

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L. 123
24 noviembre 1975

ESPAÑOL
ORIGINAL : ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SISTEMAS DE RESPONSABILIDAD Y SEGUROS EN EL CASO DE CONTRATOS
DE TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL

75-11-2390-270

Este documento fue preparado para la Primera Reunión de Expertos de los Países del Grupo Andino en Seguros de Transportes organizada por la Junta del Acuerdo de Cartagena.

SISTEMAS DE RESPONSABILIDAD Y SEGUROS EN EL CASO DE CONTRATOS DE TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL

1. La cobertura del seguro sobre la carga y la responsabilidad de los transportistas

1. Tradicionalmente toda carga que es objeto de comercio internacional se asegura para cubrir los riesgos emergentes de su transporte. La persona directamente interesada en la carga - sea el exportador, el importador o el propietario de ella - puede elegir entre una amplia gama de opciones para cubrir mediante un seguro los riesgos de daño o pérdida; la prima refleja en mayor o menor grado el verdadero riesgo que ésta corre en cada movimiento que el interesado desee asegurar.

2. Cuando el interesado entrega el cargamento a un transportista, éste asume una responsabilidad civil con respecto al interesado por la entrega en buen estado de la mercancía en su destino. Esta responsabilidad varía según el medio de transporte en cuanto al límite de la responsabilidad (indemnización máxima) y en cuanto a las excepciones a que puede acogerse el transportista para soslayar su responsabilidad, de acuerdo con lo estipulado en las convenciones internacionales, la legislación nacional respectiva y las condiciones de los contratos de transporte. En la actualidad se están revisando algunas de las convenciones internacionales para determinar, entre otras cosas, si conviene reducir las excepciones a que pueden acogerse los transportistas o extender la responsabilidad civil a nuevas esferas, como la demora en la entrega de la carga.

3. En los sistemas tradicionales de transporte, si las mercancías sufren pérdidas o daños, el interesado recibe una indemnización del

/seguro, siempre

seguro, siempre que la póliza cubra esa avería. Además, si la avería, en las circunstancias en que se produjo, no está cubierta por el seguro del cargamento, el interesado puede reclamar una indemnización del transportista. No puede recibir una doble indemnización y, si el seguro de la carga cubre la avería, el interesado tiene la obligación de presentar oportunamente un reclamo al transportista para que el asegurador de la carga pueda litigar contra éste y recuperar la indemnización pagada al interesado.

4. Si bien se sostiene que la cobertura del seguro de la carga, y la responsabilidad civil de los transportistas son complementarias, una sustituye muy imperfectamente a la otra. La prima que paga el transportista para cubrir su responsabilidad civil está relacionada con sus operaciones globales y no refleja el riesgo correspondiente a una expedición en particular, como es el caso corriente del seguro de la carga. Por esta razón se ha afirmado que si se revisaran las convenciones internacionales para ampliar la responsabilidad civil de los transportistas - aumentando las primas que deben pagar - no se produciría una reducción equivalente de las primas que deben pagarse por concepto de seguro de la carga.

2. Las repercusiones de la introducción del Empresario de Transporte Multimodal (ETM)

5. Con la creación del empresario de transporte multimodal (ETM) - también llamado empresario de transporte intermodal (ETI) o empresario de transporte combinado (ETC) - se modifican las relaciones contractuales entre los interesados en la carga y los transportistas. Mientras esta

/relación era

relación era directa - aun cuando el interesado recurriera a un expedidor para organizar el transporte - el uso de un documento de transporte multimodal transformó esta relación en indirecta. Cuando se utiliza al ETM, el interesado suscribe un contrato con éste, quien asume ante el interesado la responsabilidad por la entrega de la carga en su destino en buenas condiciones, y a su vez el ETM suscribe un contrato por separado con cada uno de los transportistas que intervienen en el transporte. Los transportistas tienen, con respecto al ETM, la misma responsabilidad civil que tenían directamente con respecto al interesado. (Véanse los gráficos 1 y 2.)

6. La introducción del ETM obliga a definir el grado y tipo de responsabilidad civil que éste debe asumir frente al interesado. Es imposible concebir que el ETM, al extender un contrato de transporte al interesado, no asuma formalmente algún tipo de responsabilidad civil por el cumplimiento de dicho contrato. De no ser así, prácticamente no habría diferencia entre el ETM y los actuales expedidores de carga.

7. Al aceptar que el ETM debe asumir algún tipo de responsabilidad, no basta definirla sólo en relación con el interesado en la carga, sino que hay que tomar en cuenta también su relación con la responsabilidad civil de los transportistas contratados por el ETM. Respecto a la responsabilidad civil del ETM en relación con el interesado, se plantean estas alternativas: que esta responsabilidad sea absoluta, en el sentido de que el ETM responda por cualquier avería sin considerar que la avería haya sido causada por algún acto u omisión del ETM, o que esta responsabilidad se base en la culpa del ETM, de modo que éste responda si la avería se debe a algún error de conducta suyo. Según este último

/sistema la

Gráfico 1

SISTEMA TRADICIONAL DE RELACIONES

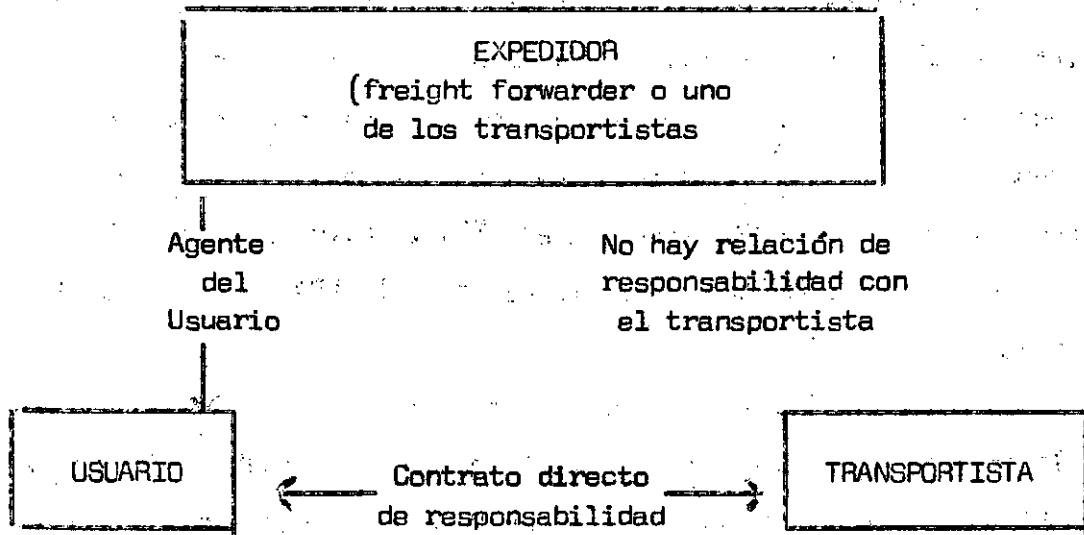
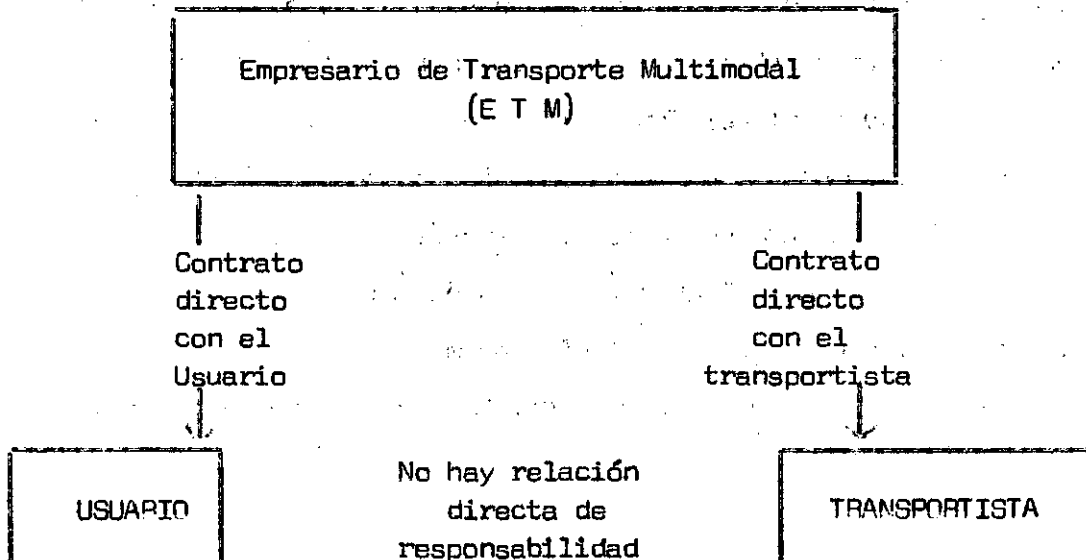


Gráfico 2

SISTEMA NUEVO DE RELACIONES



sistema la responsabilidad del ETM se hace más estricta mientras:

- a) menos sean las exoneraciones que puede alegar en su favor,
- b) más se acerque al valor de las mercaderías el límite de la indemnización que deba pagar el ETM,
- c) mayor sea el número de situaciones que prevea la responsabilidad,
- d) sea a él a quien le corresponda exhibir las pruebas de su inocencia.

Quando el ETM no puede alegar en su favor ningún tipo de cláusula de exoneración, se llega al sistema de responsabilidad absoluta. En el transporte no se conocen casos de responsabilidad absoluta, excepto, en cierto sentido, en la relación entre asegurador e interesado en el seguro a la carga contra todo riesgo.

8. Al considerar la relación entre la responsabilidad civil del ETM y la responsabilidad civil de los transportistas contratados por éste, tomando en cuenta tanto el grado de responsabilidad civil del ETM como las causas de exoneración de ésta, se plantean dos sistemas optativos. Según ambos sistemas el ETM es responsable por las pérdidas o los daños que sufran las mercancías desde el momento en que las toma a su cargo hasta el momento de la entrega.

a) Según el primer sistema - que se ha denominado sistema de la red- el interesado se encuentra en la misma situación que si hubiera contratado directamente los servicios de los diferentes transportistas en vez de hacerlo a través del ETM. Con este sistema se establecen el grado de responsabilidad civil del ETM y las causas por las cuales puede exonerarse de su responsabilidad, como, por ejemplo, cuando la avería se debe a vicio propio de la carga. Se agrega, no obstante, que de poder establecerse que la avería ocurrió mientras el cargamento estaba encomendado a un modo de

/transporte determinado

transporte determinado, el límite de la indemnización y las causas de exoneración de la responsabilidad civil del ETM, serán los establecidos para ese medio de transporte en las convenciones internacionales o leyes nacionales. De todos modos, el ETM sigue siendo el responsable cuando no puede establecerse el lugar dónde se produjo la avería;

b) El segundo sistema - denominado sistema uniforme - también establece el grado de responsabilidad civil del ETM y las causas de exoneración, pero ambos se mantienen invariables cualquiera que sea el lugar donde ocurra la avería. Con arreglo a este sistema el ETM puede tener que indemnizar al interesado un monto superior al que él puede reclamar del transportista responsable por la avería, ya que el transportista puede gozar de excepciones o límites de responsabilidad establecidos por convenciones internacionales o leyes nacionales que no se aplican al ETM.

9. Si se decidiera que la responsabilidad civil del ETM ante el interesado debería ser absoluta tendría que elegirse el sistema uniforme. En cambio, puede aplicarse el sistema uniforme sin que la responsabilidad del ETM tenga que ser absoluta. Asimismo, si se elige el sistema de la red, la responsabilidad tendría que basarse en la culpa. Finalmente, la elección de la responsabilidad civil basada en la culpa, sería compatible con el sistema de red y también con el sistema uniforme. El cuadro 1 aclara estas relaciones.

10. En América Latina se están debatiendo ampliamente las ventajas y desventajas que ofrece para la región uno u otro sistema de responsabilidad civil del ETM. En la Primera Reunión Regional Latinoamericana preparatoria de la Convención Internacional de Transporte Intermodal, realizada en

Cuadro 1

Compatibilidad de la responsabilidad civil del ETM según diferentes sistemas

		Relación entre la responsabilidad civil del ETM y la de los transportistas	
		Sistema de la red	Sistema uniforme
Responsabilidad civil del ETM frente al interesado	Responsabilidad basada en la culpa	Compatible	Compatible
	Responsabilidad absoluta	Incompatible	Compatible

Mar del Plata en octubre de 1974, hubo un pronunciamiento tentativo a favor de un sistema uniforme y bastante estricto, si bien los participantes reconocieron que el tema requiere mayor estudio.

11. Un análisis del sistema de responsabilidad civil del ETM que convenga a América Latina debe considerar explícitamente los intereses de los grupos respectivos, es decir, los interesados en la carga, los transportistas latinoamericanos, los ETM latinoamericanos y los aseguradores latinoamericanos. Además, debido a la relación que existe entre la responsabilidad civil del ETM, la de los transportistas y el seguro de la carga, es preciso considerar simultáneamente estas tres fuentes de indemnización al usuario por pérdidas y mermas de su carga.

3. Los objetivos de un sistema latinoamericano de responsabilidad y seguros de transporte

12. Para encontrar el sistema de seguros más apropiado para América Latina, es preciso haber establecido de antemano los criterios de elección que se han de aplicar. Conviene, entonces, iniciar el análisis exponiendo los objetivos que desea lograr América Latina y que deben ser compatibles entre sí:

a) Que el sistema responda a las necesidades de cobertura de los usuarios latinoamericanos, tanto de quienes recurren al seguro esporádicamente como de los grandes usuarios, y que el sistema sea compatible con diferentes grados de autoseguro;

b) Que el costo de la cobertura sea el más bajo posible para el usuario latinoamericano de suerte que éste no se encuentre en posición desmedrada en relación con sus competidores extranjeros;

/c) Que

c) Que el usuario tenga amplias oportunidades para presentar reclamaciones de seguro y, en caso necesario, pueda litigar sin incurrir en gastos injustificados ni tropezar con dificultades para obtener y utilizar las pruebas a su favor;

d) Que exista una adecuada relación entre las primas y los riesgos, de modo que compense al usuario diligente que se preocupa por embalar bien su carga, y contribuya a que cada transportista o intermediario asuma la responsabilidad correspondiente, la que debe estar claramente definida, garantizando así la manipulación honrada, cuidadosa y expedita de la carga y de la documentación;

e) Que sea congruente con el establecimiento y crecimiento de los empresarios de transporte multimodal latinoamericanos para que no queden en posición desventajosa en relación con los empresarios extracontinentales;

f) Que permita a instituciones latinoamericanas asegurar una proporción cada vez mayor del mercado y que un porcentaje elevado y creciente de las recaudaciones netas (el total de las primas, descontadas las primas reaseguradas en el exterior, sumadas las indemnizaciones retornadas al país) permanezca en los países latinoamericanos, y

g) Que, reconociendo el derecho de los gobiernos latinoamericanos a reglamentar el sistema, sea compatible con su capacidad administrativa.

13. Para elegir un sistema apropiado de seguros para América Latina es necesario hacer un análisis que relacione las características de las posibles opciones con los siete objetivos expuestos. Desgraciadamente, no existen en la actualidad las informaciones empíricas necesarias para precisar estas características, de modo que urge llevar a cabo una serie de estudios

/que permitan

que permitan llenar estos vacíos. Algunos de los temas que deberían abordarse en estos estudios son los siguientes:

a) La eficacia de la legislación que exige contratar un seguro local para la carga importada y, de no existir esa legislación, la eficacia de los esfuerzos para promover la importación sobre bases fob y su relación con la capacidad del mercado para absorber esta cobertura, aún en casos de concentración del riesgo;

b) El tratamiento que da la legislación nacional a la responsabilidad por pérdidas, mermas o daños que sufran las mercancías, por incumplimiento de contrato y por daños a terceros, ya sea que deban asumirla los expedidores, los despachadores, los almacenes de depósito o los agentes de aduana, y las disposiciones, si las hubiere, sobre la colocación del seguro por parte de estas entidades;

c) El grado en que los usuarios, o sus agentes o los corredores de seguros, se preocupen de que la cobertura obtenida haya sido bien estudiada y sea adecuada para la situación de que se trate; o, en su defecto, se hayan preocupado por obtener una cobertura completa;

d) La diferencia de las primas de seguro para carga unitarizada en comparación con las primas para carga fraccionada.

e) La experiencia de los usuarios en lo que se refiere a reclamos e indemnizaciones en el caso de pérdidas, daños visibles, daños ocultos relacionados con el embalaje inadecuado u otros daños ocultos;

f) Los problemas que impiden que las compañías de seguros latino-americanas emitan más pólizas de puerta a puerta y de almacén a almacén;

g) La experiencia de las compañías de seguro al reclamar contra transportistas marítimos y terrestres y servicios portuarios y almacenes

/cuando se

cuando se trata de pólizas de puerta a puerta y de almacén a almacén;

h) Los problemas que impiden que los aseguradores o los expedidores supervisen el embarque y manipulación de la carga en los puertos y otros puntos de transbordo de la carga, o que participen en la fiscalización, a base de las tarjas realizadas en esos lugares.

4. Características del sistema recomendado en la reunión de Mar del Plata en relación con los objetivos planteados

14. A falta de información adecuada, podría adelantarse el análisis aprovechando la experiencia de otras regiones del mundo e introduciendo supuestos sobre las características de los diferentes sistemas propuestos que se consideran apropiados para América Latina. En primer lugar, correspondería examinar las características del sistema sugerido por la Primera Reunión Regional Latinoamericana preparatoria de la Convención Internacional de Transporte Intermodal:

"Responsabilidad y Seguros

"Dentro de las deliberaciones sobre este tema se logró acuerdo sobre los siguientes puntos:

a) Que el sistema de responsabilidad deberá ser uniforme. En el convenio se establecerán el mínimo de excepciones al ETI.

b) Que en materia de seguros de las importaciones de los países en desarrollo, la cobertura que requiera el transporte intermodal internacional realizado por el ETI, deberá contratarse en el mercado de seguros del país de destino de la carga. En materia de seguros de las exportaciones de los países en desarrollo, se aplicará la legislación del país de origen de la carga.

/c) Que

c) Que el ETI deberá contratar necesariamente un seguro en favor del usuario, para cubrir la carga, con el objeto de que pueda ser emitido por aseguradores de los países en desarrollo, de acuerdo con la resolución de la III UNCTAD en la que se apoya a los mercados de seguros de los países en desarrollo, cuando éstos puedan emitir estas coberturas. Que la póliza aplicable a este seguro deberá ser destinada explícitamente a cubrir los riesgos del transporte intermodal internacional." 1/

15. El sistema propuesto en Mar del Plata contempla, pues, una responsabilidad civil uniforme y bastante estricta para el ETM. No se estipula el grado de responsabilidad, pero cabe suponer que el límite de responsabilidad del ETM no debería ser inferior al límite de cualquier medio de transporte que podría participar en un transporte multimodal internacional, incluido el transporte aéreo. A su vez, y pese al tipo de responsabilidad civil recomendado para el ETM, éste tendría la obligación de tomar un seguro a la carga que cubra los riesgos del transporte multimodal internacional. Finalmente, se obliga al ETM a tomar este seguro en el país en desarrollo que importa la mercadería, mientras que, cuando se trata de exportaciones de países en desarrollo, este seguro sobre la carga se tomaría en el país estipulado por la legislación del país de exportación.

16. Al relacionar las características de este sistema con los objetivos expuestos en el párrafo 12, hay que tener presente que se está analizando simultáneamente las repercusiones de un sistema uniforme de responsabilidad

1/ Véase el Informe Final (GRULA INTERMODAL/6/Rev.1) de la Primera Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención Internacional de Transporte Intermodal realizada en Mar del Plata del 21 al 30 de octubre de 1974.

civil y las del seguro obligatorio sobre la carga tomado por el ETM.

a) Se obliga al usuario a aceptar un seguro sobre la carga contratado por el ETM, en vez de permitir que el usuario decida sobre la cobertura que desee o incluso que pueda autoasegurarse. Además, es difícil hacer compatible la exigencia de contratar un seguro sobre la carga con una responsabilidad civil uniforme y bastante estricta establecida para el ETM.

b) El usuario, con la suma pagada al ETM, estaría absorbiendo tres primas distintas: La prima correspondiente al seguro sobre la carga tomado por el ETM, la prima correspondiente al seguro que cubra la responsabilidad civil del ETM y la prima que corresponde a la responsabilidad civil de los diferentes transportistas que participan en el transporte. Además, bien puede ocurrir que el usuario se vea obligado a tomar otro seguro sobre la carga si el seguro contratado por el ETM no satisface a su banco o las exigencias del importador en el extranjero. No obstante, la obligación de que el ETM tome un seguro sobre la carga permitiría establecer un vínculo directo entre la póliza flotante de seguro sobre la carga y el seguro que contrate el ETM para cubrir su responsabilidad civil. Si una misma empresa de seguros extiende ambas pólizas, podría relacionar con más exactitud los riesgos de cada una y cotizar dos primas que reflejen el riesgo total. (Esto supone que las instituciones de seguros en América Latina tengan la capacidad para extender pólizas por la responsabilidad civil de los empresarios de transporte multimodal latinoamericanos.) Podría ocurrir, sin embargo, que, como la prima que pagaría el ETM por su póliza flotante de seguro sobre la carga reflejaría su propio índice de siniestros, ésta sea más alta que la que pagaría directamente un usuario con un mejor índice si contratara el seguro sobre la carga por su cuenta.

/c) Como

c) Como el sistema contempla un seguro obligatorio sobre la carga en favor del usuario, es probable que éste tenga amplias oportunidades para presentar reclamaciones al seguro. Además, el vínculo que podría existir entre el seguro a la carga y el seguro por la responsabilidad civil del ETM debería facilitar la rápida liquidación de las reclamaciones de siniestros.

d) Sin conocer el nivel uniforme de la responsabilidad que se propone asignar al ETM, es imposible comentar la relación que existiría entre las primas y los riesgos. No obstante, como este nivel tendría que ser superior por lo menos al límite de responsabilidad de algunos de los transportistas que podrían participar en un transporte multimodal internacional, puede comentarse el sistema uniforme en relación con el papel de la responsabilidad civil en general. La responsabilidad civil asumida por un transportista o por un ETM teóricamente contribuye a que traten cuidadosamente la mercancía a su cargo y tomen las medidas necesarias para evitar cualquier deterioro y asegurar que la mercancía llegue en buen estado. El ETM realiza ciertas funciones que le son propias, como elegir, a base de un criterio adecuado, los transportistas, estibar cuidadosamente los contenedores cuando consolida carga, etc., y es lógico que asuma la responsabilidad de desempeñarlas bien. En otros tramos del trayecto del transporte multimodal, el ETM tiene pocas oportunidades de influir en el tratamiento dado a la carga, cuando, por ejemplo, la carga está a bordo de un buque. Si en estos tramos, el límite de responsabilidad del ETM es mayor que el del transportista, o si no se aplican al ETM las mismas causas de exoneración que al transportista en caso de avería, el ETM estará asumiendo una responsabilidad civil que no está relacionada

... /con su

con su propia actuación y que por ese motivo será mayor que la necesaria para asegurar el buen desempeño en sus funciones.

e) El efecto del sistema propuesto sobre la formación de empresas de transporte multimodal latinoamericanas depende en gran parte de la forma en que éstas aseguren su responsabilidad civil. Si se trata de empresarios que a la vez son armadores, es probable que logren extender la cobertura que obtienen actualmente a través de las asociaciones de seguro mutuo de los armadores (P & I clubs) para incluir su responsabilidad como ETM. De ser así, no hay motivos para pensar que los empresarios de transporte multimodal latinoamericanos que a la vez sean armadores pudieran estar en una posición desmedrada en relación con los de otras regiones. En cambio, empresarios de transporte multimodal latinoamericanos que no sean armadores podría tener dificultades para asegurar su responsabilidad civil y estas dificultades serían mayores mientras más alto sea el límite que se establezca para la responsabilidad uniforme. Por otra parte, la gran oportunidad que existe para las empresas de transporte multimodal latinoamericanas, cuya creación beneficiaría a toda la región, está vinculada con la promoción de nuevas exportaciones no tradicionales. El ETM no sólo contrata los servicios de transportistas para el usuario, sino que estudia y resuelve todos los problemas asociados con un movimiento internacional, problemas que son de gran envergadura cuando se trata de exportaciones hacia nuevos mercados. Precisamente debido a estos problemas, el riesgo de daños y pérdidas es especialmente elevado en estos tráficos nuevos. La asignación de un límite de responsabilidad uniforme y elevado al ETM latinoamericano que no sea armador sin duda frenaría notablemente su desarrollo.

/f) El

f) El sistema propuesto tiene como meta explícita la expansión del mercado de seguros latinoamericano. No obstante, la exigencia de que el ETM contrate un seguro obligatorio sobre la carga en el país en desarrollo al cual se importa la mercadería no toma en cuenta la capacidad del mercado en esos países para absorber ese volumen de seguros. Tampoco considera la posibilidad de contratarlo en un mercado regional, cuya creación podría contribuir eficazmente a la expansión del mercado de seguros de los países miembros. Además, pretende imponer por vía de una convención internacional (Convención Internacional de Transporte Intermodal) condiciones de compra fob o cif y ese podría no ser el instrumento más apropiado para lograr el objetivo deseado. Finalmente, como el sistema propone una responsabilidad civil uniforme y bastante estricta para el ETM, se desplazaría el seguro de la carga - esfera en la cual las empresas de seguros latinoamericanas han logrado avances importantes de captación - hacia los seguros para cubrir responsabilidad civil - en los que predominan las asociaciones de seguros mutuos de armadores extracontinentales y con las cuales las empresas latinoamericanas tienen una clara desventaja por su limitada capacidad financiera.

g) El sistema propuesto plantea problemas administrativos para los empresarios de transporte multimodal latinoamericanos, ya que los obliga a contratar seguros sobre la carga en cada país en desarrollo importador, en vez de utilizar una póliza abierta para toda la carga que reciben. Además, cuando se trata de una exportación de un país en desarrollo a otro, bien podría ocurrir que el ETM tuviera que tomar un seguro sobre la carga en ambos países. Finalmente, obligaría a algunos gobiernos a crear mecanismos para fiscalizar la contratación de los seguros tomados por el ETM,

/aunque no

aunque no se apliquen exigencias similares para la carga importada que no esté amparada por un documento de transporte internacional multimodal.

5. Características del sistema de la red en relación con los objetivos planteados, como alternativa del recomendado en Mar del Plata

17. Como alternativa al sistema recomendado en Mar del Plata podría combinarse el sistema de la red descrito anteriormente con un seguro optativo sobre la carga que contrataría el usuario. En relación con los objetivos expuestos en el párrafo 12, este sistema tendría las características siguientes:

a) El usuario no sabe de antemano en el sistema de la red, como tampoco cuando se efectúa un transporte internacional sin intervención del ETM, cuál será el monto de indemnización que recibirá si la carga no llega a su destino o llega en mal estado, ya que ella dependerá del lugar en que se ha producido la avería y del límite de responsabilidad y causas de exoneración a que está afecto el transportista correspondiente. Por esta razón, si bien el usuario tendría una protección adicional por la responsabilidad del ETM frente a los daños ocultos, debería descansar esencialmente en un seguro sobre la carga. No obstante, el usuario puede contratar para su carga el seguro que mejor responda a sus necesidades y deseos e incluso puede recurrir al autoseguro;

b) En el sistema de la red también es necesario pagar las mismas tres primas descritas anteriormente en relación con el sistema uniforme. No obstante, como la responsabilidad civil del ETM es menor debería reducirse la prima del seguro que toma el ETM sin que aumentara en el mismo monto la prima del seguro de la carga que contrata el usuario;

/c) El

c) El sistema de la red es un tanto incierto en cuanto a la relación entre el límite de la responsabilidad civil del ETM y el de los transportistas que efectúan el transporte. Por ejemplo, si ocurre una avería cuando la carga está en manos de un transportista cuyo límite de responsabilidad es superior al del ETM, es muy importante para el usuario (o su asegurador) tener acceso a las pruebas necesarias para establecer el lugar en que se produjo la avería y lograr la indemnización correspondiente. En cambio, si el ETM es a su vez transportista y su límite de responsabilidad como transportista es inferior al que tiene como ETM, es importante para el usuario que el ETM no pague la indemnización inferior cuando realmente corresponde la mayor. Estos son dos de los problemas que generaría la adopción del sistema de la red. No obstante, como el sistema de la red se combinaría con un seguro sobre la carga, que desempeñaría un papel muy importante - especialmente si se establece un nivel de responsabilidad civil bajo para el ETM - el usuario confiaría esencialmente en éste para su protección y de esta manera tendría amplias oportunidades para presentar reclamaciones de seguro, especialmente si ha contratado un seguro contra todo riesgo.

d) El sistema de la red hace de la responsabilidad civil un mejor instrumento que el sistema uniforme para fomentar la manipulación honrada, cuidadosa y expedita de la carga y de la documentación, ya que no se exige al ETM asumir una responsabilidad civil desproporcionada en relación con la de los transportistas a los cuales deba entregar la carga. No obstante, el ETM no queda exonerado de responsabilidad cuando la carga ha salido de sus manos ya que en la mayoría de los casos no podrá comprobarse que un transportista determinado tenga la responsabilidad de una avería y tendrá que responder él sin poder recuperar la

/indemnización del

indemnización del transportista culpable. Por otra parte, como el sistema descansaría principalmente en el seguro sobre la carga tomado por el usuario, la prima correspondiente reflejaría mejor los verdaderos riesgos en la operación y compensaría al usuario cuidadoso con un bajo índice de siniestros;

e) El efecto que tendría el sistema de la red sobre el establecimiento y crecimiento de las empresas de transporte multimodal latinoamericanas dependería esencialmente del límite de responsabilidad civil asignada al ETM. Si éste es alto, se presentarían los mismos problemas, aunque en menor grado, descritos en relación con el sistema uniforme. Si el límite de responsabilidad es bajo, habría mejores oportunidades para que los empresarios de transporte multimodal latinoamericanos abran nuevas rutas de comercio y contribuyan a la expansión de exportaciones latinoamericanas no tradicionales;

f) En el sistema de la red el seguro sobre la carga desempeña un papel mucho más importante que en el sistema uniforme. Debido a la estructura del mercado de seguros en América Latina, caracterizada por la multiplicidad de empresas de poca capacidad financiera en la mayoría de los países, es más fácil para estas empresas asegurar la carga que asegurar la responsabilidad civil del ETM. Cabe esperar que esta situación se modifique en el futuro, pero, mientras tanto, un sistema basado esencialmente en el seguro sobre la carga ofrecerá mejores oportunidades de crecimiento para los mercados nacionales de seguro;

g) Dada la importancia que tiene, en relación con el sistema de la red, la adecuada protección de los intereses y derechos de los usuarios frente a los empresarios de transporte multimodal, es necesario que los gobiernos reglamenten las actividades de estos últimos dentro de sus

/fronteras.

fronteras. Por otra parte, un sistema en que el usuario tome el seguro que él desee para su carga no permitiría que el gobierno reglamentara estos seguros mediante el control del ETM. Sin embargo, como el ETM intervendría sólo en una parte del comercio exterior, los gobiernos de todos modos tendrían que establecer reglamentos especiales si desearan fomentar sus mercados nacionales de seguros mediante reglamentación.

18. Si bien resulta claro que es necesario que el ETM asuma una responsabilidad civil cuando extiende un contrato de transporte, para evitar las dificultades que pueda tener el ETM latinoamericano para obtener cobertura de su responsabilidad, incluso aunque ésta sea restringida como lo es en el sistema de la red, quizá convenga a los países latinoamericanos idear mecanismos que restrinjan aún más esta responsabilidad civil. Tales mecanismos presupondrían que al ETM le convendría realizar en buena forma su cometido, responder al cliente con su esfuerzo y no con su responsabilidad civil y que sólo podría mantener su clientela si tiene éxito en su gestión. Además, siempre existe la posibilidad de reglamentar la actividad del ETM para asegurar la seriedad de las empresas que ofrecen sus servicios al público.

19. Cuando ocurre una avería que cae dentro de la responsabilidad civil del ETM, éste debe responder tanto ante el usuario como ante el asegurador de la carga. A su vez, el usuario puede asegurar su riesgo mediante su seguro sobre la carga, de modo que, a menos que la prima que él paga sea más alta, no le preocupe mayormente que el ETM responda o no. En cambio, y pese a lo reticentes que se muestran las empresas de seguros a iniciar litigios contra los transportistas, el asegurador de la carga siempre tiene la posibilidad de recuperar del ETM la indemnización

/que ha

que ha pagado al usuario. Hay motivos para creer que la prima por un seguro a la carga no variaría mayormente, exista o no la posibilidad de que el asegurador repita contra el ETM en el caso de averías que caen dentro de la responsabilidad civil de éste. De ser así, la inclusión en las pólizas de seguro a la carga de una cláusula que estipule que el asegurador no repetirá contra el ETM, no aumentaría significativamente la prima del seguro a la carga, pero sí reduciría sustancialmente la prima del seguro tomado por el ETM para cubrir su responsabilidad civil. Como el usuario es en definitiva quien paga ambas primas, un mecanismo de este tipo podría aminorar el costo total del sistema sin reducir la cobertura efectiva que tenga el usuario. La inclusión de una cláusula de este tipo no eliminaría la obligación del ETM de hacer las reclamaciones correspondientes a los transportistas en el caso de una avería, para que el asegurador de la carga pueda repetir contra ellos si desea.

20. Un sistema como el descrito favorecería especialmente al pequeño ETM latinoamericano y parecería apropiado para el transporte terrestre intralatinoamericano. El transporte terrestre tiene poca magnitud en América Latina, excepto en Centroamérica y en algunos tráficos bilaterales en Sudamérica, pese a la importancia que tiene en la consecución de una integración económica efectiva. El ETM latinoamericano deberá desempeñar un papel importante en la apertura de nuevas rutas terrestres multinacionales y en el establecimiento de nuevos servicios. Para aprovechar bien estas oportunidades, es preciso adoptar un sistema de responsabilidad civil que facilite la creación y el crecimiento de las empresas de transporte multimodal dentro de la región.