministerio de agricultura, etc. brindan el servicio de apoyo a estas operaciones.

2. Actividades relacionadas con un terminal

i) Estacionamiento y/o depósito temporal de equipos

En la operación de un terminal es fundamental el depósito temporal de los equipos en forma segura, controlada y eficiente, así como en una operación de transporte es fundamental mantener en movimiento los equipos: “equipo parado no gana flete”, es el lema en nuestro negocio.

Por la necesaria secuencia de operaciones en el manejo y control de los equipos, es importantísimo tener un lugar donde poder estacionar-depositar temporalmente los equipos. Después de ser descargados del barco es necesario completar una serie de operaciones de control del equipo, “marchamos” (documento de tránsito aduanero empleado en Centroamérica), trámites aduaneros, revisión mecánica, reparación, etc. En general, en nuestros países, los puertos ofrecen depósito temporal de equipos de las navieras, es el caso en Santo Tomás de Castilla, en Puerto Cortés y en Acajutla. Los depósitos dentro del recinto portuario son de propiedad estatal y algunas líneas navieras han optado por crear un terminal portuario para recibo y despacho de equipos hacia puntos internos.

La funcionalidad de un terminal depende de sus accesos a otras vías de transporte como carreteras, líneas de ferrocarril e incluso conexiones con otras líneas navieras que sirven de enlace entre una y otra ruta marítima. También son importantes la disposición (*layout*) y el equipo para manejo de carga (grúas, montacargas, carricones, etc.). La disposición de un terminal es función de su tamaño y ubicación, pero a nivel general es básico un portón de acceso con su caseta de control. Delimitar las áreas o espacios para los diferentes equipos es importante; si se puede señalar los espacios asignados para contenedores de 20 y de 40 pies, remolques de 40 o de 45 pies, etc., es ideal para el control y el orden, además de maximizar los espacios disponibles. Para estibar contenedores a niveles de cuatro de alto, se requiere de equipo como montacargas especiales, grúas, etc. Por lo general, los puertos en Centroamérica poseen este equipo para facilitar las operaciones; algunos terminales utilizan montacargas, otros utilizan tecler montados sobre estructuras de hierro para maximizar los espacios de estiba y estacionamiento disponibles dentro del terminal.

ii) Mantenimiento preventivo

Otra actividad importante es el mantenimiento preventivo de los equipos. Por lo general, en Centroamérica, los equipos son trasladados hacia las principales ciudades. Los contenedores, remolques y otros equipos requieren de una inspección previa a su despacho y una inspección antes de ser cargados en los barcos. Las principales actividades de mantenimiento preventivo son:

- i) revisión física de los equipos, paredes, filtraciones de agua
- ii) revisión de frenos en remolques y chasis de contenedores
- iii) revisión de luces
- iv) revisión de los brazos de carga (*landing gear*)
- v) limpieza de equipos internos en caso de estar vacíos para posicionar a clientes o despacharse a destino final, donde el costo de limpieza puede ser mayor
- vi) revisión de unidad de refrigeración en caso de ser equipos con temperatura controlada (diferentes tipos de revisión A, B, C, D), varían dependiendo de las horas de operación de cada equipo.

iii) Mantenimiento correctivo

Existen muchos terminales diseñados para una labor más específica y sus instalaciones se han adecuado para operaciones de mantenimiento correctivo, que requieren de mayor tiempo y especialización, se refiere a talleres de reparación y mantenimiento. Por ejemplo: reparación de equipos de refrigeración, limpieza con corro de arena, pintura, reparaciones de equipos como cabezales de patio, tractores de patio, cambio de piezas de paredes de los contenedores, enderezado de paredes y estructura, cambio de pisos, etc. Existen terminales que han sido diseñados para esto y las compañías marítimas o de transporte han decidido que estas operaciones las realice el departamento de mantenimiento, algunas otras compañías subcontratan las reparaciones, dependiendo de cada compañía y de su organización interna así como del grado de dificultad de la operación y de los costos relacionados. Por lo general, es recomendable que estos terminales se sitúen cerca de los puertos para reducir costos de transporte entre los diferentes puntos.

iv) Operaciones de control de equipo (recibo y despacho)

Esta es una de las actividades más importantes en un terminal de contenedores para tener un buen control del inventario de equipos. Es recomendable que cada terminal reciba el equipo que ingresa, lo ingrese a su inventario y descargue del inventario cada equipo que despache fuera de dicho terminal. Debido a que uno de los costos mayores en la actividad del transporte son los equipos (contenedores y remolques), es necesario, para tener éxito un buen control de costo de los equipos. Cada equipo tiene un costo diario, mensual o anual, relacionado con el costo de mantenimiento, el de amortización o bien el costo de arrendamiento o alquiler. Muchas compañías en el mundo trabajan a base de un alquiler de equipos por una tarifa pre-establecida (*lease*), ya sea de corto plazo (meses/semanas), largo plazo (años), como subarrendatarios o el transportista siguiente (*connecting carrier*). Esto tiene un costo que varía según el tipo de equipo, el tiempo y la cantidad entre \$1 y \$200 por día, para equipo muy especializado como remolques de plataforma baja, etc., por lo que muchas compañías han creado cargos y demoras en las tarifas para mejorar la rotación y/o recuperar costos.

Un método de control de costos es en relación con el tiempo de rotación del equipo (*turn time*), que considera el número de días por equipo en que es retornado de una localidad a otra; puede ser medida de puerto a puerto, de terminal a terminal, de puerto a terminal, etc. Para medir una rotación con un servicio se usa la siguiente fórmula: promedio de inventario diario/promedio semanal de la dirección más fuerte por siete días. Para un servicio no semanal, se usa la siguiente: promedio del inventario diario/promedio mensual de la dirección más fuerte por el número de días del mes. El número de equipos en la dirección más fuerte (importación y exportación) constituye la referencia para estimar el promedio de inventario diario de unidades para el terminal o puerto que se está midiendo. Existen algunas variables que afectan el tiempo de rotación, como son espacios del barco, prácticas y condiciones de cada país o área. Una de las principales razones para medir y darle seguimiento a la rotación, es el efecto que el costo del equipo tiene sobre las utilidades de un servicio o negocio.

Ejemplo: costo anual de un *pool* de 304 contenedores de 40 pies, con un costo diario de \$2.10. Siendo el volumen semanal promedio en las últimas seis semanas de 63 unidades por semana:

con una rotación de 30 días el costo anual sería: $304 \times \$2.10 = \638.40 por día $\times 365$ días = \$207 722

con una rotación de 28 días el costo anual sería: $250 \times \$2.10 = \541.80 por día $\times 365$ días = \$190 625.

Es decir, que con la mayor rotación el número de contenedores se reduce a 250 unidades para el mismo volumen de carga. Se constata que la reducción del número de equipos necesarios para movilizar el mismo volumen de carga mediante una rotación más eficiente lleva a la reducción de costo del equipo. Esto ha llevado a los agentes navieros a negociar una comisión por eficiencia en rotación de equipos, la que también resulta atractiva para las líneas navieras.

Otros controles se pueden implementar para asegurar un buen funcionamiento del terminal en cuanto a tiempos, movimientos y organización de métodos. La utilización de boletas de viaje o reportes de intercambio de equipos entre un terminal y otro, permite disponer de una información valiosa, como números de equipos, embarcadores, "marchamos", distancias, transportistas choferes, condiciones físicas de los equipos, etc. Es importante tener un buen documento que reúna en uno solo toda esta información.

Establecer un departamento de recibo/despacho que controle entradas y salidas diarias con la información básica de cada movimiento, es la base para que el terminal a través de su personal controle ingresos y salidas, inventarios de equipos, rotación de los mismos, etc. La caseta de control puede ser eje o pivote de información para la parte de control de equipos, para el departamento de mantenimiento y aun para el departamento de ventas quien requiere de equipos disponibles para la operación. La operación de recibo y despacho es básica para controlar los equipos, su condición física y su disponibilidad para volver a ser utilizados. No se basa únicamente en que el equipo salga o entre al terminal, debe controlarse el número del "marchamos" (si está cargado), condiciones para circular por carretera (luces, frenos, etc.), tiempos de llegada y salida, etc.

v) **Seguridad y control antinarcótico**

Hoy en día, el factor seguridad es importantísimo, las compañías deben proteger sus activos y propiedades con medidas simples como el uso de terminales con restringido personal de vigilancia, iluminación, comunicación, pero también en un aspecto de la seguridad que está tomando cada día más y más relevancia: la seguridad antinarcótica. Las compañías deben invertir grandes sumas de dinero en sistema de control y prevención, para que sus equipos, barcos, contenedores, remolques, etc. no sean utilizados para el transporte de droga. Las multas aplicables a una línea naviera envuelta en tráfico de drogas pueden llevar de un día a otro a la quiebra a la compañía. Las multas impuestas por las aduanas y los gobiernos pueden alcanzar más de mil dólares por onza de cocaína y varios cientos de dólares por onza de marihuana.

En los Estados Unidos y otras regiones del mundo, las aduanas han requerido que las líneas firmen un compromiso que obliga a las líneas navieras a tomar medidas preventivas, bajo regulaciones estrictas y uniformes y ayudar a prevenir el tráfico ilegal de drogas. Existen acuerdos internacionales conocidos por sus siglas en inglés SCIA (*Super Carrier Initiative Agreement*) y CIA (*Carrier Initiative Agreement*) que establece con las aduanas y los gobiernos para reducir y/o eliminar el contrabando de drogas. Con este fin se aplican normas y procedimientos pre-establecidos y normalizados, aprobados por las aduanas e implementados por las líneas navieras. Los terminales deben inspeccionar todos los equipos antes de ser despachados hacia los clientes o ser cargados a los barcos.

vi) Actividades de recibo y entrega de mercaderías

Dependiendo de la forma de operar de cada país y los procedimientos de las diferentes aduanas, muchos terminales contemplan dentro de sus actividades el recibo de mercadería y entrega de mercadería. Para lo cual se requiere de una bodega adecuada para lo mismo y su respectivo equipo de manejo de carga, desde el más simple como carretillas de mano (*dollies*) hasta montacargas, grúas, etc. Por lo general, en Centroamérica el recibo de mercadería se hace en los puertos o en las almacenadoras, particularmente en El Salvador, la carga en tránsito de otros países es llevada a recintos y bodegas de aduana y cuando es vía marítima (Acajutla) a las bodegas y recintos de CEPA. En otros países como Guatemala, los terminales de las líneas pueden ser habilitados como recintos fiscales y se les permite el recibo de carga tanto de importación como exportación, contando con un delegado de aduana en dichos recintos para su control aduanero respectivo.

F. EL TRANSPORTE CARRETERO Y EL TRANSPORTE MULTIMODAL EN CENTROAMÉRICA

Ruddy Hoffens

1. Entorno regional y globalización de los mercados

Es importante observar que para lograr desarrollos y avances económicos en una región, las condiciones mínimas de operatividad deben de ser una realidad, hablando específicamente del transporte internacional como instrumento para el desarrollo, éste requiere de un ámbito regional adecuado para su funcionamiento en Centroamérica. Considero que la integración de tres requerimientos básicos determinarán el escenario o ámbito de desarrollo económico y, consecuentemente, el transporte. Debe ser de observancia permanente los cambios en cada país del área, ya que los elementos anteriores, determinarán las condiciones favorables o desfavorables para el intercambio comercial y, consecuentemente, el transporte. Los aspectos geográficos, culturales y económicos de los países, han incidido en establecer zonas o bloques de varios países, para fortalecer y ampliar la competitividad en el gran mercado que es todo el mundo.

2. Medios de transporte y concepto multimodal de transporte internacional

La modernización tecnológica en los medios de transporte ha tenido especial impacto para lograr que el mundo se constituya en todo un mercado. Centroamérica, México y Panamá está siendo visto como una región o bloque de potencial importancia.

Las exigencias de competitividad de mercado (reducción de costos de inventarios, teoría de justo a tiempo, dinámica de flujo de caja, etc.), demandan mecanismos seguros, eficientes y confiables en los medios de transporte. La combinación coordinada de varios medios de transporte tales como ferrocarriles, aéreo, marítimo y terrestre, toma una figura en el escenario mundial, bajo el concepto multimodal adaptándose a los diferentes volúmenes y características de la carga incluyendo varios destinos a los países de la región centroamericana.

3. Infraestructura e integración de servicios

Son factores determinantes para facilitar el transporte, los caminos o vías de acceso, las facilidades portuarias y aeroportuarias, las terminales de carga, zonas francas, almacenes generales de depósito fiscal, así como facilidades aduaneras y entorno legal aduanero.

En cuanto a la evaluación de los factores mencionados, las características y condiciones en cada país son diferentes; no existe un criterio unificado, especialmente, en procedimientos y operaciones, sin embargo, considero que independientemente de algunas dificultades, sí se cumple, parcialmente, la función de facilitar el comercio internacional. La facilitación del comercio internacional demanda un solo operador responsable en el manejo de la carga desde el origen hasta su destino final y, en muchos casos, hasta la puerta del consignatario, incluyendo los servicios propios del manejo y operación internacional y adicionando liberación aduanera de la carga, pagando los impuestos y cumpliendo con los trámites legales y aduaneros correspondientes.

Esto exige representación internacional en cada país del área y, especialmente, una eficiente logística de operación, control e informática. Sumado a lo anterior, las garantías y coberturas de los riesgos propios en el manejo de la carga por medio de las diferentes pólizas o clases de seguros de transporte.

4. Selección de rutas

Como ya se menciona, los mercados están integrados por bloques o zonas, lo cual permite construir diferentes rutas marítimas, aéreas y terrestres, es decir, combinación de los diferentes medios de transporte con el propósito de abastecer un mercado de origen y destino. La combinación o construcción de rutas, solamente, está limitada a nuestra mentalidad, ya que existe una multiplicidad de rutas según los medios de transporte y propósitos.

5. Requerimientos de una empresa multimodal de carga en el área

Son destacables los siguientes elementos: las condiciones legales de operación, la representatividad en el área, la logística de operación, los convenios interlineales con los medios de transporte, los terminales de carga y la infraestructura de apoyo.

G. LA INTERMODALIDAD MARÍTIMO-TERRESTRE

José Valiente

1. Momento en que una compañía naviera decide ofrecer servicios intermodales

Cuando un cliente solicita un servicio de transporte mas allá del área portuaria, es decir, a puntos en el interior de un país, entonces, se origina la necesidad de un transporte intermodal marítimo-terrestre. Debe existir una demanda para que haya una oferta. Una naviera puede dar servicio intermodal cuando tiene la estructura física y logística para mover un equipo desde un punto "A", cualquiera que sea su ubicación, hasta un punto "B", con iguales características del punto "A". Se habla de estructura física

cuando una naviera tiene el barco, los equipos para el transporte y los medios terrestres para cumplir con el compromiso adquirido con el cliente; de estructura logística, cuando la naviera puede no tener todo lo necesario para cumplir con el compromiso de dar el transporte intermodal, pero, cuenta con los contactos y medios para realizarlo.

Para una naviera, el transporte intermodal sólo se puede dar cuando se trata de furgones o contenedores completos consignados a un solo cliente, o carga de consolidadores a ser descargada en un solo punto, no así la carga miscelánea o furgón parcial los cuales son descargados en recintos fiscales o que funcionen como tales. En el caso de transporte intermodal para carga parcial, son los consolidadores de carga quienes reciben los embarques misceláneos y hacen el contrato de transporte con la naviera, de tal forma que son ellos los clientes de la naviera.

2. Contratación de intermediarios en ultramar y servicios terrestres en el continente

La naviera que ofrece el servicio intermodal debe hacer las contrataciones con los intermediarios que efectuarán el complemento del servicio y éstos responderán ante la primera sin que el usuario tenga que involucrarse en tales contrataciones. Los servicios intermedios pueden ser transportistas terrestres, ferrocarriles e incluso otras navieras, cuando la línea marítima no sirva directamente el punto para el cual el servicio ha sido solicitado. El tipo de servicio que se dará deberá aparecer en el contrato de transporte, que en el caso de una naviera es el conocimiento de embarque o B/L. El servicio puede ser bodega/bodega, bodega/muelle, bodega/rampa, muelle/muelle, etc.. En el caso del transporte terrestre es la naviera quien contrata a los camioneros, si no tuviere sus propios camiones o cabezales. Cuando se ofrece transporte intermodal a los países que carecen de puertos marítimos o no los tienen en las rutas usuales de las navieras, se ofrece servicio de transbordo o de acarreo terrestre.

3. Requisitos de confiabilidad y seguridad para la intermodalidad vista desde el sector naviero

En muchos casos preocupa al usuario del transporte intermodal, que la naviera no tenga control físico de la carga durante todo el servicio, ya que, solamente lo tiene en forma logística, de allí la necesidad de contratar a terceras partes de responsabilidad comprobada, a fin de crear confianza en el usuario. El transporte intermodal ofrece un transporte seguro en cuanto a menos manejos de mercadería y, por lo tanto, menos avería. También con el transporte intermodal se minimizan los riesgos de robo, esto hace que las navieras tomen medidas extremas de seguridad a fin de cumplir con las expectativas de seguridad de parte del cliente. Lógicamente, al hacer menos manejo de mercadería, la mayor parte de la responsabilidad recae en la naviera y ésta debe establecer medidas que le permitan tener un mejor control de la carga.

4. Documentos emitidos y responsabilidades asumidas frente al cliente

La naviera emite el conocimiento de embarque, como documento único y en él están estipuladas las condiciones bajo las cuales se está manejando la carga, de igual manera se establecen las obligaciones y responsabilidades de ambas partes: embarcador y transportista. Básicamente, la obligación de la naviera es entregar en el punto contratado el furgón/contenedor en las mismas condiciones en que lo recibió. En este sentido, será obligación del embarcador cerciorarse que la carga esté completa y acomodada adecuadamente dentro del contenedor y salvo que la naviera asuma la responsabilidad de constatar el

contenido del furgón/contenedor, no será responsabilidad de la naviera cuando hubiere faltante, si los marchados o sellos se encuentran intactos al momento de la descarga y si el equipo no presentara signos de haber sido abierto.

5. Márgenes de costo y riesgo, evaluación de tránsito en puerto, almacenaje, carga y descarga

Debemos estar conscientes que la eficiencia del transporte intermodal en muchos casos no depende de la naviera, sino de operaciones portuarias, regulaciones fronterizas y aduaneras o regulaciones laborales cuando se tenga que depender de organizaciones sindicales para completar las operaciones. De igual manera, las condiciones de eficiencia en estas operaciones no son las mismas en todos los puertos, existen puertos muy eficientes en algunos países, pero existen también otros con una pobre eficiencia operativa.

Los tiempos en los pasos fronterizos son variables y no se puede predecir lo que ocurrirá en cada uno de ellos, especialmente en Latinoamérica y particularmente en Centroamérica, donde la burocracia, apreciaciones personales de parte de las autoridades fronterizas en cuanto a la aplicación de ciertas regulaciones y las actitudes personales son imprevisibles. El tiempo de carga y descarga de contenedores depende de la eficiencia de embarcadores y consignatarios, y se debe considerar que en ambas operaciones el usuario está sujeto a cargos por retención de equipo, si la operación no se da en el tiempo establecido.

6. Seguro para la cobertura de la operación intermodal

En cuestiones de seguro, el transportista en turno en la porción intermodal correspondiente, es responsable por la mercadería, aunque ante el usuario el emisor del contrato de transporte o conocimiento de embarque es el responsable. Es recomendable que el usuario tenga su propio seguro, ya que en caso de reclamo el proceso se acorta y la compensación económica es más pronta. La empresa naviera tiene una póliza de seguros que cubre una serie de aspectos de la misma, entre ellos está la seguridad de la carga. Cuando la carga está a bordo del barco, la naviera es totalmente responsable de la carga ante el cliente; pero, cuando no está a bordo del buque, la responsabilidad de la naviera está sujeta a los términos y condiciones bajo los cuales se maneja la carga en el transporte marítimo y marítimo-terrestre, estipulados en las cláusulas del conocimiento de embarque, las cuales son muy importantes al momento de considerar un reclamo.

7. Recomendación

El transporte intermodal marítimo terrestre en el área necesita de una legislación apropiada y los contratantes de tal servicio deben estar seguros que los servidores intermediarios cumplan con todos los requerimientos exigidos por el servicio y por la misma legislación. Los gobiernos de cada país juegan un papel muy importante en hacer más expeditos los trámites de frontera, evitando abusos que desembocan en incremento en los costos, para que podamos tener un negocio atractivo, responsable y de bajo costo, que venga a ayudar al desarrollo económico de la región.

H. EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE MULTIMODAL EN COLOMBIA

José Vicente Guzmán E.

1. Antecedentes

Como resultado del trabajo de cooperación técnica desarrollado por la UNCTAD en ejecución del proyecto de reforma del sector público, componente de transporte multimodal, ejecutado por el PNUD y el Departamento Nacional de Planificación (DNP), se llegó a la identificación de los elementos esenciales que debería contener un plan de acción para la facilitación del comercio y del transporte en Colombia. Para este efecto, se trabajaron los siguientes temas: aspectos aduaneros, intercambio electrónico de datos (EDI), aspectos legales, seguros, terminales interiores de carga (TIC) y facilitación.

El estudio de estos temas en grupos de trabajo durante el Seminario sobre Facilitación del Comercio y del Transporte, realizado en el mes de noviembre de 1994 en Santafé de Bogotá D.C., dio como resultado la formulación de cuatro planes de acción que contienen una descripción de las medidas legislativas, reglamentarias, operativas, de infraestructura, logísticas y de política que sería necesario adoptar e implementar para lograr una mayor eficiencia de los sistemas de transporte de mercaderías como factor de apoyo al comercio internacional colombiano. Dentro de las conclusiones y recomendaciones de dicho programa, también se contempló la necesidad de dar continuidad a las actividades dirigidas a obtener una mayor eficiencia del servicio de transporte de mercancías en Colombia, como instrumento de apoyo al comercio internacional, mediante la creación de mecanismos institucionales de seguimiento a esta iniciativa, que impulsarán la formulación de un plan de acción para la facilitación del comercio y del transporte en Colombia, partiendo de la base de los elementos señalados en el punto anterior.

A partir de 1991 el intercambio comercial internacional colombiano, ha presentado importantes incrementos, como resultado de las medidas de apertura adoptadas para todos los sectores de la economía nacional desde el año 1990. Este incremento ha generado, también, un crecimiento significativo de los volúmenes de mercancías, objeto de transporte internacional de importación y de exportación. La oferta de servicios de transporte internacional y de sus servicios conexos, ha crecido en Colombia, como consecuencia de medidas de apertura y acceso al mercado, tales como la eliminación de la ley de reserva de carga en transporte marítimo y la desreglamentación en materia de transporte aéreo. Asimismo, en materia de transporte carretero se han adoptado importantes medidas de integración en el marco del Acuerdo de Cartagena, las cuales han facilitado el acceso de transportadores colombianos a los países vecinos limítrofes, como Venezuela y Ecuador, así como el ingreso de transportadores de estos países a territorio colombiano. En forma complementaria se han adoptado importantes medidas tales como la liquidación de la empresa estatal Puertos de Colombia (COLPUERTOS) y el tránsito hacia un esquema de administración descentralizada y privatizada de los terminales marítimos, lo cual ha generado una significativa reducción de las tarifas portuarias y un mejoramiento de los tiempos de tránsito de las mercaderías y de las naves en los puertos colombianos.

Adicionalmente, la liquidación de la empresa estatal Ferrocarriles Nacionales de Colombia, junto con el esquema de administración estatal de la recuperación y mantenimiento de la infraestructura férrea, y la operación y prestación del servicio por parte de empresas privadas o mixtas, ha generado la revitalización del modo de transporte férreo y la recuperación de su importancia para algunos productos

en determinados tráficos. Se vislumbran otras medidas tales como la descentralización y administración privatizada de los principales aeropuertos, hasta el momento administrados en forma centralizada por el gobierno nacional a través de la Aeronáutica Civil, así como la transferencia de carreteras regionales a las autoridades locales y el proceso de entrega de vías en concesión a particulares y la creación de un esquema de concesiones para la rehabilitación, mantenimiento y operación de la infraestructura ferroviaria.

Este conjunto de medidas ha creado en Colombia un ambiente de opciones abiertas para la contratación de los servicios de transporte y, en general, de distribución física internacional de mercancías. En consecuencia, los prestadores de estos diferentes servicios han tenido que entrar a competir en un mercado con una oferta más amplia y con una demanda más exigente y selectiva. Por su parte, los usuarios de estos mismos servicios han empezado a comprender la importancia de adoptar la decisión correcta en cuanto a la contratación del transporte y sus servicios conexos, en términos de costo y oportunidad, debido a la alta incidencia de este factor en la competitividad de sus productos en el mercado nacional e internacional.

Se trata, pues, de un mercado de servicios en busca de una mejor competitividad y eficiencia, que a su vez sirve de apoyo a los procesos de producción y comercialización de un mercado de bienes que, igualmente, busca mejorar su competitividad y su eficiencia.

En este contexto, las medidas tendentes al mejoramiento de la infraestructura de transporte y comunicaciones en Colombia no resultan de por sí suficientes para alcanzar el objetivo de ofrecer a la economía nacional condiciones adecuadas que permitan un aumento de su competitividad en el mercado internacional. Para ello es menester complementar estas medidas con un programa de facilitación de comercio y del transporte el cual, tomando en cuenta el desarrollo actual y la perspectiva de la infraestructura del transporte y de sus servicios conexos, brinde las condiciones que permitan su más eficiente utilización.

Este programa no tendrá su énfasis en la infraestructura, sino en el estudio y mejoramiento de las condiciones y los requisitos legales, reglamentarios y de servicios en los que se desarrollan las transacciones comerciales internacionales en Colombia y el proceso de contratación del transporte y los servicios anexos. Esto con el fin de adoptar las medidas tendentes a lograr una mayor eficiencia en los servicios de apoyo al intercambio comercial, de tal manera que los tiempos y el costo del tránsito de las mercaderías entre los lugares de origen y de destino lleguen a los niveles adecuados de competitividad.

2. Plan de acción para la facilitación del comercio y del transporte en Colombia

El plan de acción para la facilitación del comercio y del transporte en Colombia, estará compuesto por los siguientes aspectos:

1. facilitación
2. aspectos aduaneros
3. aspectos legales del transporte de mercancías
4. seguros
5. condiciones de acceso al mercado
6. intercambio electrónico de datos (EDI)
7. terminales interiores de carga (TIC).

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO

1. Recomendación principal

La recomendación principal del Seminario fue la identificación de la necesidad de desarrollar un proyecto regional sobre transporte multimodal, que contemple la correspondiente armonización jurídica para los países de Centroamérica, basado en las reglas que al respecto ha elaborado la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Cámara de Comercio Internacional (CCI); y que analice y posibilite la creación de mecanismos técnicos y físicos para la facilitación del transporte multimodal, para beneficio del comercio exterior de Centroamérica.

2. Conclusiones y recomendaciones específicas

i) Sobre normativa del transporte multimodal

Fue demostrado por los empresarios privados que ofrecen servicios de transporte internacional en Centroamérica, que en la región se prestan servicios de transporte de mercancías puerta a puerta con la participación de dos o más modos de transporte y bajo un contrato de responsabilidad única, pero no existe una normativa que regule el ejercicio de los operadores del transporte multimodal. Aunque de hecho se ofrecen servicios bajo los términos de Operador de Transporte Multimodal (OTM) y Transporte Multimodal (TM), ellos no se contemplan dentro de la legislación centroamericana.

Se considera conveniente la divulgación de los aspectos operativos y normativos del transporte multimodal, recomendándose el establecimiento del marco jurídico adecuado armonizado para los países de la región centroamericana, para favorecer y facilitar el desarrollo del comercio internacional por la vía del impulso del transporte multimodal.

ii) Sobre el marco institucional público

Los organismos públicos relacionados con el transporte internacional, no han tenido evolución en su organización y prestación de servicios acorde al dinamismo y desarrollo del comercio internacional, siendo necesario revolucionar los servicios públicos para agilizar el comercio exterior de Centroamérica. Entre los problemas principales, al respecto, se mencionó que la capacidad técnica y operativa de las aduanas no es adecuada para hacer frente a las demandas crecientes del comercio internacional, y que, se presentan con mucha frecuencia casos de ineficiencia portuaria.

Se considera fundamental continuar con acciones de profesionalización de las aduanas, siendo necesario revalorar el papel que les corresponde dentro de la cadena del transporte multimodal, impulsar la implementación del nuevo Código Arancelario Uniforme Centroamericano (CAUCA), capacitar y remunerar adecuadamente y tener mecanismos de control para el personal de las diferentes aduanas.

Por su parte, en los puertos se alabaron los esfuerzos de reestructuración de algunos países, tal es el caso del puerto de Manzanillo en Panamá, recomendándose que deben tomar las medidas adecuadas en cada país para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios portuarios.

iii) Sobre el marco institucional privado

Se mencionó la necesidad de mejorar el nivel organizativo del sector privado en lo referente a usuarios de transporte internacional, para apoyar el desarrollo del transporte multimodal en beneficio de sus actividades económicas particulares y, en general, para fortalecer el gremio de exportadores e importadores.

Como una necesidad por satisfacer, se presentó la inexperiencia o falta de conocimiento de fuentes financieras para realizar transacciones comerciales bajo términos de intercambio que no sean fob, ya que en la actualidad se tienen condiciones de intercambio desfavorable que redundan en una gran fuga de divisas y, obviamente, pérdida de competitividad para productos de exportaciones, materias primas y productos de importación a un mayor costo. También se identificó la falta de mecanismos o procesos bancarios que faciliten las operaciones de transporte multimodal, ya que los servicios tradicionales no lo permiten o lo dificultan.

En su relación con el sector público se evidencia una descoordinación entre los diferentes entes involucrados, por lo que se consideró conveniente identificar o crear el comité centroamericano de transporte multimodal y los comités nacionales para impulsar el desarrollo de esta modalidad del transporte de mercancías en el comercio exterior.

iv) Sobre soporte tecnológico

Es notorio en la región centroamericana la mejoría de los servicios tecnológicos de comunicación e intercambio electrónico de datos, pero su incorporación en los entes públicos involucrados en los servicios de transporte internacional de mercancías, es deficiente. Sobre este aspecto se considera indispensable la introducción y desarrollo de la tecnología del intercambio electrónico de datos, tanto en el sector público como privado, relacionados con el transporte multimodal y la facilitación del comercio.

v) Sobre facilitación del transporte

Hay dificultades en el proceso de facilitación del transporte en la región, debido a la complejidad en las formalidades, procedimientos y documentos utilizados en el proceso de importación y exportación de mercancías. Además, hay incumplimiento parcial o total en algunos acuerdos centroamericanos para facilitar el comercio internacional.

Se consideró recomendable impulsar programas de facilitación que han sido propuestos anteriormente y, también, identificar y reactivar mecanismos de seguridad y control para hacer efectivos los mandatos de la cumbre de presidentes de Centroamérica.

vi) Sobre los recursos humanos necesarios

Se considera que no todo el personal de los entes involucrados en prestación de los servicios de transporte para el comercio exterior, tiene la formación adecuada. Por otra parte, en lo que se refiere al transporte multimodal, los recursos humanos con formación al respecto son casi inexistentes. Por lo tanto, se requieren programas de capacitación y formación para una estructura orgánica básica, tanto del sector público como privado, responsables de impulsar el transporte multimodal y la facilitación del comercio internacional.

En los cuadros 1 y 2 se resumen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), así como problemas y soluciones, que se consideraron durante el debate general en sesión plenaria de la etapa final del Seminario.

Cuadro 1

ANÁLISIS FODA

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
1. Proceso de integración	1. Demanda de servicios más eficientes por tendencias mundiales	1. Ausencia de marco legal	1. Estancamiento del desarrollo de comercio internacional en Centroamérica
2. Organizaciones existentes (públicas y privadas)	2. Posibilidades de cooperación técnica internacional en transporte multimodal	2. Incumplimiento de acuerdo para facilidad del comercio internacional	2. Posibles conflictos en operaciones puerta a puerta
3. Algunas empresas que ofrecen servicios puerta a puerta	3. Posibilidades de <i>joint venture</i>	3. Ineficiencias en aduanas puertos	3. Posible exclusión de Centroamérica del negocio de transporte multimodal
4. Posición geográfica estratégica de Centroamérica	4. Interés de organismos en apoyar el transporte multimodal	4. Infraestructura de soporte insuficiente	
		5. Inexistencia de comités nacionales y regionales que impulsen el transporte multimodal	
		6. Recursos humanos sin formación adecuada; actitud intransigente de exportadores e importadores y agentes	
		7. Poco conocimiento de los INCOTERMS lo que afecta el fin	
		8. Desconocimiento del enfoque de transporte multimodal	
		9. Falta de seguros (mayor cobertura local)	

Cuadro 2

PROBLEMAS Y SOLUCIONES DEL TRANSPORTE MULTIMODAL

PROBLEMAS	SOLUCIONES	ACCIONES NECESARIAS
1. Complejidad en formalidades, procedimientos y documentos utilizados en el proceso de importación y exportación de mercancías	1. Impulsar programas de facilitación que han sido propuestos anteriormente	
2. Capacidad técnica y operativa de las aduanas para hacer frente a las demandas crecientes de servicios más eficientes por parte del comercio internacional	2. Dar prioridad a la implementación del CAUCA - Aduanas para facilitar el transporte multimodal - Cambios de actitud otra disposición	2. Autoliquidación: procesos a definir
3. Incumplimiento parcial o total en algunos acuerdos centroamericanos para facilitar el comercio internacional	3. Identificar y reactivar mecanismos de seguridad y control para hacer efectivos los mandatos de la Cumbre	
4. Se presentan casos de ineficiencia portuaria		
5. Descoordinación entre los diferentes entes involucrados (públicos y privados) en el transporte multimodal		
6. Inexistencia o falta de conocimiento de fuentes financieras para realizar transacciones comerciales bajo términos de intercambio que no sean cif o fob		
7. Falta de mecanismos bancarios		
8. Enfoque del transporte multimodal para los diferentes entes involucrados en el comercio internacional	8. Proceso de capacitación	
9. Ausencia en Centroamérica de un marco jurídico que regule el transporte multimodal (a nivel nacional y regional)	9. Aspectos operativos y normativos deben ser divulgados	
10. Intransigencia/defraudación	10. Deducir responsabilidad -Cambio de actividades	