



ACIONES UNIDAS

ONSEJO
CONOMICO
SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/L.103

3 de diciembre de 1973

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

TRANSPORTE INTERMODAL INTERNACIONAL:
LOS PROBLEMAS INMEDIATOS DE AMERICA LATINA Y UN
PROGRAMA DE ACCION INSTITUCIONAL *

* Versión preliminar.

73-12-2481

4. Salta a la vista la importancia que estas cuestiones tienen para la región cuando se considera que casi en la totalidad del comercio de los países sin litoral y de los países del Caribe se utiliza más de un modo de transporte, y que lo mismo ocurre con más del 90 % del comercio de los demás países latinoamericanos.

5. Por intermedio de este documento, la Comisión Económica para América Latina desea informar a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la región sobre la naturaleza y la importancia de este problema, y señalar las pautas de acción para América Latina en relación con las cuales se solicita la cooperación de estas organizaciones. Concretamente, este documento da respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Qué es una Empresa de Transporte Combinado y cuáles son los objetivos comerciales que se persiguen con su establecimiento?

¿Qué influencia tienen en América Latina estas nuevas actividades de transporte combinado?

¿Qué normas se están elaborando para las actividades de transporte combinado y cuál es el desafío que plantean a los procedimientos u objetivos de las aduanas, bancos, seguros y transportes en América Latina?

¿Qué vías de colaboración se están generando entre la Comisión Económica para América Latina y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, o los particulares interesados en estos problemas?

¿Qué es una Empresa de Transporte Combinado?

6. El afán de acelerar o regularizar el movimiento de la carga internacional y de hacerlo más seguro ha contribuido a la rápida propagación del transporte en contenedores, del sistema LASH y de la paletización. En muchos casos esto ha llevado a crear nuevas organizaciones de transporte (por ejemplo la Empresa de Transporte Combinado y los consorcios de explotación de contenedores, que en algunos casos han reemplazado a estructuras de transporte más antiguas, como las conferencias de fletes; también han originado nuevos trámites aduaneros (por ejemplo, la inspección en centros internos de agrupación de carga), nuevas formalidades en materia de documentación (como el reconocimiento del movimiento de carga anterior a su embarque), y otros cambios institucionales. Se está forzando a

/los países

Antecedentes

1. Las cuestiones vinculadas con el transporte intermodal internacional tienen ahora especial urgencia para América Latina. Se están introduciendo y se proyecta introducir en América Latina cambios importantes en las tecnologías y en los aspectos institucionales del transporte internacional y de la documentación comercial. Los países latinoamericanos pueden hacer frente a este desafío examinando la información disponible e insistiendo en la aplicación de políticas compatibles con sus objetivos económicos y sociales. De no ser así, se reducirán sus opciones en este plano, e importantes decisiones quedarán entregadas a terceros.
2. En América Latina son muchos los que individual o colectivamente se han dado cuenta cuán importantes son las nuevas tendencias registradas en la esfera del transporte, no tan sólo por sus repercusiones sobre las políticas de transporte en los países latinoamericanos, sino sino también por sus efectos en los objetivos generales del comercio en lo que toca al intercambio, la banca y los seguros. En algunos países se están creando grupos de trabajos intersectoriales que, en general, procurarán facilitar el comercio y encarar el desafío que las nuevas técnicas e instituciones de transporte intermodal internacional plantean frente a las prácticas vigentes en materia de transporte, documentación comercial, bancos y seguros.
3. Se proyecta realizar una reunión regional en junio de 1974 para examinar estas materias, de modo que se dispone de un plazo muy breve para los preparativos de esta reunión, entre los cuales se incluye reunir la mayor cantidad de información posible estimada necesaria, realizar algunos estudios concretos sobre problemas especialmente complejos para la región y establecer opciones en materia de política. Es necesario actuar con tanta premura porque en América Latina se están introduciendo con gran rapidez nuevas tecnologías e instituciones, se están estableciendo normas para el transporte intermodal internacional en foros en los cuales no se consideran explícitamente los intereses de América Latina y porque la resolución 1734 (LIV) del Consejo Económico y Social fija un plazo para elaborar un proyecto de convenio sobre el transporte intermodal internacional.

los países en desarrollo a tomar posiciones ante nuevas tecnologías, instituciones y procedimientos. Y aunque los nuevos procedimientos e instituciones suelen estar directamente vinculados con nuevas tecnologías, se pueden establecer independientemente de la transferencia de esas tecnologías. De este modo, la Empresa de Transporte Combinado puede surgir para organizar no sólo el transporte en contenedores, sino todas las formas de transporte intermodal internacional.

7. En este documento, la expresión Empresa de Transporte Combinado (ETC) abarca las personas naturales, jurídicas o entidades que tienen a su cargo la organización del transporte intermodal internacional, su ejecución, o ambas cosas. Hay "transporte intermodal" cuando se utiliza más de un modo de transporte para trasladar la carga, excluidos los servicios de entrega o recolección prestados por el transportista o contratados por él. Por "transporte combinado" se entiende el transporte intermodal unitarizado.

8. Lo usual es que el remitente recurra a un transportista o a un agente expedidor 1/. Si el usuario suscribe un contrato corriente de transporte combinado con un expedidor, y se producen daños o pérdidas, el destinatario o el remitente normalmente tienen que reclamar ante el transportista que ejecutó el transporte durante el cual se produjo la pérdida o perjuicio. En ese caso la responsabilidad de este transportista se rige por el convenio internacional aplicable a ese medio de transporte, y esto ocurre incluso cuando el expedidor tiene una "póliza abierta" de seguro. Si el remitente contrata a un transportista, éste sólo asume la responsabilidad del transporte ejecutado por él y, en ciertos casos, del ejecutado posteriormente por otros transportistas del mismo medio de transporte 2/. En lo que toca a otros medios de transporte, la empresa de transporte usualmente sólo actúa como expedidor, estableciéndose así una relación contractual

1/ Los párrafos 8 a 11 se basan en gran parte en un documento preparado por el Gobierno de Suecia (CTC/2, 5 de febrero de 1971), y distribuido por la Organización Consultiva Marítima Inter-gubernamental (OCMI).

2/ En algunos casos las empresas de transporte asumen la responsabilidad por los servicios subsidiarios de transporte que llevan la carga desde el remitente hasta el terminal.

directa entre el remitente y los demás transportistas, y asume la responsabilidad por los otros tramos del transporte sólo como expedidor (suele ser una responsabilidad de "culpa in eligendo").

9. La Empresa de Transporte Combinado (ETC) tiene el carácter de entidad jurídica que no sólo se compromete a transportar o a hacer transportar las mercaderías y a garantizar la entrega de la carga, sino que al mismo tiempo asume la responsabilidad, similar a la de un transportista, por la totalidad del transporte. Por lo tanto, las obligaciones que asume son mucho más amplias que las de un expedidor. Esto no significa que se transforme en un transportista en el sentido corriente de la palabra. Asume la responsabilidad por la pérdida o los daños cuando no se puede establecer el lugar en que se produjo la pérdida o el daño (daño oculto), o cuando la pérdida o perjuicio se produce durante las operaciones terminales. Los expedidores no asumen estas responsabilidades.

10. El Contrato de Transporte Combinado utilizado actualmente en los rubros más importantes de comercio, difiere del contrato corriente de transporte en que el remitente establece una relación contractual sólo con la Empresa de Transporte Combinado (ETC). A su vez, la ETC, como parte principal, suscribe los contratos necesarios con los transportistas para la ejecución del transporte. En un mismo viaje, esa ejecución puede comprender un transporte por ferrocarril, por barco, por avión y por camión. El contrato suscrito entre la ETC y los transportistas no establece relaciones contractuales entre el remitente y los transportistas.

11. Puede haber casos, actualmente muy comunes, en que la misma ETC ejecute parte del transporte, con lo cual estaría desempeñando dos funciones distintas. Si un armador efectúa el viaje marítimo, a la vez que actúa como ETC y entrega al remitente un Documento de Transporte Combinado, la situación es la misma que si éste hubiera formado su propia ETC independiente (dividiéndose en dos entidades jurídicas).

12. El objetivo es entonces crear una situación en que el remitente goce de las ventajas ofrecidas por los expedidores al hacerse cargo la ETC del transporte total de las mercancías, utilizando varios modos de transporte, y que al mismo tiempo asegure al remitente que la otra parte contratante es responsable de los perjuicios o pérdidas durante todo el viaje. Idealmente, de producirse pérdida o daño, el remitente sólo necesitaría iniciar una acción contra la ETC, y ésta se encargaría de identificar el lugar en que se produjo el perjuicio y al transportista responsable.

Objetivos comerciales

13. La creación de la Empresa de Transporte Combinado persigue los fines comerciales siguientes: facilitar la documentación relacionada con el transporte y el pago de los bienes y los servicios (incluido el transporte) y otros elementos que se necesitan para el movimiento internacional de carga; certificar las condiciones del embarque para el movimiento internacional, ocuparse de que el tráfico intermodal internacional esté cubierto por un seguro adecuado, y asegurar que el movimiento de la carga sea lo más seguro y expedito posible. Los contratos de transporte combinado parecen particularmente necesarios y adecuados para el traslado de unidades de carga prescindida (contenedores, gabarras LASH, etc.), aunque podrían hacerse extensivos a todo el tráfico internacional en el que se utilice más de un modo de transporte.

14. La Empresa de Transporte Combinado debe asegurarse de que el expedidor conoce a fondo las exigencias de documentación con que deberá cumplir. La complejidad de esta tarea salta a la vista cuando se considera que para efectuar un embarque internacional corriente desde los Estados Unidos o hacia ese país se necesitan 46 documentos distintos cuya preparación y tramitación dentro de los Estados Unidos demora 64 horas ^{3/}. Más concretamente, la Empresa de Transporte Combinado debe encargarse de lo siguiente: resolver cualquier problema

^{3/} United States National Committee on International Trade Documentation, Paperwork on profits in international trade, Nueva York, 1971.

que surja en cuanto a necesidades o preferencias en relación con el seguro de transporte o la cobertura del seguro sobre la carga (por ejemplo, cuando hay incompatibilidad entre las exigencias del país importador y la cobertura de la póliza general del exportador); armonizar las estipulaciones del comprador y de los gobiernos en cuanto a los modos de transporte, transportistas, puertos o aeropuertos, y velar porque no encarezcan los costos más allá de los límites fijados en la carta de crédito y puedan ser satisfechas por los servicios de transporte disponibles; asegurarse de que las descripciones de los productos correspondan a lo exigido por las diferentes partes, y de modo que se les apliquen los aranceles y fletes más bajos; ocuparse de que los transportistas de los países exportadores o de los países que atraviesa la carga no demoren la presentación de las facturas por concepto de fletes cuando se necesita esta información para confeccionar las facturas comerciales; hacer que las listas de embalaje se preparen con arreglo a las disposiciones vigentes en el país importador; velar por el cumplimiento de las cláusulas de desviación; ocuparse de que los recibos provisionales de mercancías entregadas sobre muelle lleguen antes que la carga a la compañía naviera, y hacer que se emita oportunamente el documento que comprueba el traslado de mercancías a fin de cumplir con el plazo establecido en las cartas de crédito. La Empresa de Transporte Combinado puede facilitar muchas de estas tareas si presta asesoramiento adecuado a sus clientes durante la preparación de las cartas de instrucción de los expedidores e importadores. Si bien otras partes que no sean la Empresa de Transporte Combinado pueden asumir directamente la responsabilidad por la ejecución de algunas de las tareas mencionadas, a la ETC le interesa que se cumplan las disposiciones vigentes en relación con cada una de ellas, de suerte que la capacidad de la ETC para ejecutar las demás tareas no se vea comprometida.

15. Asuma o no la ETC la responsabilidad directa de embalar las mercancías, especialmente cuando se trata de carga unitarizada, los transportistas, bancos y aseguradores suponen en general que es ella la que adopta medidas preventivas y correctivas para que sus embarques

/estén debidamente

estén debidamente preparados para el transporte internacional. El uso de embalajes inadecuados ha sido grave motivo de preocupación para los aseguradores en relación con la carga unitarizada 4/, ha provocado frecuentes conflictos entre expedidores y transportistas cuando estos últimos rechazan toda responsabilidad por daños atribuibles a deficiencias de embalaje. La ETC puede asumir la responsabilidad del embalaje mismo - que es el procedimiento corriente para embarques de cargas parciales de contenedor - o puede asesorar e instruir a los expedidores sobre esta materia.

16. La intervención de la ETC, en lo que se refiere a garantizar que la cobertura del seguro sobre las mercancías sea total y adecuada es tarea compleja, por cuanto en la mayoría de los casos la cobertura de su propio seguro se suma al seguro sobre la carga y a la responsabilidad del transportista. La necesidad de un seguro para la ETC, además de los otros tipos, se advierte con mayor claridad en el caso de las unidades de carga prescindadas.

17. El problema de establecer la responsabilidad por los daños sufridos por las mercancías en Unidades de carga prescindadas suele ser difícil o insuperable. A los expedidores, o con más frecuencia a las compañías que los aseguran, les es difícil lograr que los transportistas asuman la responsabilidad por los daños ocurridos a las mercaderías transportadas en contenedores, especialmente porque los transportistas no pueden verificar cabalmente la condición de las mercancías inmediatamente antes y después del transporte. Se aduce que la ETC podrá resolver el problema si asume la responsabilidad por daños ocultos.

18. Una de las ventajas de las unidades de carga prescindadas, y en especial de los contenedores es que las mercaderías están más seguras durante los plazos en que ningún transportista asume responsabilidad por ellas (por ejemplo, cuando están en los puertos).

4/ The Insurance Institute of London, Containerization and Marine Insurance, Report by Advanced Study Group Nº 196, Londres, 1972.

Los partidarios de los contenedores han expresado que no se puede aprovechar plenamente las ventajas de los contenedores a menos que algún organismo asuma esa responsabilidad respecto de los contenedores durante esos intervalos. Se ha dicho que la ETC resuelve este problema al asumir la responsabilidad por los daños y perjuicios durante el viaje completo del contenedor.

19. Actualmente no hay prácticas uniformes sobre el grado de supervisión que ejerce la ETC sobre los transportistas que contrata. El grado de responsabilidad que acepta la ETC, y presumiblemente la suma que cobra al expedidor por sus servicios, dependen de varios factores: de que el expedidor lleve totalmente el contenedor, lo que en algunos casos le permite optar a fletes uniformes para toda clase de mercancías (F.A.K.) o por lo menos a tarifas especiales para cargas completas de contenedores (FCL), siempre que el expedidor o el destinatario asuman la responsabilidad por los daños atribuibles a deficiencias en el embalaje; de que el ETC embale las mercancías en el contenedor en el lugar de origen de los bienes, o en algún punto intermedio; y de que la ETC o el transportista-ETC pueda o no supervisar de cerca a los subcontratistas que efectúan el transporte y los servicios auxiliares 5/.

5/ La suma que se cobra al expedidor depende también de las características de la carga y del expedidor mismo.

Actividades de transporte intermodal internacional en América Latina

20. En esta sección se hace un somero resumen de las actividades desarrolladas en América Latina con el objeto de hacer más seguro y expedito el transporte intermodal de carga internacional. Estas actividades incluyen el establecimiento de servicios intermodales regulares en algunas rutas, la creación de nuevas instituciones para promover o prestar servicios eficientes de transporte intermodal, y medidas estatales en favor de nuevos procedimientos e instalaciones para el transporte intermodal internacional.

21. Son varias las rutas utilizadas para movimientos regulares de transporte intermodal: partes para automóviles entre Buenos Aires (Argentina) y Arica (Chile), y entre la República Federal de Alemania y México; diversos productos acarreados por Transportadora Coral S.A. a través del continente sudamericano 6/, bananos entre Honduras y los Estados Unidos por intermedio de la United Fruit Co. 7/, transporte en portacontenedores y operaciones afines entre los Estados Unidos y los países del Caribe 8/, de transbordo por rodadura, que ha desplazado casi por completo a otros sistemas, en el comercio entre el sudeste de los Estados Unidos y Jamaica 9/, y operaciones LASH entre los puertos del Golfo de México en los Estados Unidos (y puntos interiores) y la costa oriental de América del Sur. El establecimiento

6/ Jaime Undurraga, Servicios multinacionales de transporte en el cono sur: El caso de Transportadora Coral S.A., Seminario sobre transporte internacional por carretera en América del Sur, 27 de noviembre al 12 de diciembre de 1972, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1972.

7/ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Comité de problemas de productos básicos, Transporte marítimo de bananas, CCP:BA 73/4, abril de 1973; Informe de la Empresa Nacional Portuaria de Honduras (Puerto Cortés), septiembre de 1970.

8/ Via Port of New York, septiembre de 1970, pág. 5; véase asimismo la nota siguiente.

9/ Según el Sr. Peter Evelyn, Presidente de la Caribbean Shipping Association, en una alocución ante la 11a. Conferencia bienal internacional de ICHCA, Hamburgo, República Federal de Alemania, 14 al 17 de mayo de 1973.

de "corredores de exportación" en el Brasil y la creación de centros de agrupación de carga en el interior, que en sus comienzos estuvieron destinados a la carga a granel, tendrán grandes repercusiones en la manipulación de la carga general en las rutas respectivas 10/.

22. En América Latina se ha creado, o se está creando, una serie de instituciones para estimular y llevar a cabo actividades de transporte intermodal más eficientes y seguras, y que no están vinculadas necesariamente a determinadas rutas. Los bancos de la región anuncian entre sus servicios a posibles clientes "la tramitación oportuna de todos los documentos de importación". Los institutos o cámaras de importación y exportación realizan campañas para que los expedidores adopten mayores medidas de seguridad y métodos de embalaje más adecuados. Los ferrocarriles y los expedidores de carga han agregado a sus funciones tradicionales las responsabilidades de embalar e inspeccionar el estado de la carga, etc. Los organismos estatales y privados de comercialización de determinados productos o categorías de productos, así como los aseguradores de carga, colaboran cada vez más con las autoridades portuarias y los transportistas para poner en práctica mayores medidas de seguridad, particularmente en los puntos de transbordo. El Programa Mundial de Alimentos no sólo se sigue preocupando de supervisar mejor la manipulación de sus embarques en los puertos, sino que recientemente inició un programa para consolidar los embarques desde países donantes para todos los proyectos en un mismo país beneficiario. En Argentina, dos organizaciones, la Cámara de Empresarios de Transporte Combinado y la Cámara Argentina de Contenedores, han organizado programas de capacitación para expedidores, transportistas e instituciones conexas, encaminados a acrecentar la eficiencia de las actividades de transporte intermodal. En Brasil se están organizando compañías de comercialización y empresas de transporte combinado, que dan preferencia a las actividades que se realizan en los "corredores de exportación", con el fin de facilitar los embarques internacionales.

10/ REFESA, noviembre-diciembre de 1972, págs. 26 y 27.

Por último, varias empresas que alquilan contenedores han ampliado sus actividades a América Latina, no sólo con el objeto de arrendar contenedores, sino también para iniciar y administrar nuevas actividades de transporte en contenedores en ciertas rutas.

23. Varios gobiernos latinoamericanos han tomado medidas que favorecen la adopción de nuevos procedimientos y la creación de instalaciones para el transporte internacional intermodal. Hay muchos puertos que tienen capacidad para manipular contenedores de 20 pies que cumplen con los requisitos de la Organización Internacional de Normalización (ISO). Dentro de poco, puertos como Buenos Aires, Santos, Buenaventura, Guayaquil, Callao y Asunción contarán con amplias instalaciones para la descarga, manipulación y almacenamiento de contenedores y otras unidades de carga 11/. En Kingston se está construyendo un nuevo terminal que servirá de centro de transbordo de contenedores para las Américas 12/. En otros puertos se han hecho importantes inversiones para agilizar el manejo de la carga fraccionada. El Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay) y la Decisión 56 de los países del Grupo Andino, son intentos para facilitar el transporte internacional que actualmente se están revisando para adecuarlos mejor al transporte intermodal 13/. Argentina se ha puesto a la vanguardia en lo que se refiere a modernizar las leyes sobre racionalización de centros interiores de agrupación de carga en contenedores y remolques prescindidos y, de esta manera, está aplicando las normas sugeridas por las autoridades

11/ Véase Tomás Sepúlveda W., Bases para el estudio sobre transporte en contenedores ALALC/SEC/PA/44, Cuadro Nº 3, Montevideo, junio de 1973; los datos sobre Asunción fueron proporcionados por la firma Container Leasing S.A.

12/ "Major Jamaica dock expansion", The Financial Times, 17 de octubre de 1973.

13/ Bernardino Arbolea, Tráfico de carga por automotor en contenedores Cámara Argentina de Contenedores, Buenos Aires, (1973); Jaime Undurraga y Alvaro Miguez, Análisis operativo del convenio sobre transporte internacional terrestre del 19 de octubre de 1966, ALALC/SEC/PA/39, Montevideo, 1973.

aduaneras de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio 14/.

En busca de normas universales

24. La expansión rápida y simultánea de las actividades de transporte intermodal y de nuevas instituciones, entre ellas las Empresas de Transporte Combinado, para organizar estas actividades, se tradujo en la adopción de normas muy variadas para los diversos movimientos. Esto sucedió tanto en Europa como en América Latina, y en la primera llevó a propuestas para adoptar normas uniformes sobre documentación, responsabilidad, obligaciones de las ETC, y otros aspectos comerciales del transporte e intercambio internacionales. Se presentaron sucesivos proyectos para una convención sobre transporte combinado internacional, y por último se propuso que en octubre de 1972, la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre Tráfico Internacional en Contenedores examinara un proyecto de convención internacional sobre Transporte Combinado de Mercancías (Convención TCM) 15/, conjuntamente con otros dos proyectos de convención, que fueron aprobados y que se refieren más concretamente a los contenedores, uno de ellos a los aspectos de seguridad y el otro, a los procedimientos aduaneros. Los países de América Latina, junto con otros países en desarrollo, se opusieron a que se sancionara tan apresuradamente una convención que parecía presentar graves inconvenientes, referentes tanto a los objetivos comerciales cuanto a intereses sociales y económicos más amplios, entre ellos la aspiración de los países en desarrollo de acrecentar la participación de sus propias instituciones en los servicios de transporte,

14/ La legislación argentina pertinente y las normas recomendadas por las autoridades aduaneras de los países de la ALALC aparecen en Sepúlveda, op. cit.

15/ El texto del proyecto de Convención TCM, conjuntamente con los tres regímenes alternativos de responsabilidad propuestos aparecen en el documento E/CONF.59/17 de 23 de diciembre de 1971, distribuido por la Secretaría de la Conferencia ONU/OCMI sobre Tráfico Internacional en Contenedores.

seguros, bancarios y otros relacionados con el comercio internacional 16/. Se llegó a la conclusión de que había que estudiar más a fondo el problema y se dio un plazo muy breve para que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en coordinación con las comisiones económicas regionales y con otras organizaciones que se han ocupado o desean ocuparse del problema realizaran los estudios pertinentes 17/. Durante la primera reunión del Grupo Preparatorio Intergubernamental sobre transporte intermodal internacional, realizada en Ginebra entre el 29 de octubre y el 2 de noviembre de 1973, los países en desarrollo y los países desarrollados de economía de mercado presentaron propuestas complementarias sobre la naturaleza de los estudios que hay que realizar. Estas propuestas aparecen en los documentos TD/B/AC.15/L.6 y TD/B/AC.15/L.2 que acompañan al presente trabajo. El primero de esos documentos, presentado por los países desarrollados, expone además los objetivos básicos que se persiguen en esta materia.

25. La urgencia que reviste el problema resulta evidente si se tiene en cuenta que en la práctica comercial, las normas que surgen de los bancos, compañías de seguros, transportistas y otras instituciones pueden prevalecer sobre la legislación y los objetivos internos, es lo que ha sucedido en América Latina con las Reglas de La Haya 18/. En el caso de los embarques intermodales, un empresario

16/ En junio de 1972, 18 países latinoamericanos analizaron el proyecto de Convención TCM en reuniones subregionales. Los informes respectivos se encuentran en el documento del Consejo Económico y Social E/AC.6/L.460/Add.4, Anexos I-III, del 17 de julio de 1972, y aparecen en forma resumida en el documento de la UNCTAD TD/B/AC.15/3, III parte, del 12 de septiembre de 1973. La Comisión Económica para América Latina analizó el proyecto de Convención en los documentos E/CN.12/912/Rev.1 y E/CN.12/912/Rev.1/Add.2.

17/ Resolución 1734 (LIV) del Consejo Económico y Social.

18/ Alfonso Ansieta Núñez, El conocimiento de embarque, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1972. Theophilo de Azeredo Santos Direito de Navegação, (Rio de Janeiro: Forense, 1968).

de transportes de este tipo relacionado con asistencia afirma que sus actividades están guiadas por una política no discriminatoria y concuerdan estrechamente con las prácticas comerciales; en tanto que un estudio de las actividades de ese organismo llega a la conclusión de que más de "80 % de los fletes correspondientes a los embarques realizados de 1970 beneficiaron a barcos de naciones donantes de la OCDE y sólo alrededor de 7 % a las naciones en desarrollo de Africa, Asia y América Latina 19/". La Comisión Mixta de Contenerización de la Cámara Internacional de Comercio suscribió reglas uniformes para la documentación de transporte combinado, que se basan expresamente en el proyecto de Convención TCM a la que se opusieron los países en desarrollo 20/. Aunque es manifiesta la necesidad de tratar de establecer de inmediato algunas normas básicas para avanzar rápidamente en esta materia, siempre existe el peligro de que estas normas básicas sean más difíciles de reemplazar por un conjunto más adecuado de normas, si llegan a producirse demoras en la preparación y aceptación de una convención intergubernamental o, al menos, de acuerdos regionales sobre la materia. Las Empresas de Transporte Combinado, que actualmente sirven a algunos países en desarrollo, tienen interés en que se apliquen las normas de la Cámara Internacional de Comercio (CIC), particularmente porque ello facilitaría la aceptación de sus documentos por los bancos y otras instituciones. Las demoras en la preparación de normas optativas harán difícil que a los países en desarrollo les sea difícil defenderse de algunos de los efectos secundarios de estas actividades 21/. Los países en desarrollo no desean

19/ Robert Mc Kinnell, Shipping Practices in Relation to AID (TD/B/C.4/107), 7 de marzo de 1973, documento preparado para la Comisión de Transporte Marítimo de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD.

20/ Cámara Internacional de Comercio, Comisión Mixta de Contenerización, Uniform Rules for Combined Transport Documents, Documento Nº 396/56 Rev., 15 de octubre de 1973.

21/ Cámara Internacional de Comercio, Oficina Internacional de Usuarios de Transporte, Non-containerizable cargo, documento Nº 355-1/38 bis, 13 de diciembre de 1972; UNCTAD, Unitarización de la carga, TD/B/C.4/75, Nueva York, 1970 págs. 35 a 39.

verse más tarde en la necesidad de presionar para que se adopten normas de conducta para las ETC independientes de una convención, como debieron hacer en el caso de las conferencias de fletes.

26. En esta materia revisten bastante importancia las tradiciones propias de los países latinoamericanos en materia de derecho comercial y de transportes. Como observó con mucha penetración Bernard Wheble, el desarrollo que han alcanzado en Europa las normas sobre transporte combinado "concuerdan con las prácticas del Reino Unido, donde las empresas tienen amplia libertad para dedicarse a los embarques, transportes internacionales o al transporte combinado internacional y sólo están limitadas por un número reducido de normas legales - como los reglamentos de seguridad o las normas CMR (Conférence de Marchandise Routier) para el transporte internacional por carretera - que por lo general son aplicables a determinados modos de transporte. Asimismo, coinciden con los criterios de la Europa continental, donde las empresas generalmente tienen libertad para dedicarse a estas actividades, siempre que cumplan con ciertas normas y obligaciones - tal vez más complejas - aplicables a quienes se dedican a determinadas actividades. Sin embargo, al parecer, en otros lugares, particularmente en algunos países de América Latina, resulta difícil comprender la diferencia entre las condiciones relativamente liberales para las que se concibió la Convención TCM y la estricta reglamentación dentro de la cual funciona su propia industria de transportes 22/". Esto no quiere decir que no puedan encontrarse normas que resulten aceptables para todos los países interesados, pero no pueden pasarse por alto las dificultades que ello entraña. En efecto, en los sistemas legales no hacen uso de los precedentes judiciales, hay que especificar en detalle y cuidadosamente las responsabilidades que se contraen en

22/ "International Combined Transport: how and why Canadian and European Views differ", Canadian Transportation and Distribution Management, junio de 1972, págs. 25 a 29 y 40.

las operaciones comerciales. Asimismo, las Empresas de Transporte Combinado, tanto nacionales como extranjeras, no deberían estar en condiciones de abusar de su calidad especial de intermediarios entre el usuario y el transportista, ni de reducir las facultades del gobierno para reglamentar las actividades de unos y otros. Las Empresas de Transporte Combinado nacionales o regionales podrían colaborar activamente con los gobiernos facilitando la observancia de las cláusulas de reserva, contratando seguros nacionales, haciendo mayor uso de los sistemas fob para las importaciones y cif para las exportaciones, y procurando que los mayores costos para el usuario correspondan a aumentos efectivos del costo de los servicios y acatando los objetivos nacionales. La contratación de transporte y de servicios auxiliares por Empresas de Transporte Combinado extranjeras no tendría por qué dificultar que los países en desarrollo alcanzasen estos objetivos.

27. Las normas para las actividades de transporte combinado afectarán a todos los servicios que se prestan a exportadores e importadores, incluidos los de transporte propiamente dicho, bancos, seguros y fuentes de información comercial. Los países en desarrollo, que no están organizados para ofrecer a los usuarios arreglos cooperativos a nivel mundial que abarquen estos cuatro factores, se encuentran en situación relativamente desfavorable para promover sus propios objetivos comerciales o acrecentar en forma constante la suma que se retiene por concepto de servicios relacionados con su comercio, por muy adelantado que esté en lo que se refiere a alguno de estos factores. Las Empresas de Transporte Combinado podrían ser un factor más que debilitaría la posición de los países en desarrollo en sus transacciones comerciales, o bien podrían organizarse para lograr que estos países coordinasen mejor los otros cuatro factores. Las Empresas de Transporte Combinado, complementando el trabajo de otros organismos financieros y comerciales - como las compañías de comercialización - podrían representar los intereses de los exportadores e importadores en el extranjero. Si esta posibilidad no se prevé expresamente, las Empresas de Transporte Combinado pueden no ser más que otro agente con el que debe entenderse el usuario.

Programa de acción para América Latina

28. Las actividades en la región no deberían limitarse a analizar el contenido de una posible convención sobre transporte intermodal internacional. Hay que tener presente que en el documento del Grupo de los 77, donde aparece la nómina de preguntas básicas sobre el tema, no se menciona una convención de esta naturaleza hasta la sexta pregunta. Esto sugiere que hay problemas más amplios que el contenido de una convención, y que es preciso definirlos antes de resolver sobre la conveniencia de una convención internacional. Por otra parte, adoptar una convención sin las medidas complementarias requeridas para que sea viable, no satisface las necesidades de la región. Por estas razones, en el plano regional se persiguen tres objetivos:

- a) Definir una posición nacional sobre el contenido de una posible convención internacional;
- b) Especificar los aspectos más apropiados para incorporarlos en acuerdos regionales o subregionales, así como la posibilidad de que se adopte una posición regional sobre las condiciones que deben cumplirse para que sea aplicable la Convención Aduanera sobre Contenedores, de 1972;
- c) Descripción de las medidas que deberían adoptar los gobiernos nacionales en materia de documentación y procedimientos para utilizar las nuevas tecnologías en función de los objetivos sociales y económicos de la región, medidas que complementarían y harían viable la convención internacional o los acuerdos regionales o subregionales sobre transporte intermodal internacional.

29. Durante la primera reunión del Grupo Preparatorio Intergubernamental sobre transporte internacional intermodal, las delegaciones latinoamericanas analizaron las líneas de acción, incluida la cooperación entre la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y las instituciones gubernamentales o no gubernamentales pertinentes.

/La participación

La participación de todos los sectores afectados - todos los modos de transporte, los expedidores de carga, las autoridades aduaneras y portuarias, los seguros, la banca, los organismos de comercialización, los institutos de comercio, los usuarios, etc., es importante en un doble sentido: contribuiría a que en la adopción de decisiones importantes se tuviesen en cuenta todos los sectores afectados y ayudaría a reunir e interpretar materiales dentro del breve espacio de tiempo disponible.

Entre las líneas de acción sugeridas se cuentan las siguientes:

a) Formar grupos de trabajo intersectoriales sobre facilitación, en los países donde todavía no existen;

b) Enviar a la CEPAL los datos necesarios sobre los temas de mayor importancia para la región latinoamericana;

c) Elaborar resúmenes y recomendaciones sobre temas concretos, encomendados a expertos latinoamericanos en derecho internacional del transporte;

d) Realizar seminarios en países o subregiones para informar a los distintos sectores y recoger ideas e información;

e) Llevar a cabo proyectos de investigación de la CEPAL y de los gobiernos.

30. El calendario de actividades es el siguiente:

19 de abril de 1974: Fecha en que debe estar terminado el estudio de la UNCTAD;

15 de mayo de 1974: Última fecha para la recepción de material en la CEPAL;

Fines de junio de 1974: Reunión regional sobre transporte intermodal internacional;

29 de julio de 1974: Comienzo de la segunda reunión del Grupo Preparatorio Intergubernamental, en Ginebra, para analizar los resultados del estudio de la UNCTAD.

31. Grupos de trabajo sobre facilitación de la documentación y los procedimientos. Muchos de los países más industrializados y varios países en desarrollo han establecido grupos de trabajo sobre facilitación de la documentación y los procedimientos. Es natural

/que en

que en la actualidad muchos de estos grupos de trabajo estén centrando su atención en los problemas inmediatos a que da lugar el transporte intermodal internacional, a pesar de que sus objetivos a largo plazo son más amplios: estudiar y modificar los sistemas de documentación y los procedimientos relacionados con el comercio internacional.

En estos grupos de trabajo varía la proporción en que están representados los organismos gubernamentales y no gubernamentales. Puesto que la documentación comercial es uno de los principales problemas con que tropieza el fomento del comercio, estos grupos han contribuido a clarificar la secuencia y los requisitos de esa documentación.

32. Información solicitada a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales. La Comisión Económica para América Latina está reuniendo informaciones sobre cada uno de los temas mencionados en el documento que se acompaña, relativo a la preparación de un anteproyecto de convenio sobre el transporte intermodal internacional (TD/B/AC.15/L.6), y que contiene las recomendaciones formuladas por los países en desarrollo (Grupo de los 77) relativas a los estudios que debería realizar la UNCTAD en colaboración con las comisiones económicas regionales y con la cooperación de otras organizaciones. La CEPAL pondría a disposición de la UNCTAD la información relacionada con los estudios que ésta realizará. Pero además, está realizando estudios muy detenidos sobre algunos de los temas que se plantean en el documento mencionado, y desearía resumir las informaciones de que dispone sobre muchos otros puntos.

Como se dijo en repetidas oportunidades en el primer período de sesiones del Grupo Preparatorio Intergubernamental, para que la UNCTAD y las comisiones económicas regionales puedan realizar satisfactoriamente los estudios necesarios es indispensable que los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales cooperen enviando la información necesaria para llevarlos a cabo. Con el fin de facilitar esta labor se incluye en el Anexo I de este informe una lista de las informaciones más importantes que se necesitan para realizar los estudios proyectados sobre los temas que figuran en el documento preparado por el Grupo de los 77 (TD/B.AC.15/L.6).

/Naturalmente no

Naturalmente, no se espera que todos los gobiernos envíen la totalidad de las informaciones indicadas en el Anexo I. Sin embargo, a todos ellos interesa que en los informes que se elaboren se tengan en cuenta sus particulares necesidades. Se sugiere entonces a los gobiernos que envíen las informaciones que sean más fáciles de obtener, a menos que un interés especial por algún tema induzca al país a reunir datos menos accesibles. En todo caso, convendría que los gobiernos enviaran informaciones sobre temas que reúnan una o varias de las siguientes características:

- a) Que sean de interés especial para el país;
- b) Que sobre él se hayan propuesto o puesto en práctica algunas ideas o innovaciones interesantes sobre el tema.
- c) Existan o estén en preparación estudios sobre el tema que ojalá acompañasen a la información, efectuados por especialistas, consultores o grupos de estudio.

Es especialmente aconsejable concentrarse en algunos de los temas, dado el corto plazo disponible para preparar las conclusiones.

Naturalmente, las comunicaciones se facilitarían enormemente si dentro del país se efectuaran consultas entre las personas o grupos familiarizados con el problema, tal vez en grupos de trabajo sobre facilitación de la documentación y los procedimientos o mediante seminarios especiales, y si esta gente se distribuyese la responsabilidad de reunir las informaciones y hacerlas llegar a la CEPAL. Naturalmente, estas personas o grupos podrían agregar a los datos, sus propias interpretaciones en relación con cualquiera de los puntos del documento elaborado por el Grupo de los 77, y sería muy provechoso que lo hicieran. Para facilitar las consultas y la coordinación en cada país, la CEPAL proporcionaría una lista de las personas que han representado a sus países en las principales reuniones sobre el transporte intermodal internacional.

Sería muy útil que las informaciones se enviaran a medida que se fueran recolectando, en lugar de esperar hasta haber reunido todos los datos sobre cada tema, ya que puede ser difícil obtener esas informaciones en un plazo prudencial.

33. Resumen de la situación actual en América Latina y recomendaciones. La Comisión Económica para América Latina inició la compilación de una lista de expertos latinoamericanos en materia de legislación o economía del transporte internacional; y teniendo presente la labor desarrollada por estos expertos y los temas que les interesan, ha pedido a varios de ellos que contribuyan a la tarea de resumir la situación actual en América Latina y de formular recomendaciones respecto de uno o varios de los temas que figuran en el documento elaborado por el Grupo de los 77. Estos resúmenes y recomendaciones serán trabajos breves que servirían como documentos de trabajo en la reunión regional sobre transporte intermodal internacional, y luego se harán llegar a la UNCTAD. Sin duda existen muchos estudios sobre esta materia que la Comisión desconoce; sería de desear que quienes tengan conocimiento de ellos, informen a la Comisión para que ésta pueda ponerse en contacto con sus autores. De este modo se aprovecharían mejor los enormes recursos intelectuales latinoamericanos en el análisis de los problemas del transporte intermodal internacional.

34. Seminarios. Los seminarios intersectoriales constituyen una de las formas más eficaces de lograr que se consideren debidamente todos los sectores interesados y que se aprovechen las informaciones e ideas que allí surjan en los estudios que se estén realizando. El documento TD/B/AC.15/L.6 del Grupo de los 77 podría servir de base para los trabajos del seminario, ya que los participantes podrían referirse a cada uno de los aspectos señalados en función de las siete preguntas básicas planteadas.

35. Estudios concretos. Varias instituciones latinoamericanas han iniciado estudios sobre uno o más de los temas que figuran en el documento elaborado por el Grupo de los 77. Naturalmente, sería de utilidad para los gobiernos un examen especial de sus repercusiones en el transporte intermodal internacional. La CEPAL en colaboración con otras organizaciones regionales como el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha emprendido varios estudios que esclarecerían algunos de los problemas fundamentales para América Latina. Los resultados de estos estudios serán dados a conocer en la reunión regional que se proyecta realizar en junio de 1974.

Anexo I

INFORMACIONES SOLICITADAS A LOS GOBIERNOS PARA LOS
ESTUDIOS QUE REALIZARAN LA CEPAL Y LA UNCTAD

DE CARACTER GENERAL

1. Opiniones expresadas por los gobiernos, entidades privadas, sindicatos y particulares interesados sobre los efectos del transporte intermodal internacional en su país respectivo.
2. Programas y proyectos de inversiones de capital propuestos o puestos en marcha a fin de facilitar la expedición y la seguridad de la carga internacional en los puertos y durante su traslado por diferentes modos de transporte.
3. Informaciones sobre el costo, los fletes y la demora media del movimiento de mercancías entre puntos importantes del país y del exterior, según que se trate de carga unitarizada o no unitarizada. Podría darse preferencia a informaciones pormenorizadas según el modo de transporte y según el puerto, y a los datos sobre carga general o carga fraccionada.
4. Se necesitan informaciones sobre el costo del seguro y de los servicios bancarios, de expedición y otros relacionados con el transporte.

DOCUMENTACION

1. Diagramas de operaciones o listas de documentación aduanera, de transporte, financiera y otras de índole comercial, en el orden en que se necesitan para operaciones típicas de importación y de exportación a) con los Estados Unidos y b) con otros países, mediante transporte marítimo y, cuando sea el caso, transporte terrestre.
2. Relaciones entre estos documentos, señalando cuáles se necesitan para emitir, tramitar o aceptar cada documento.
3. Ejemplares de cada uno de los documentos de transporte o de otros documentos que requieran información relativa al transporte.
4. Grado en que existen y se utilizan técnicas avanzadas de comunicación para transmitir informaciones comerciales.

/5. Medida

5. Medida en que se utilizan guías de carga o conocimientos de embarque intermodales en el tráfico nacional e internacional.
6. Legislación, prácticas y normas relativas a la comprobación del traslado de mercancías, a la información que debe incluirse en los documentos de transporte, a las posibilidades de negociar los documentos de transporte, a la propiedad de la carga transportada por el tenedor del documento, y a la redacción de las cláusulas de los documentos de transporte.
7. Origen de los principales problemas que en materia de redacción de cláusulas encuentran los usuarios y los tenedores de los documentos.

PROBLEMAS VINCULADOS CON LA RESPONSABILIDAD Y LOS SEGUROS

1. Legislación y reglamentación aduanera sobre contenedores y gabarras LASH, y carga transportada en contenedores, barcazas LASH y remolques precintados.
2. Legislación y reglamentación sobre el movimiento de contenedores empleando diferentes modos de transporte.
3. Prácticas de las agencias que verifican las condiciones y manipulación de las mercancías en puertos y otros puntos de trasbordo, y grado de acceso para hacerlo.
4. Estudios generales o referencias bibliográficas sobre la legislación relativa al transporte marítimo, aéreo y terrestre del país, y en especial sobre los atributos de los transportistas y de los documentos de transporte.
5. Legislación relativa a los seguros y a la responsabilidad en el transporte internacional.
6. Límites y exenciones de la responsabilidad asumida por los transportistas nacionales.
7. Experiencia jurídica respecto de la subrogación en la propiedad de los bienes que son objeto de comercio internacional.
8. Legislación y reglamentación para los agentes expedidores y los agentes de la IATA. Relación que se establece en la práctica entre los expedidores nacionales y los agentes importadores de otros países. Responsabilidad jurídica asumida por los expedidores nacionales frente a ellos.

ALCANCE

1. Legislación aplicada a la admisión temporal de contenedores y de mercancías en tránsito internacional entre otros países.
2. Medidas que se hayan adoptado respecto a las normas establecidas por la ALALC en relación con las disposiciones aduaneras aplicables al tráfico de contenedores, o a la aplicación de la Convención Aduanera sobre Contenedores.
3. Instalaciones interiores para la inspección aduanera de las mercancías. Información sobre quién administra estas instalaciones. Inspecciones de las mercancías efectuadas en estas instalaciones por las diferentes entidades estatales.
4. Existencia de servicios de embalaje que asumen la responsabilidad por esta tarea, y naturaleza de esos servicios.
5. Planes para fabricar en el país contenedores, gabarras LASH, etc.

INFORMACION REQUERIDA POR LA ETC

1. En relación con los acuerdos bilaterales o multilaterales suscritos para cada modo de transporte: a) atributos que deben reunir los transportistas; b) prohibiciones y limitaciones a la contratación de transportistas extranjeros, incluidos los de terceros países; c) mecanismos para fiscalizar lo señalado en el punto anterior, y c) eficacia de estas medidas.
2. Información sobre los cuestionarios enviados a los importadores y exportadores por los Institutos o Ministerios de Industria y Comercio, por las Cámaras de Comercio y otras entidades. Ejemplares de esos cuestionarios. Resultados. Representatividad de la muestra. (Se precisa en especial la información que proporcionan los cuestionarios y las respuestas relativas al transporte y a la documentación vinculados con el comercio internacional.)
3. Importancia de los contenedores, la gabarras LASH, las paletas y otros modos de transporte unitarizados: cifras para 1972, previsiones para 1974 y estimaciones para 1975-1980.

/4. Existencia

4. Existencia de empresas estatales o institutos o asociaciones privadas de comercialización y de fomento del comercio, incluido el intercambio internacional de diferentes productos o tipos de productos. Responsabilidades y actividades jurídicas de esas empresas o institutos en lo que se refiere a documentación, embalaje, comprobación e inspección de la carga, programación de los movimientos, y preferencia en cuanto a modos de transporte, itinerarios, banderas y transportistas.

5. Existencia y magnitud de las actividades de compañías extranjeras o nacionales que alquilan contenedores y otros instrumentos y vehículos de transporte.

OTROS ASPECTOS COMERCIALES

1. Restricciones sobre los contratos para el traslado de mercancías, en lo que se refiere a la documentación y las tarifas directas, suscritas entre transportistas nacionales e internacionales, sobre todo en relación con la nacionalidad de estos transportistas.

2. Intentos de crear registros de fletes internaciones y sus resultados.

3. Prácticas y restricciones en cuanto al uso de fletes uniformes para toda clase de mercancías (FAK).

4. Restricciones y prácticas en cuanto a la moneda en que se pagan los fletes internacionales en los diferentes modos de transporte.

5. Programas y proyectos de entidades públicas y privadas para ampliar los servicios ofrecidos al importador o al exportador en materias aduaneras, de seguros, comercialización, arrendamiento, verificación y supervisión del movimiento de mercancías y documentación.

6. Dificultades para ampliar la participación de instituciones nacionales en la prestación internacional de estos servicios.

7. Organizaciones e instituciones de coordinación entre los servicios mencionados en el punto 5. Características. Proyectos y resultados.