

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PRELIMINAR  
CEPAL/MEX/SRNET/15  
Mayo de 1979

LA CONVENCION SOBRE EL TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL

(Antecedentes y aspectos de interés para  
los países en desarrollo)

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. La evolución de la tecnología en el transporte de carga internacional	3
1. Evolución del comercio internacional y la incidencia de los fletes y seguros	3
2. La unitarización de la carga: rendimientos y repercusión en los transportes	5
II. Las reglamentaciones de las relaciones entre el dueño de la carga y el porteador en el comercio internacional	9
1. Las relaciones tradicionales y las convenciones internacionales	9
2. El impacto de la unitarización sobre las relaciones entre el dueño de la carga y el porteador	11
3. Definición de conceptos	13
4. La necesidad de una convención internacional	14
III. Posibles efectos desfavorables del transporte multimodal internacional para los países en desarrollo	18
1. Inversiones y efectos sobre la distribución de la carga entre las flotas de los países	18
2. La unitarización y las características del comercio exterior	20
3. Efectos sobre las estructuras de los sistemas de transporte	21
4. Repercusiones sobre el empleo	24
IV. Algunos problemas básicos relacionados con la formulación de una convención internacional	26
1. El régimen de responsabilidad	26
a) Tipos de responsabilidad	27
b) El régimen de responsabilidad vigente en América Latina	31

	<u>Página</u>
2. Consideraciones sobre el seguro	34
a) Tipos de seguros, costos y participación en los riesgos	35
b) Efectos del tipo de responsabilidad sobre el mercado de seguros de carga en los países en desarrollo	38
c) Posición de los países latinoamericanos	42
3. Aspectos aduaneros	43
a) Facilidades aduanales	44
b) Posición de los países latinoamericanos	45
4. El problema de las consultas	47
V. Participación de los países en desarrollo en empresas de transporte multimodal internacional. El caso de América Latina	49
VI. Conclusiones y recomendaciones	54
Bibliografía	59

## INTRODUCCION

La evolución de la tecnología del transporte viene despertando creciente interés en el mundo debido, tanto a sus repercusiones de diversa índole en las relaciones económicas entre los países, como a su influencia en los costos, en la estructura y en las bases institucionales de los sistemas de transportación.

La utilización de más de un modo de transporte<sup>1/</sup> (multimodal) en el comercio entre dos países existe desde la más remota antigüedad<sup>2/</sup> y es uno de los campos en donde el desarrollo tecnológico ha generado cambios más importantes, particularmente en las relaciones tradicionales entre el dueño de la carga y el porteador. Tales cambios, que aparecen inicialmente en el comercio de mercancías entre los países más desarrollados, empiezan a extenderse al resto del mundo.

Las deliberaciones sobre la materia que se realizan en el seno de las Naciones Unidas para formular un Convenio Internacional reflejan la preocupación que existe por las consecuencias que su aplicación --si en él no se contemplan adecuadamente los puntos de vista de los países en desarrollo-- puede acarrear en la acentuación de las desigualdades entre los países industrializados y aquéllos, y explica el creciente interés que ha surgido en amplios sectores de estos últimos países por establecer bases institucionales adecuadas para su funcionamiento.

La Comisión Económica para América Latina (Subsede en México), participó recientemente en un curso sobre ingeniería de transporte y en un seminario sobre los Recursos del Mar, donde abordó el tema del Convenio del Transporte Multimodal Internacional. El curso se efectuó en la

---

1/ Por modos de transporte se designan las formas de transportación por cierto tipo de infraestructura física o medio natural, tales como transporte ferroviario, carretero, marítimo, aéreo, fluvial, y por ductos.

2/ Según registra la historia, el templo de Salomón fue construido en el Siglo X, antes de la Era Cristiana, con materiales transportados por los fenicios en sus barcos hasta Sidón y acarreados desde allí a lomo de camello hasta Jerusalén; este es un ejemplo típico del transporte multimodal internacional.

ciudad de México, entre el 21 y 24 de noviembre de 1978, bajo el patrocinio de la Asociación Mexicana de Ingenieros Industriales y el seminario, en esa misma ciudad y en el mismo mes, bajo los auspicios de la Coordinación de los Colegios de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este trabajo fue presentado tanto en el curso como en el seminario aludidos. En él se intenta principalmente analizar los problemas que enfrenta en la actualidad el transporte multimodal internacional, así como algunas de sus posibles consecuencias para los países en desarrollo, incluyendo los principales aspectos que actualmente están siendo debatidos en el ámbito internacional. Se pretende asimismo determinar qué posibilidades tienen los empresarios de los países en desarrollo, y particularmente los latinoamericanos, para participar en él.

Para su realización se utilizaron fundamentalmente los trabajos que sobre la materia han publicado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Posteriormente a la preparación de este texto, concluyeron los trabajos del sexto período de sesiones del Grupo Preparatorio Intergubernamental para un Convenio sobre el Transporte Multimodal Internacional, con la presentación del proyecto respectivo, a cuyos capítulos se hace referencia en la medida en que se relacionan con los temas que se abordan.

3/ Véase, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Proyecto de Convenio sobre el Transporte Multimodal Internacional, Informe del Grupo Preparatorio Intergubernamental para un Convenio sobre el Transporte Multimodal Internacional (TD/MT/CONF/1; TD/B/AC.15/56), Naciones Unidas, 1979.

## I. LA EVOLUCION DE LA TECNOLOGIA EN EL TRANSPORTE DE CARGA INTERNACIONAL

### 1. Evolución del comercio internacional y la incidencia de los fletes y seguros

El rápido desarrollo del comercio internacional tuvo un importante impacto en la evolución de la tecnología del transporte. Entre los años 1967 y 1976 las exportaciones de todo el mundo tuvieron un crecimiento anual promedio de 9.5% a valores constantes. No obstante la participación mayoritaria de la población de los países en desarrollo en la población mundial, sólo intervinieron en un 20% de las exportaciones mundiales fob hasta 1973, alcanzando el 26.8% en 1974 debido al alza del petróleo, y 25.2% en 1977. Asimismo, su participación en las importaciones cif varió entre el 16.5% y 21.0% en el período 1968-1976.<sup>1/</sup>

Si se toma en cuenta que la carga comercial transportada en todo el mundo se efectúa en flotas navieras pertenecientes en su mayoría a los países desarrollados, que a su vez controlan en buena medida los seguros, se concluye que es elevado el impacto negativo en el balance de pagos de los países de menor desarrollo, por pago al exterior de fletes y seguros. En el cuadro 1 se puede observar la importancia de los pagos por concepto de fletes y seguros efectuados en todo el mundo y la estimación de los correspondientes a los países en desarrollo.

Por ejemplo, en 1960 los países centroamericanos, incluyendo a Panamá, registraron un déficit en la balanza de pagos por concepto de fletes y seguros del orden de los 45 millones de dólares para alcanzar los 196.6 millones de dólares en 1973,<sup>2/</sup> lo que representó el 7.5% y el 11.0%, respectivamente, del total de las exportaciones fob. En Guatemala el déficit se incrementó de 11.8 a 74.8 millones de dólares entre 1960 y 1976; de 13.3 a 70.8 millones de dólares en Panamá; de 7.6 a 33.7 millones en Honduras, y de 2.5 a 11.3 millones en Nicaragua, en el mismo período.

<sup>1/</sup> Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, 1977.

<sup>2/</sup> OEA, América en cifras.

Cuadro 1

FLETES Y SEGUROS PAGADOS EN TODO EL MUNDO Y ESTIMACION  
DEL MONTO PROMEDIO CORRESPONDIENTE AL COMERCIO DE LOS  
PAISES EN PROCESO DE DESARROLLO a/

(Millones de dólares)

	Monto mundial	Comercio de países en desarrollo <u>b/</u>
1968	12 918	2 338
1969	13 320	2 344
1970	15 349	2 671
1971	15 320	2 681
1972	14 334	2 480
1973	14 589	2 626
1974	12 635	2 893
1975	30 860	6 912
1976	25 411	5 845
1977	33 749	7 762

a/ Yearbook of International Trade Statistics, 1977,  
op. cit.

b/ El porcentaje del monto mundial que se aplicó es el promedio de los porcentajes correspondientes a la importación y exportación de los países en desarrollo con relación al monto mundial.



En México el déficit fue del orden de los 260 millones de dólares en 1976, representando el 8% de las exportaciones fob.

Por los datos anteriores se puede inferir que el crecimiento del comercio exterior mundial resultó en una incidencia relativa de los fletes y seguros en la balanza de pagos mucho mayor en los países en vías de desarrollo que en las economías industrializadas.

## 2. La unitarización de la carga: rendimientos y repercusión en los transportes

En la movilización de la carga se pueden distinguir tres formas de agrupación:

- a) Carga fraccionada. Cuando cada unidad se acomoda en forma independiente y con embalaje propio;
- b) Graneles. Cuando la carga, sólida o líquida, por sus características físicas, puede ocupar un espacio continuo relativamente grande, sin embalaje, por ejemplo: trigo, fertilizantes (no en sacos), petróleo, etc.
- c) Carga unitarizada. Es aquella en que los bultos se agrupan para constituirse en unidades más grandes para facilitar su movilización.

Los elementos de unitarización más frecuentes son las paletas o tarimas y los contenedores. Su aparición significó una importante evolución en la seguridad de la carga, así como en los rendimientos de las operaciones.

Según un estudio de la UNCTAD,<sup>3/</sup> la velocidad de carga y descarga en los puertos, en toneladas largas por cuadrilla o grúa-hora, es de 15 toneladas para carga fraccionada; de 60 toneladas para paletas y de 200 toneladas para contenedores. Un muelle típico de carga fraccionada puede movilizar en promedio, 120 000 toneladas por año, mientras que uno de contenedores con una grúa de pórtico, 480 000, o 960 000 con dos grúas; (4 y 8 veces más, respectivamente).

La unitarización determinó cambios en los medios de transporte, haciendo surgir nuevos tipos, tales como:

- Portacontenedores y portapaletas. Barcos construidos especialmente para transportar a los contenedores y paletas, respectivamente.

- "Roll-on-roll-off": barcos de transbordo por rodadura para transportar remolques (contenedores), que son conducidos y sacados del barco con un tractor, sin necesidad de utilizar grúa, y sin que el tractor sea articulado a cada remolque durante el viaje.

3/ Naciones Unidas, Unitarización de la carga.

- Barcos tipo "Lash" y barcos "Sea Bee". Son buques matrices, de los cuales parten barcazas que son izadas a bordo con grúas pórtico o con elevadores (montacargas), respectivamente. Estas barcazas pueden conducir contenedores a varios puertos simultáneamente.

- El "piggy-back", que consiste en montar un remolque (contenedor) sobre una plataforma de tren y conducirlo a una estación, en donde un tractor lo saca y conduce a su destino sin que el tractor viaje con él.

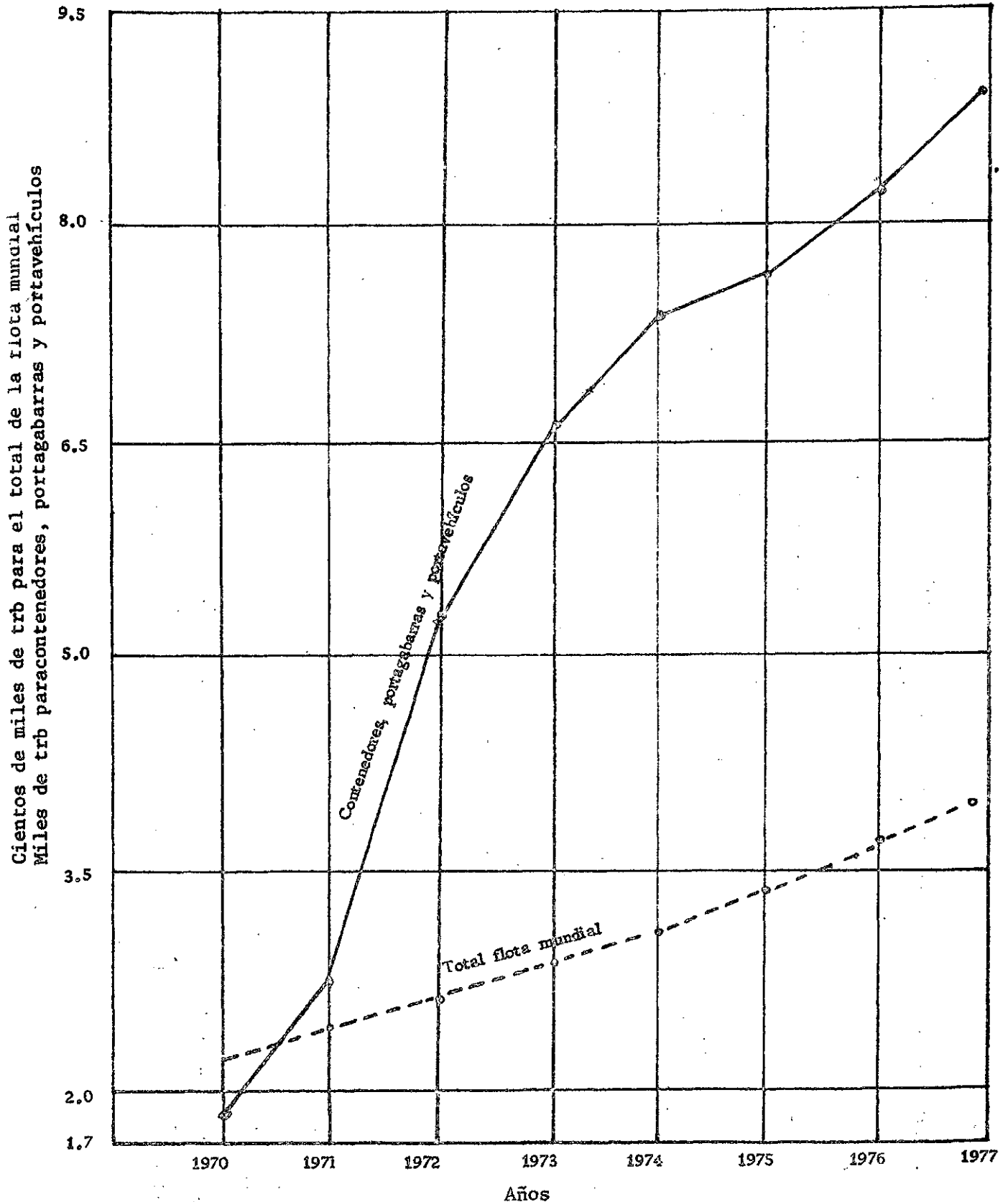
Todas estas modalidades significan siempre mayor seguridad, pero la posibilidad de menores costos depende de las condiciones de cada país.

En el gráfico 1 y el cuadro 2 se puede observar que la tendencia de crecimiento de los barcos unitarizados es mucho mayor que el de la flota mundial.

Cabe llamar la atención acerca de las consecuencias que la introducción de los contenedores trajo para las terminales, tanto portuarias como de ferrocarriles y autotransporte. Se hicieron necesarias grúas especiales, carretillas pórtico, patios, vehículos apropiados, etc., así como centros de consolidación y desconsolidación de la carga que permiten agruparla en un mismo contenedor cuando tienen un mismo destino y a la vez separarla para conducirla a cada uno de los consignatarios. También en muchos países las carreteras y los puentes tienen que ser readaptados para poder soportar mayores cargas, como es el caso de los contenedores de 40 pies, que pueden pesar aproximadamente 31 toneladas.

Gráfico 1

PARTICIPACION DE LOS BARCOS PORTACONTENEDORES, PORTAGABARRAS Y PORTAVEHICULOS EN LA FLOTA MUNDIAL



Fuente: Naciones Unidas, estudios sobre transporte marítimo.

Cuadro 2

PARTICIPACION DE LOS BARCOS PORTACONTENEDORES (TOTALMENTE CELULARES), PORTAGABARRAS Y PORTAVEHICULOS  
EN LA FLOTA MUNDIAL

(Miles de TRB)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1970-1977
Total flota mundial	227 490	247 201	268 341	290 027	311 320	342 162	372 000	393 678	1.73
Portacontenedores <sup>a/</sup>									
Portagabarras									
Portavehículos	1 908	2 781	5 282	6 623	7 426	7 582	8 168	8 971	4.70
Porcentaje en el total	<u>0.8</u>	<u>1.0</u>	<u>2.0</u>	<u>2.0</u>	<u>2.4</u>	<u>2.1</u>	<u>2.2</u>	<u>2.3</u>	
Portacontenedores	0.8	1.0	2.0	2.0	2.0	1.8	1.8	1.9	
Portagabarras	-	-	-	-	0.2	0.2	0.2	0.2	
Portavehículos	-	-	-	-	0.2	0.1	0.2	0.2	
Porcentaje en el total encargado al 30 de septiembre de 1977 <sup>a/</sup> <sup>b/</sup>	-	-	-	-	-	-	-	<u>5.4</u>	
Portacontenedores	-	-	-	-	-	-	-	2.8	
Portagabarras	-	-	-	-	-	-	-	0.2	
Portavehículos	-	-	-	-	-	-	-	2.4	

Fuente: Naciones Unidas, estudios sobre transporte marítimo.

<sup>a/</sup> No incluye los buques parcialmente contenedorizados.<sup>b/</sup> El porcentaje se refiere al tonelaje de peso muerto (TPM) y no al Tonelaje de registro bruto (TRB).

II. LAS REGLAMENTACIONES DE LAS RELACIONES ENTRE EL  
DUEÑO DE LA CARGA Y EL PORTEADOR EN  
EL COMERCIO INTERNACIONAL

1. Las relaciones tradicionales y las convenciones  
internacionales

En el comercio internacional tradicional, cuando el dueño de la carga envía ésta a otro país teniendo que utilizar para ello más de un modo de transporte (transporte multimodal), se ve obligado a celebrar varios contratos, uno con cada porteador (transportista) de los que tendrán que intervenir para que la carga llegue a su destino, por ejemplo: si una carga sale de la ciudad de México por ferrocarril hasta Veracruz y de ahí es embarcada hasta Nueva York, siguiendo por carretera hasta ser entregada, se trataría de un transporte multimodal que implicaría firmar contratos con el ferrocarril, con el naviero y con la empresa de autotransporte separadamente. En otras palabras, cada porteador asume una responsabilidad durante el período en que el cargamento está en tránsito en su medio de transporte, según los acuerdos internacionales cuando existen o lo que establece la ley de cada país.

Si la mercancía sufre daño, pérdida, merma o retraso y no se pueda determinar la causa ni la etapa del traslado en que ocurrió, ninguno de los porteadores con quienes se establecieron contratos puede ser responsabilizado. Cuando se conoce el modo de transporte en el cual ocurrió el daño<sup>1/</sup> la responsabilidad del porteador se determina según las convenciones internacionales o de acuerdo a las leyes nacionales a que esté subordinado el modo de transporte en cuestión.

En muchos casos el dueño de la carga se auxilia contratando a un agente especializado en transporte internacional, pero éste solamente actúa como representante del dueño y sólo responde frente a éste como profesional durante todo el proceso de transportación; no se le puede exigir ninguna responsabilidad por daños ocurridos durante el período en que la carga está siendo transportada o mientras se encuentra en las terminales.

1/ Se usará el término "daño" para los casos que signifiquen pérdida, daño, merma o retraso.

Es así que las bases contractuales para la transportación siguen siendo entre el dueño de la carga y el porteador, aun cuando haya un agente que actúe en nombre del propietario del cargamento, por lo que existen bastantes probabilidades de que una carga que se transporta de un origen A, a un destino B sufra daños sin que el propietario tenga derecho a una indemnización.

En aquellos casos en que el dueño de la carga juzga que uno de los porteadores es el responsable del daño que sufrió su mercancía, pero este último no acepta la acusación, se suscita un conflicto que deberá ser resuelto en los tribunales creados por la convención o por las leyes que rigen al modo de transporte en cuestión.

¿Cuál ha sido la experiencia de los países en la aplicación de este sistema? Como ejemplo, obsérvese el caso del transporte marítimo, el cual se apoya en la Convención de Bruselas de 1924, y es conocida como Reglas de La Haya.<sup>2/</sup>

Según esta convención, cuando existen daños, el dueño de la carga debe probar que la culpa es del naviero. Tal iniciativa está muchas veces fuera de las posibilidades del propietario por los recursos que necesitaría invertir o por lo complicado y tardado de los trámites. Además, son conocidas las exageradas y numerosas exenciones que protegen al naviero y que, aún en la hipótesis de que el propietario gane el pleito, el monto establecido a que tiene derecho pueda no justificar el esfuerzo de un litigio a nivel internacional. En resumen, es un hecho aceptado por todos (excluyendo naturalmente a los navieros) que muy difícilmente se consigue recuperar algo en los pleitos basados en las Reglas de La Haya. El fondo del problema está relacionado con la fuerza económica que tradicionalmente han representado los navieros de los países desarrollados, quienes en 1977 controlaban el 91.4% del TRB (tonelaje de registro bruto)<sup>3/</sup> mundial.

Frente a la incertidumbre de lograr algo en los pleitos contra los navieros, el importador o el exportador se ven obligados a asegurar la carga, cuya prima, inevitablemente, tendrá un valor que refleje dicha inseguridad, aun cuando el cobro quede a cargo de la aseguradora por subrogación, la que

<sup>2/</sup> Recientemente fue aprobada en Hamburgo la Convención que sustituye las Reglas de La Haya.

<sup>3/</sup> Tonelaje de registro bruto es una medida volumétrica del buque que comprende todos los espacios cerrados, sin incluir los tanques de lastre.

por lo general posee condiciones más favorables para enfrentarse a los navieros.

Tal experiencia negativa no se da sólo para los países en desarrollo, afecta igualmente a todos aquellos que utilizan el transporte marítimo para el comercio internacional.

2. El impacto de la unitarización sobre las relaciones entre el dueño de la carga y el porteador

Con todo lo anterior resulta lógico que se haya creado un clima de preocupación general, tanto respecto a la complicada documentación relacionada con los múltiples contratos, como al gran número de fallas existentes en el sistema de responsabilidad.

La unitarización de la carga crea las condiciones para poder enfrentar el problema. Con ella disminuye, en mucho, la inseguridad de la carga, tanto durante los recorridos, como en los transbordos y en las terminales, ya que un empresario puede, él solo, asumir la responsabilidad de una carga a través de un solo contrato durante todo el trayecto, o sea, de puerta a puerta, utilizando varios modos de transporte, extendiendo ésta a las terminales y asumiéndola en los casos en que se desconozca la etapa del transporte en donde ocurrió algún daño. Ya no se trata pues del empresario que sólo asume la responsabilidad de llevar una carga de puerto a puerto, o de estación a estación de ferrocarril, o de esta última a la terminal de carga, o de ahí al cliente, empleando el autotransporte. Por consiguiente, es al nuevo empresario y no más al propietario, a quien le toca entenderse con los porteadores y prestadores del servicio, de acuerdo con las leyes y convenciones específicas.

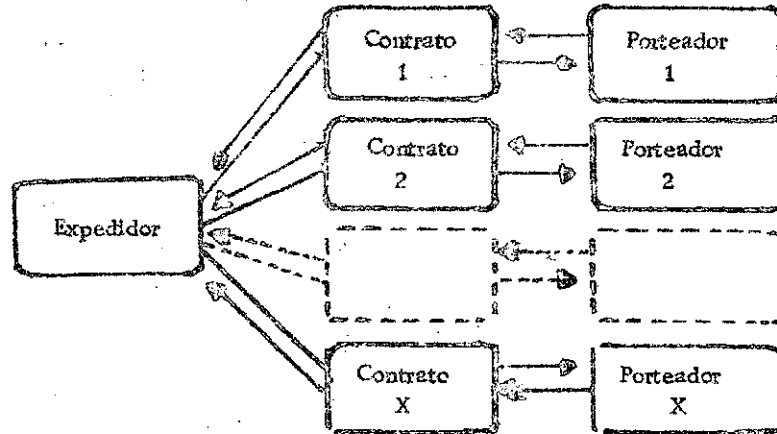
En el gráfico 2 se pueden observar las diferencias entre el sistema tradicional y el nuevo.

Este nuevo tipo de empresario no podría haber surgido antes de la época de la unitarización, porque los costos y riesgos para operar y controlar los cargamentos segmentados (fraccionados) eran y son tantos, que a muy pocos navieros, aseguradoras, etc., les podía y puede interesar tal tipo de responsabilidad. Está claro que cuidar de un contenedor con 20 toneladas de carga es mucho más fácil e implica menos riesgos que cuidar 20 bultos de una tonelada cada uno.

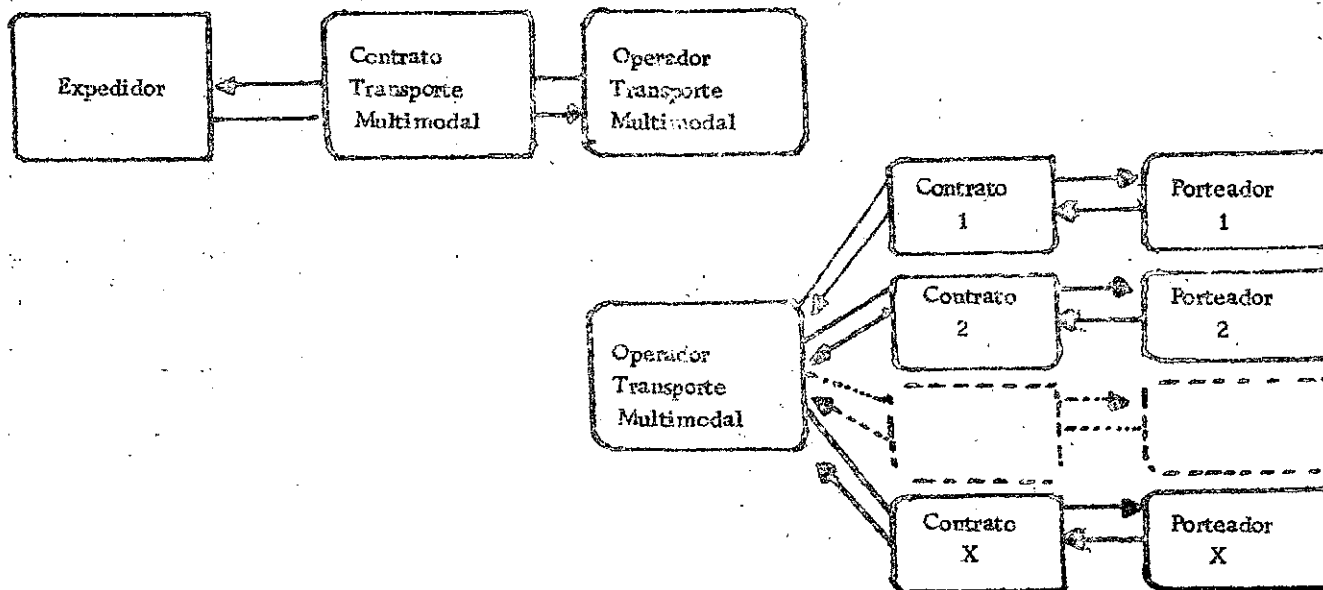
Gráfico 2

RELACIONES ENTRE EXPEDIDORES Y PORTEADORES

1. SISTEMA TRADICIONAL



2. SISTEMA DE TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL





El empresario que asume esta nuevo tipo de responsabilidad es el operador, a través de un solo contrato, del transporte multimodal internacional.

Para los usuarios surge la posibilidad de reducir las pérdidas ocasionadas por daños y también la de incrementar la rapidez de los envíos; los navieros al mismo tiempo que incrementan sus economías como consecuencia de la reducción de su permanencia en los puertos, están llanos a asumir responsabilidades de otro tipo, las cuales pueden proporcionarles mayores ganancias; para las aseguradoras se presenta la posibilidad de un sistema más efectivo de responsabilidades para los operadores del servicio.

Salta a la vista que para poder ejercer este nuevo nivel de responsabilidad el empresario deberá disponer de recursos financieros, experiencia, contactos y contar con un sistema de comunicación tal, que pueda conducir, por los requisitos mencionados, a un nuevo proceso de concentración del transporte internacional en manos de un reducido número de países.

Pero lo que puede ser aún más grave en este proceso de concentración es que si no se toman las medidas adecuadas estos nuevos empresarios, que por su nueva condición tienen que vincularse obligatoriamente al sistema de transporte de los países en que operan, pueden influir negativamente, ajustando éste a sus intereses particulares.

### 3. Definición de conceptos

Con base en lo expuesto se pueden definir con mayor precisión los principales conceptos de la operación del transporte multimodal. Ellos reflejan el resultado de los debates promovidos por las Naciones Unidas para los fines de una convención internacional. Esto es importante ya que las definiciones permitirán distinguir mejor las diferencias entre la participación multimodal internacional y la tradicional.

Por "transporte multimodal internacional" (TMI) se entiende el porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un contrato de transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en el que el operador de transporte multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega situado en un país diferente.

/Por "contrato

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

Por "documento de transporte multimodal" se entiende el documento que hace la prueba de un contrato de transporte multimodal y acredita que el operador de transporte multimodal ha tomado las mercancías bajo su custodia y se ha comprometido a entregarlas de conformidad con las cláusulas de ese contrato.

Por "operador de transporte multimodal" (OTM) se entiende toda persona (o sus agentes, empleados o cualquiera otra persona que actúa por su cuenta)<sup>4/</sup> celebra un contrato de transporte multimodal y que actúa como principal, no como agente o por cuenta del expedidor o de los porteadores que participan en las operaciones de transporte multimodal y asume la responsabilidad del cumplimiento del contrato.

Como se puede ver, el transporte multimodal internacional, aunque teniendo su origen en la unitarización de la carga, no implica, según la definición, que se realice solamente con este tipo de cargamento. Teóricamente, su aplicación puede extenderse a la carga fraccionada y a los graneles.

#### 4. La necesidad de una convención internacional

Con la caracterización de las diferencias entre el sistema tradicional y el nuevo, queda claro que la puesta en práctica de este último afectará a todas las instituciones, convenciones y leyes existentes, así como a los procedimientos que de manera directa o indirecta estén ligados al transporte. Es el caso de las empresas de seguros, de los agentes de transporte, de las aduanas, de las Conferencias Marítimas;<sup>5/</sup> de los procedimientos de consulta entre éstas y los usuarios, las Reglas de La Haya, los sistemas de transporte terrestre, los puertos, la documentación, etc.

4/ El paréntesis incluye la opinión del portavoz del Grupo de los 77, en el VI Período de Sesiones.

5/ Las Conferencias Marítimas son agrupaciones de compañías de navegación que operan en determinadas rutas y que conciertan acuerdos para aplicar fundamentalmente fletes uniformes. Existen en el mundo unas 360 Conferencias.

Frente a la multiplicidad de problemas que se crean a partir del momento en que se inicia la adopción del nuevo sistema, ante el choque de intereses que inevitablemente se hacen sentir a nivel internacional y frente al conflicto que resulta de las contradicciones con las leyes y convenciones vigentes, se hace patente la necesidad de que exista una Convención que reglamente tan numerosos y variados problemas.

La primera iniciativa para preparar un texto de Convención fue la del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) en 1965. En aquel entonces se empleaba la nomenclatura de transporte combinado de mercancías (TCM). Posteriormente, por sugerencia de la Comisión Económica para Europa (CEE), de las Naciones Unidas, se elaboró en 1970 un texto de convenio tomando como base el proyecto UNIDROIT y las Reglas de Tokio adoptadas en el Congreso del Comité Marítimo Internacional de 1969.

A raíz de esas iniciativas la CEE y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI), prepararon un proyecto conjunto conocido como Convención TCM en cuya redacción, al igual que en las oportunidades anteriores, tampoco participó América Latina.

Por iniciativa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), se decidió convocar a una conferencia conjunta de las Naciones Unidas y el OCMI sobre el transporte internacional en contenedores, en la cual se trataría el proyecto de Convención TCM. En función de esta reunión marcada para noviembre de 1972 se decidió, primero, convocar a un Grupo Preparatorio intergubernamental; segundo, preparar en la Secretaría de las Naciones Unidas un estudio sobre las consecuencias económicas de la convención, en particular para los países en desarrollo; y tercero, invitar a la Comisión del Transporte Marítimo de la UNCTAD, a las Comisiones Económicas Regionales, y al OCMI para reexaminar el estudio de referencia.

Tanto en la UNCTAD como en las tres reuniones organizadas con la colaboración de la CEPAL, (en Brasilia, para los países de la Cuenca del Plata; en México, para México y Centroamérica, y en Lima, para el Grupo Andino), se adoptó una actitud común y definida en el sentido de considerar unánimemente

/que el

que el proyecto de Convención TCM era incompleto y no satisfacía las necesidades de América Latina, en particular, ni de los países en desarrollo en general, sin cuya participación fue preparada. Hubo consenso en que durante la Conferencia de Ginebra se debería procurar llegar a un acuerdo sobre directrices para una posible Convención Internacional de Transporte Combinado de Mercancías.

La Conferencia Conjunta Naciones Unidas/OCMI, sobre el Transporte Internacional de Contenedores, recomendó la formación de un grupo intergubernamental que preparara un anteproyecto de convenio sobre el Transporte Multimodal Internacional, debiendo convocarse a una conferencia de plenipotenciarios cuando terminaran los trabajos del Grupo. Dicho Grupo, designado por el Secretario General de la UNCTAD, está compuesto de 66 países representativos, del llamado Grupo de los 77,<sup>6/</sup> del grupo de países desarrollados de economía de mercado y del grupo de países socialistas, en la debida proporción.

De América Latina participan 11 países: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Jamaica, México, Perú, República Dominicana y Venezuela. Desde octubre de 1973, cuando se realizó el primer período de sesiones, se celebraron un total de 6 períodos, siendo aprobado en este último (1979) un Informe con el Proyecto de Convenio sobre el Transporte Multimodal Internacional que contiene las diversas propuestas y variantes presentados. El paso siguiente será la reunión de la Conferencia de Plenipotenciarios.

Cabría preguntarse si los países en desarrollo que sólo participan en el comercio internacional en un 24%, y que en materia de transporte marítimo están aún en mucho peor situación, deberían interesarse en aprobar una convención internacional.

Cabe aclarar que la idea de la convención aparece cuando en la práctica ya se habían iniciado las operaciones multimodales internacionales y cuando los empresarios establecen normas y reglas que naturalmente respondían también a intereses de los usuarios. Pero todos ellos, tanto armadores como usuarios, representan el área de los países desarrollados.

Dada la elevada dependencia comercial de los países en desarrollo con respecto de los industrializados puede ocurrir el que las técnicas avanzadas

<sup>6/</sup> Así se denomina al grupo de países en proceso de desarrollo, aunque su número actual supera esta cifra.

en materia de transporte sean impuestas por estos últimos, aprovechándose de su ventajosa situación. Como consecuencia, existe el peligro de que los primeros tengan que absorber los incrementos en los costos y enfrentar problemas sociales y económicos que pueden resultar de la aplicación de tales técnicas a las condiciones de subdesarrollo.

Sería, pues, peligroso que estos países aceptaran pasivamente las reglas que se les podrían imponer, o lo que sería peor, dejar que todo funcionara sin reglas y sin convenciones obligatorias.

Por lo tanto, resulta evidente que una convención internacional es de la mayor importancia para los países en desarrollo para que puedan defender sus intereses.

El nivel de discusión sobre el tema, a que ya se llegó en las Naciones Unidas, puede por lo tanto ser considerado un triunfo de los países en desarrollo y en particular de los latinoamericanos que habían sido totalmente marginados en el inicio de este proceso.

III. POSIBLES EFECTOS DESFAVORABLES DEL TRANSPORTE  
MULTIMODAL INTERNACIONAL PARA LOS PAISES  
EN DESARROLLO

1. Inversiones y efectos sobre la distribución de la carga entre  
Las flotas de los países

De acuerdo con lo comentado en el capítulo I, queda claro que la utilización de los contenedores en el comercio entre países industrializados constituye un avance técnico innegable al proporcionar importantes ahorros en varios conceptos, como lo son la disminución de daños, de robos y mayor rotación de los barcos por la rapidez de la carga y descarga.

Pero para poder aplicar las nuevas técnicas es necesario realizar importantes inversiones, no sólo en medios de transporte y equipos, sino también en infraestructura: puertos, carreteras, etc. Se citan a continuación algunas cifras ilustrativas:

La inversión por TPM<sup>1/</sup> para un barco portacontenedor de 15 000 TPM (700 contenedores) era 60% más alto que el de un barco corriente de 11 000 TPM;<sup>2/</sup> el costo de un contenedor de alrededor de 3 000 dólares representa para el barco mencionado un costo adicional de 2.1 millones de dólares; una grúa de pórtico especial con capacidad de 40 toneladas pudo ser estimada, en 1975, en unos 3 millones de dólares.

En diciembre de 1977 un buque corriente de 11 000 a 13 000 TPM tenía un costo de unos 10 millones de dólares<sup>3/</sup> igual que el costo de un barco "roll-on, roll-off" de sólo 5 000 TPM.<sup>4/</sup>

El incremento en el uso de contenedores en el comercio internacional y la dificultad que tendrán los países en desarrollo de avanzar a la par con el ritmo de crecimiento de los más desarrollados, debido entre otros motivos, a las grandes inversiones necesarias, hace prever que el porcentaje de carga transportada por los primeros en sus propios barcos se vea disminuida todavía más.

1/ TPM; = tonelaje de peso muerto (dead-weight); capacidad total de carga, dotación, provisiones y combustibles expresados en toneladas de 2 240 libras.

2/ Unitarización de la carga, op. cit.

3/ Fearnley and Egers Chartering Co. Ltd., y Fairplay International Shipping Weekley.

4/ Ibid.

En una encuesta realizada por la UNCTAD sobre la participación en el transporte de contenedores, varios países de África y Asia manifestaron estar dispuestos a realizar inversiones en buques portacontenedores, pese a la carga que representa para sus economías, como una necesidad para la supervivencia de la actividad del transporte nacional.

En 1977, los países en desarrollo disponían del 8.6% del tonelaje de registro bruto de todos los buques con más de 100 TRB, pero sólo el 3.1% en cuanto a los portacontenedores. Para América Latina estos porcentajes eran de 2.8 y prácticamente cero en cuanto a portacontenedores. Del total de toneladas de peso muerto de buques de contenedores y buques destinados parcialmente para contenedores que fueron encargados al 30 de septiembre de 1977, los países en desarrollo aparecen con el 6.3% y el 16.1% respectivamente y América Latina con el 1.7% y el 16.1%.<sup>5/</sup>

Todo lo anterior da una clara idea del impacto que podrán sufrir en las balanzas de pagos de los países en desarrollo su participación en el transporte multimodal. Es por lo tanto de mucha importancia para estos países que los principios de la reserva de carga para sus marinas mercantes, así como los avances logrados a nivel internacional, como es el caso del Código de Conducta de las Conferencias Marítimas,<sup>6/</sup> no sean sacrificados con la introducción de un nuevo sistema de transportación.

<sup>5/</sup> Naciones Unidas, El transporte marítimo en 1977.

<sup>6/</sup> El artículo 2 a) dice: "Cuando la Conferencia atienda el comercio exterior entre dos países, el grupo de compañías navieras nacionales de cada uno de ellos tendrá igual derecho a participar en los fletes y en el volumen del tráfico generado por el comercio entre esos dos países y atendidos por la Conferencia."

El 2 b) dice: "Cuando existan compañías navieras de terceros países tendrán derecho a adquirir una participación importante tal como el 20% en los fletes y en volumen de tráfico generado en esta ruta. Este código, aunque aprobado, no ha entrado en vigor. Se necesita que por lo menos 24 estados --representando un mínimo del 25.0% del tonelaje mundial hayan llegado a ser partes contratantes. Hasta noviembre de 1978 lo habían aprobado 33 países pero con sólo un 6% del tonelaje mundial."

## 2. La unitarización y las características del comercio exterior

El análisis del comercio exterior de los países menos desarrollados muestra que éstos exportan principalmente productos primarios y materias primas, que por lo general no son artículos susceptibles de unitarización debido a sus características de dimensión, relación peso/volumen, deterioro, etc. Muchos de los productos primarios y materias primas, al ser transportados en forma de graneles, proporcionan costos más reducidos si se adoptan técnicas apropiadas de carga y descarga.

La conclusión de lo anterior es que si los países de menor desarrollo recibieren productos industrializados en los contenedores, éstos, en gran número de casos, tendrían que regresar vacíos.

Es necesario reconocer que en algunos casos se ha avanzado en el proceso de contenedorización de los productos primarios, como es el caso del transporte de café y banano, además de los productos sujetos a refrigeración, como son, carne, verduras y hortalizas. Aun en estos casos no queda claro si los resultados redundan en un beneficio económico, sobre todo si se toma en cuenta que a la corriente exportadora en contenedores no siempre le corresponderá una corriente importadora utilizando el mismo recipiente.

Además, los productos contenedorizables exportados por los países de menor desarrollo poseen en muchos casos un carácter estacional, lo que acarrea una demanda muy grande de contenedores en las épocas de cosecha, pero que se reduce drásticamente después de la misma. Como es evidente, esto determina un complejo problema de programación a nivel internacional que podría contribuir a elevar los costos de los contenedores.

Lo importante en todo lo anterior es saber a quién le toca pagar en última instancia la subutilización de los contenedores por viaje completo. Si es a los países exportadores de productos primarios y materias primas, esto aumentaría los costos y podría acarrear importantes pérdidas de mercados.



### 3. Efectos sobre las estructuras de los sistemas de transporte

Probablemente las mayores posibilidades de economía de un operador de transporte multimodal (OTM) ocurran cuando controla el sistema de transporte directo, mantiene sus propias líneas de comunicación y posee una red de representantes en todos los puntos terminales. De esta forma es más fácil realizar la coordinación entre los diversos modos de transporte, las labores de las terminales y los centros de carga. Es de esperarse, por ende, que los OTM de los países desarrollados, que poseen capacidad financiera y experiencia internacional en la rama de los transportes, busquen controlar los sistemas de transportes interiores e inclusive adquirirlos, afectando negativamente la balanza de pagos de los países en desarrollo, desarticulando sus actividades tradicionales y perjudicando los intereses generales del mismo.

En varios de estos países, entre ellos México, existen legislaciones que protegen a la industria del transporte del control extranjero. De todas formas, frente a la poderosa organización en que puede constituirse un OTM, es necesario estar bien preparado contra los métodos y recursos que buscan dar "la vuelta de la ley".

Es interesante en este sentido la experiencia del puerto de Montreal<sup>1/</sup> en Canadá que, aunque no se le puede considerar propiamente como un país en proceso de desarrollo, en él, a expensas de la carga tradicional, las agencias de transporte marítimo especializadas, sucursales de importantes empresas extranjeras de explotación de contenedores, han ganado terreno a las agencias de transporte marítimo de propiedad local existentes o a las sucursales canadienses de grandes agencias extranjeras.

Otro aspecto importante a considerar es la posibilidad que tendrán ciertos OTM de estimular a los países para invertir en infraestructura servicios para los grandes volúmenes de la carga que controlan. Puede ocurrir entonces que una vez realizada la inversión, presionen para reducir

<sup>1/</sup> Con base en un informe preparado por John Kaine, a petición de la Secretaría de la UNCTAD.

las tarifas de los servicios bajo la amenaza de no utilizarlos. Tales amenazas pueden ser efectivas, ya que el OTM podrá tener libertad para escoger la alternativa que mejor le convenga. Es fácil concluir que si el OTM posee esta facultad, puede establecerse en un mismo país un espíritu de competencia para conquistar la carga y de esta forma contribuir a una infraestructura sobredimensionada.

Aunque no se trata de un caso de transporte multimodal internacional, es conocido el hecho de que en Centroamérica las conferencias marítimas justificaban el aumento de fletes por las deficiencias portuarias. En un lapso de tiempo relativamente corto, Centroamérica mejoró extraordinariamente sus puertos, que hoy día mueven contenedores y reciben barcos "roll-on, roll-off", pero los fletes marítimos no fueron reajustados; por el contrario, siguen aumentando como si no se hubieran realizado las inversiones.

Entre las experiencias internacionales acerca de las consecuencias de la introducción del transporte multimodal internacional, probablemente sea uno de los más interesantes en caso Australiano, en cuanto a su comercio con el Reino Unido. El transporte en contenedores se inició en este país al final de la década de los años sesenta en condiciones óptimas en cuanto al equilibrio entre la carga de ida y la de regreso, ya que al mismo tiempo que Australia recibía productos manufacturados o semimanufacturados en contenedores provenientes del Reino Unido, estos mismos llevaban de regreso la carne, productos lácteos, frutas secas y en conserva, manzana, pera y lana.

Como consecuencia de la experiencia del nuevo sistema aparecieron los siguientes efectos perjudiciales:

- Se concentró la carga y descarga de los contenedores en algunos puertos para optimizar la utilización de los barcos, lo que significó el abandono de otros puertos que estaban situados a distancia conveniente de compradores o abastecedores. Por ejemplo, los importadores de lana que recibían el producto en puertos cercanos, tenían que transportarlo a 200 millas, y se negaron a pagar tarifas de transporte terrestre

superiores a las de costumbre, obligando a las líneas navieras a absorber la diferencia; hace algunos años éstas aún presionaban para restablecer el criterio tarifario diferencial en función de la distancia.

- Cuando se inició el transporte multimodal internacional predominaba el transporte ferroviario sobre el carretero. Las compañías de buques portacontenedores de ultramar lograron adquirir la propiedad total o parcial de las compañías australianas de transporte en camiones y han extendido la práctica de atribución de contratos exclusivos, obligando a los ferrocarriles, que habían hecho nuevas inversiones en equipo para manipulación de la carga, a concertar acuerdos confidenciales para transportar los contenedores a tarifas reducidas.

Habiendo sufrido una notable merma en sus actividades a consecuencia del transporte de contenedores de puerta a puerta, los agentes australianos de aduana y expedidores de transportes optaron por agruparse en un consorcio, pero aún así estaban amenazados de quedar inactivos.

- Los usuarios de carga no contenedorizable se vieron afectados con una gran reducción en la frecuencia de viajes que aceptarían su carga. Sus costos totales de expedición aumentaron ya que una proporción menor de carga tiene que absorber los costos fijos de la manipulación tradicional de los mismos.

- La posición relativa de negociación de los usuarios y subcontratistas de Australia se debilitó a medida que los consorcios de contenedores, junto con sus filiales que se ocupan de la carga fraccionada, monopolizaron el transporte de carga general.

- La capacidad del gobierno para controlar la fijación de tarifas se vio debilitada, ya que éstas, en los diferentes servicios, estaban consolidadas, tanto en Australia como en el extranjero.

Una medida que podría contribuir a evitar algunos de los problemas anteriores, es la creación de oficinas centrales de carga del tipo de las que existen en Sri-Lanka, coordinadas por las autoridades gubernamentales

e iniciativa privada.<sup>8/</sup> Con ella se pudieron programar mejor las exportaciones de este país al centralizar las actividades relacionadas con el transporte marítimo, consiguiéndose: a) racionalizar el calendario de servicios en beneficio de transportistas, conferencias y usuarios; b) proporcionar cargas económicas a todos los buques; c) evitar los abusos de las compañías de transporte marítimo; d) asegurar cargamentos completos para los buques nacionales, y e) realizar una labor de estudios de tendencias para planificar y programar los trabajos futuros.

Este tipo de centralización puede fácilmente extenderse a la porción terrestre del transporte, consolidando y desconsolidando las cargas, distribuyendo a los transportistas lo que económicamente es más interesante y al mismo tiempo establecer limitaciones para que los OTM escojan, decidan e inclusive abusen con el juego de influencias en todo lo que se refiere a los servicios de transportación prestados dentro del país. Al concentrar un volumen de carga elevado, estos centros abren el camino para asegurar carga a los OTM nacionales, regionales o a los que al país interese favorecer.

#### 4. Repercusiones sobre el empleo

Un problema de importante impacto tanto económico como social es el de la reducción de la mano de obra por la unitarización de la carga. En el transporte marítimo, por ejemplo, si se compara un barco corriente de 11 000 TPM con un portacontenedor de 15 000 TPM y uno de tipo LASH de 43 000 TPM, con una capacidad anual de un millón, 2 millones y 3.3 millones de metros cúbicos, respectivamente, se observa que para los 36, 30 y 30 tripulantes de cada uno de estos barcos, resultan: 28 000 m<sup>3</sup> por tripulante para el barco corriente; 67 000 m<sup>3</sup> por tripulante para el portacontenedor, y 110 000 m<sup>3</sup> por tripulante para el barco Lash.

Lo anterior indica que del barco corriente al portacontenedor, la tripulación total necesaria para un mismo volumen se reduce 2.5 veces, y con relación al barco Lash a la cuarta parte.

<sup>8/</sup> Tales medidas fueron tomadas independientemente del problema del transporte multimodal internacional, Naciones Unidas (TD/B/C.4/108), 2 de mayo de 1973.

El fenómeno de la reducción de empleos ocurre igualmente en las instalaciones portuarias. En el puerto de Montreal, por ejemplo, se ha estimado que entre 1960 y 1974 el aumento de la carga contenedorizada redujo la fuerza de trabajo en 43.0%. En 1975 se consideraba que el puerto de Londres necesitaría reducir su fuerza de trabajo en 2 000 trabajadores, en tanto que en Australia se estimaba que se redujeran de 20 000 a 8 000 trabajadores entre 1968 y 1978.

La UNCTAD realizó una encuesta entre gran número de países en desarrollo y la opinión casi unánime era de que la contenedorización provoca una reducción de hasta un 75% de la fuerza de trabajo requerida para manipular el mismo volumen de carga con métodos tradicionales.

Todo lo anterior da una idea de la magnitud del problema social que se puede generar cuya solución exigiría el esfuerzo de los gobiernos para reubicar a los trabajadores desplazados. Es verdad que una parte puede ser calificada para las nuevas labores, ya que al lado del desempleo habrá falta de gente especializada y otros podrán ser incorporados a las nuevas actividades que el transporte multimodal internacional genere, pero todo esto está lejos de resolver el problema de la mano de obra sobrante resultante del proceso de unitarización.

#### IV. ALGUNOS PROBLEMAS BASICOS RELACIONADOS CON LA FORMILACION DE UNA CONVENCION INTERNACIONAL

En este capítulo se persigue recoger lo sustancial del debate que se realiza en el seno de las Naciones Unidas sobre los diversos aspectos de la Convención Internacional.

##### 1. El régimen de responsabilidad

La responsabilidad --obligación del que realiza una operación de transporte de indemnizar al expedidor o destinatario de la carga, según las leyes y las convenciones vigentes, cuando ocurren daños, pérdidas, demoras o retrasos-- es uno de los problemas más importantes y complejos del transporte porque afecta todo lo relacionado con el transporte multimodal internacional, al repercutir directamente sobre la distribución de los riesgos entre el Operador del Transporte Multimodal (OTM) y el dueño de la carga.

Uno de los aspectos positivos que se desea introducir en la Convención es la de que el Operador, como ejecutor del transporte en forma global, de puerta a puerta, o desde el momento en que recibe la carga hasta que la entrega, sea responsable también de los daños ocultos; es decir, de aquellos en los que se desconoce la etapa del transporte en la que ocurrieron. El OTM al dejar de ser un simple agente, estará pues obligado a asumir directamente la responsabilidad, no sólo de sus propias faltas o de las de sus representados en carácter de empresario, sino también por las de cada uno de los porteadores unimodales y sus representantes en los cuales se apoya para cumplir el contrato con el expedidor. A ello hay que agregar la responsabilidad civil en el ejercicio de su profesión, como son los problemas aduaneros, la aplicación y cumplimiento de las leyes de cada país y la responsabilidad en relación a los daños a terceros. Todas estas exigencias pasaron a constituir en el último período de sesiones del Grupo Intergubernamental, una plataforma de principios del llamado Grupo de los 77.

Según cálculos de los expertos, se puede conjeturar que esas nuevas categorías de responsabilidad<sup>1/</sup> abarcan alrededor del 40% del valor de todas

---

<sup>1/</sup> Se refiere a aquellas categorías que en el actual sistema el expedidor no tiene a quien reclamar.

las pérdidas y daños relativos a la carga en el transporte marítimo, de los cuales la responsabilidad del OTM podría abarcar efectivamente quizás un 25%. Desde el punto de vista de las aseguradoras de carga marítima, la creación del OTM podría aumentar sus ingresos brutos en un 17% o 20% del valor de las reclamaciones liquidadas por concepto de recuperación de reclamaciones de las partes responsables.

a) Tipos de responsabilidad

En los debates relacionados con el problema, se distinguen fundamentalmente tres tipos de responsabilidades: la responsabilidad uniforme, la de tipo red, con dos variantes y la de tipo mixto.

En el caso de la responsabilidad uniforme, el operador del transporte deberá indemnizar al dueño de la carga dentro de un mismo criterio (de ahí el nombre de uniforme) durante todo el período comprendido entre el instante que recibe la carga hasta que la entrega al destinatario, independientemente de sus relaciones contractuales con los porteadores unimodales u otros.

En el sistema tipo red se mantiene una subordinación a las convenciones internacionales y leyes nacionales, de forma que si, por ejemplo, el daño o pérdida ocurre durante el transporte marítimo, la indemnización será fijada según las Reglas de La Haya (Convenio de Bruselas de 1924), sin ninguna disposición especial para los casos en que no pueden determinarse el lugar y la causa de la pérdida o del daño. En otras palabras, se puede decir que se trata de atribuir al operador del transporte multimodal la responsabilidad de cada uno de los porteadores unimodales.

En este régimen de responsabilidad existen dos variantes: 1) cuando los convenios internacionales y las leyes nacionales no son obligatorias y no son mencionadas en el contrato, la responsabilidad se fija con base en lo que establece el contrato, y 2) la variante, según la cual rige la convención internacional o ley nacional pertinente, ya sea obligatoria o permisiva.

En el tipo mixto el sistema es el de red, pero en los casos en que se desconoce la etapa en que ocurre el mismo, la convención fija el criterio de indemnización de manera uniforme.

En el gráfico 3 se representan las diferencias entre los tres regímenes. Sobre tan importante tema, sin embargo, la comunidad de naciones no ha podido llegar a un acuerdo dadas las implicaciones que resultan de cada una de estas alternativas. Por ejemplo, en un contrato sujeto al régimen de tipo red, el empresario OTM, buscando la solución de menor costo podría escoger de forma discrecional tanto las rutas como los porteadores, de suerte que el expedidor no sabría con seguridad qué régimen sería el aplicable, aumentando con esto la probabilidad de litigio, porque las partes pueden cuestionar si hubo un mayor o menor grado de responsabilidad al optar por tal o cual alternativa de transporte. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer que el sistema tipo red es el que permite a los países, a través de los acuerdos regionales y de las leyes nacionales, obligar a los OTM a subordinarse a sus criterios y a sus lineamientos, mucho más difíciles de ser atendidos cuando el régimen es uniforme. Pero por otra parte, es evidente que este último es más objetivo y disminuye por lo tanto las molestias que representan los litigios, principalmente de tipo internacional.

Es interesante observar que en el régimen de tipo red habría una mayor flexibilidad en relación con la evolución de cada modo de transporte en tanto que en el uniforme ésta tendría que ser ajustada a las condiciones prevaletientes en los demás modos de transporte, ya que la revisión tendría que ser total.

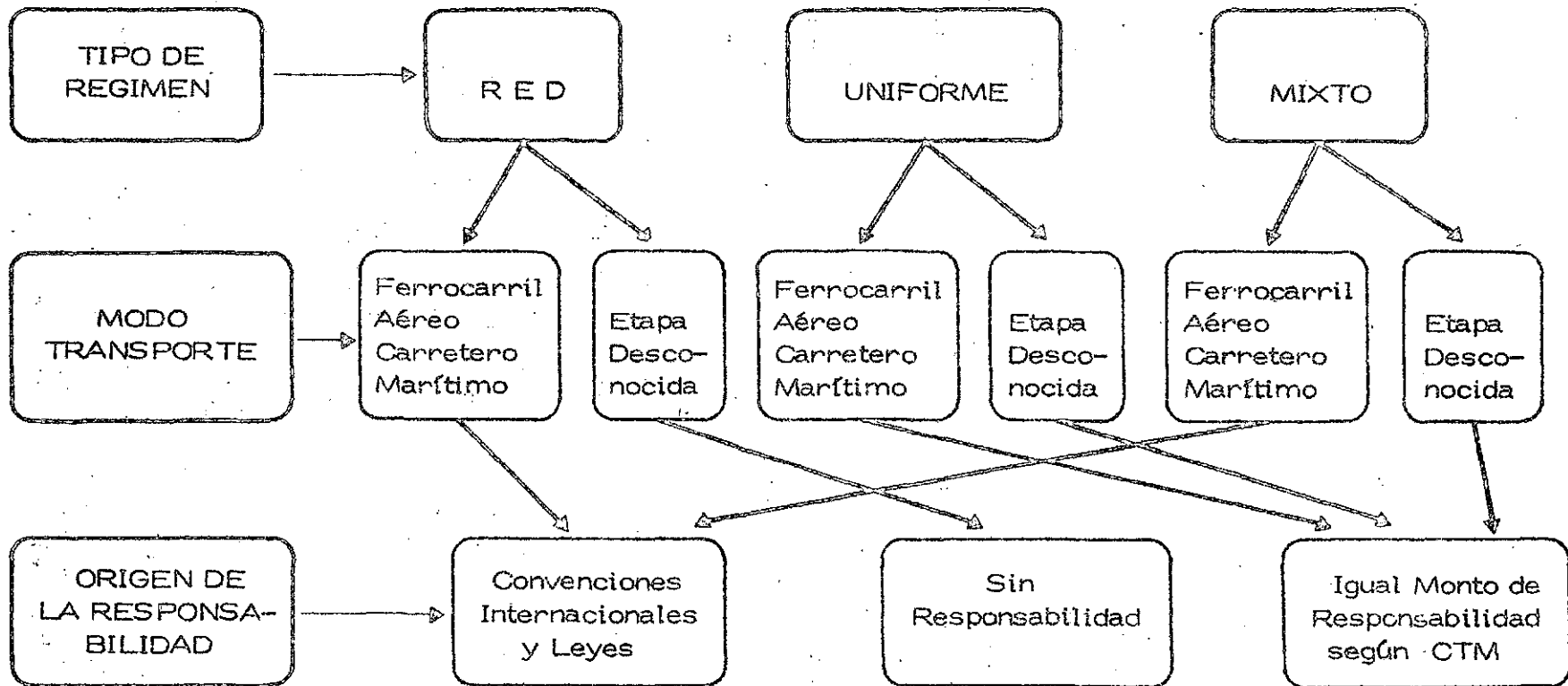
El aumento que la Convención establezca para los límites monetarios de la responsabilidad tendrá diferente repercusión en cada régimen. En el uniforme se resentirá en todas las etapas de la operación. En el tipo red afectará el modo de transporte en donde se realizan los cambios. En el tipo mixto habrá que agregar al de tipo red un porcentaje representado por los daños y pérdidas por causas desconocidas o cuando no se puede determinar la fase del transporte en donde ocurrió.

En el Cuarto Período de Sesiones del Grupo Preparatorio Intergubernamental (noviembre de 1977), en la declaración preliminar de principios que presentó el Grupo de los 77, considera como más apropiado el régimen mixto de responsabilidad, o sea el de tipo red cuando se puede determinar el



Gráfico 3

# REGIMEN DE RESPONSABILIDAD



tramo en donde se produce el daño o la pérdida de la carga, y uniforme cuando no pueda ser determinado.<sup>2/</sup> Se considera asimismo que el monto de la responsabilidad debe, en este último caso, ser moderado. Como una posición preliminar el grupo latinoamericano sugirió que el monto estuviese por encima del límite inferior de los transportes que intervienen en la operación.

Otro de los problemas que preocupan es el de la exoneración de responsabilidad y el grado en que el peso de la prueba recaiga en el OTM. En algunas proposiciones formuladas en los debates internacionales sobre el tema existe la tendencia a exagerar la exoneración de responsabilidad, lo que no difiere de las Reglas de La Haya, las cuales han merecido acerbos críticas en muchos países en desarrollo.<sup>3/</sup>

Para la mayor parte de los países, incluyendo entre éstos a los que constituyen el Grupo de los 77, existe la tendencia, ya expresada como declaración de principios, a considerar que la responsabilidad del OTM debe basarse en la "culpa y negligencia",<sup>4/</sup> correspondiendo la carga de la prueba al OTM, exceptuando aquellas causas de fuerza mayor, como actos de guerra, naturaleza o vicio propio de las mercancías y actos u omisiones del expedidor o destinatario. Aun así, el OTM será responsable si el daño o pérdida ocurrieron por su culpa o negligencia, por haber dejado de emplear las precauciones y cuidados debidos.<sup>5/</sup>

<sup>2/</sup> Véanse los artículos 15, 16, 18 y 19 del proyecto de convenio citado. En la variante B del artículo 9, propuesta por el grupo de países desarrollados o socialistas se propone la aplicación de la ley nacional o convenio internacional, cuando se conozca la etapa del transporte en donde ocurrió el daño, sólo cuando "... no sea posible apartarse mediante estipulación contractual en perjuicio del reclamante".

<sup>3/</sup> Entre las exenciones previstas en las Reglas de La Haya están: vicio propio de la mercancía, errores u omisiones del expedidor o destinatario, caso fortuito, fuerza mayor (acto de Dios), acto de enemigos públicos, etc.

<sup>4/</sup> Parece ser que los criterios de responsabilidad "estricta" incluyen en la práctica tantas exoneraciones que la hacen coincidir con la responsabilidad por "culpa y negligencia". Esta opinión fue aprobada en el VI Período de Sesiones, como se puede ver en el artículo 17 del documento TDMT/Conf./1, de la UNCTAD, ya citado.

<sup>5/</sup> En el artículo 16 del Proyecto se fundamenta la responsabilidad del OTM durante todo el período que la mercancía está bajo su custodia, a menos que pruebe que se adoptaron todas las medidas que razonablemente podrían exigirse para evitar el hecho y sus consecuencias.

Otros aspectos de la responsabilidad son los criterios para determinar la unidad monetaria, asunto sobre el cual el Grupo de los 77 no ha resuelto todavía.

El régimen de responsabilidad que se adopte influirá directamente sobre el sistema y monto de los seguros, ya que frente a la nueva distribución de riesgos que la Convención genere, cada parte se asegurará en función de los mismos para protegerse ante pérdidas eventuales.

b) El régimen de responsabilidad vigente en América Latina

Como ya se ha mencionado, el transporte multimodal internacional ya se viene realizando, empleando contratos de transporte o conocimientos de embarque<sup>6/</sup> directos que incluyen el transbordo y las expediciones por porteadores sucesivos. Estos contratos comprenden o tienen por fundamento gran parte de las normas sobre la responsabilidad uniforme del OTM, con base en las Reglas de la Cámara de Comercio Internacional sobre un documento de transporte combinado, los conocimientos de embarque COMBICON (BIMCO) que es la Conferencia Marítima Internacional y del Báltico y FIATA (Federación Internacional de las Asociaciones de Expedidores y Asimilados) y las disposiciones del proyecto de convenio TCM.<sup>7/</sup> El límite de responsabilidad es en general, bajo, aunque se puede convenir en incrementarlo y las normas se fundamentan en la culpa o negligencias del OTM, en quien recae gran parte de la carga de la prueba. Para salvar algunas, como la del daño oculto, se acordó que de ocurrir éste se le atribuirá a la etapa marítima, o a la etapa carretera, etc., de acuerdo con lo que establece el contrato. En otros casos la responsabilidad de un porteador abarcará las operaciones de los puntos terminales, evitando las lagunas relacionadas con las pérdidas en los mismos.

De lo anterior se puede deducir que los sistemas de transporte multimodal buscan soluciones jurídico-institucionales, de acuerdo a sus

6/ Documento probatorio de la carga de mercancías en un buque (bill of lading) firmado por el porteador o su representante, expedido al dueño de la carga.

7/ Proyecto inicialmente elaborado por la Comisión Económica de Europa y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI).

características e intereses particulares, contribuyendo a formar un conjunto de experiencias que pueden ser útiles para todos los países.

Mientras no se adopte a nivel mundial el convenio de transporte multimodal internacional, los países latinoamericanos se encuentran de hecho ante una imposición de reglas que reflejan siempre los intereses de los países desarrollados, ya que a nivel latinoamericano no existía ningún tipo de reglas relacionadas con el transporte multimodal. Sin embargo, algunos países ya han establecido reglas a nivel nacional, y otros están estudiando su aplicación.

Brasil ha puesto en vigor, a partir del 11 de diciembre de 1975, su ley 6228 sobre el transporte de contenedores y unidades de carga, que reserva el transporte multimodal a las empresas "dirigidas por brasileños y cuyo capital social sea, por lo menos en sus dos terceras partes, perteneciente a brasileños y representado por acciones nominativas". La aparente severidad de esta disposición en favor de las empresas nacionales se atenúa al establecer en la ley un régimen de reciprocidad.

Venezuela, a través del decreto número 1628, del 15 de junio de 1976, ha reglamentado el sistema de transporte combinado (multimodal) de mercancías de importación, exportación y tránsito, por las vías marítima, aérea y terrestre. Colombia, Chile, México y Perú sólo han dictado disposiciones acerca del tratamiento a los contenedores en el transporte internacional, mientras que en Argentina se encuentra en estudio una reglamentación más completa sobre el transporte multimodal.

La única iniciativa a nivel internacional que existe en América Latina para reglamentar el transporte multimodal corresponde a la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los países del Cono Sur, quienes aprobaron durante su sexta reunión, realizada en Asunción en 1975, la ponencia 1.19 en que se solicita a la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), que colabore con los Ministros, preparando un convenio de transporte multimodal internacional para ser aplicado entre los países del Cono Sur de América.

/Antes de

Antes de iniciar la tarea de preparación de un proyecto de convenio para que fuese examinado por la Reunión de Ministros, la CEPAL preparó un documento<sup>8/</sup> destinado a someter a discusión algunos aspectos conceptuales sobre el transporte multimodal, y hacer a la vez una revisión de las materias que deberían considerarse en el convenio. Dicho documento planteó la estrategia de abordar en forma separada y paulatina los diferentes aspectos relacionados con el transporte multimodal internacional. Los distintos aspectos donde se consideró más urgente establecer normas de aplicación común fueron los siguientes:

- Habilitación de empresas de transporte multimodal
- Regulaciones con respecto al contrato de transporte multimodal, documentación uniforme y aceptabilidad de ella
- Transferencias de fondos para el pago de servicios en países distintos al del domicilio de las empresas
- Aspectos tributarios que afectan a los OTM (doble tributación)
- Límites de responsabilidad del OTM y su relación con la responsabilidad de los transportistas
- Régimen aduanero de tránsito de mercaderías y garantías para responder a él

Si se toma en cuenta la experiencia europea en cuanto al transporte terrestre, se observa que las lagunas y correspondientes conflictos en materia de responsabilidad radican en los transbordos efectuados por operadores de diferentes modos de transporte, ya que para cada modo de transporte existe una convención apropiada.<sup>9/</sup>

En América Latina, la inexistencia de convenios internacionales y por consiguiente la carencia de bases institucionales para el transporte terrestre, ferroviario y por carretera, dificulta tener una visión más clara de la problemática del transporte multimodal. Es

8/ El transporte multimodal internacional en el Cono Sur y su necesidad de apoyo institucional (E/CEPAL/L.139).

9/ Para el transporte ferroviario - Convenio Internacional Relativo al Transporte de Mercancías por Ferrocarril (CIM), realizado en Berna, el 30 de abril de 1970. Para el transporte carretero - Convenio Relativo al Contrato de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera (CMR) firmado en Ginebra el 19 de mayo de 1956. En materia de transporte aéreo se aplica el Convenio Internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929 y modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955.

conveniente hacer resaltar que de aplicarse un régimen de responsabilidad de tipo red o mixto, la carencia antes mencionada sería todavía más grave.

Como resultado de lo anterior, los representantes de los gobiernos miembros de la Comisión Económica para América Latina decidieron durante el Décimo Período de Sesiones efectuado en marzo de 1977 en la ciudad de Guatemala, dar prioridad al establecimiento de normas uniformes de responsabilidad civil de los portadores en el transporte terrestre internacional de mercancías para toda América Latina.<sup>10/</sup>

## 2. Consideraciones sobre el seguro

Entre la responsabilidad y el seguro existe una relación directa en cuanto a la repercusión que sobre este último tiene la primera, inclusive sobre los costos totales.

Los países en desarrollo vienen buscando formular políticas que tengan como objetivo reforzar los mercados nacionales de seguro, por el efecto negativo de esta actividad en sus balanzas de pagos, entre otros factores, por el flujo creciente de pagos por concepto de utilidades que trae aparejado. Así, el Reino Unido, bajo el concepto de negocios de seguros y reaseguros efectuados en el extranjero, logró en 1971 un excedente neto de 381 millones de libras, que venía creciendo desde 1965 a una tasa neta de 25.0%, y Suiza obtuvo en 1968 un saldo positivo por habitante una vez y media mayor que el obtenido por el Reino Unido.<sup>11/</sup> La falta de datos concretos, métodos estadísticos confiables, así como las diferentes contabilidades nacionales no permiten revelar el problema en toda su magnitud; más aún cuando los países tradicionalmente exportadores de estos servicios no dan a conocer estas informaciones.<sup>12/</sup>

<sup>10/</sup> Entre el 4 y el 8 de septiembre de 1978 se realizó en Santiago, Chile, la Reunión Intergubernamental Preparatoria de un Proyecto de Convención Latinoamericana sobre responsabilidad civil de los portadores en el Transporte Terrestre Internacional (ST/CEPAL/Conf. 67/L.3).

<sup>11/</sup> Datos del documento de José Ripoll, El seguro y la independencia económica de los países en desarrollo.

<sup>12/</sup> "Siempre ha habido personas que consideran que, teniendo en cuenta la sensibilidad de los países en desarrollo cuando se trata de los beneficios posibles de los aseguradores extranjeros en su territorio, es mejor no hablar demasiado de los éxitos obtenidos por la Gran Bretaña en el terreno de las ganancias "invisibles"...". Policy Holder Insurance Journal de Londres, del 11 de septiembre de 1970".

Por lo anterior los países menos desarrollados son los más interesados en que el tema de los seguros sea incluido en la Convención sobre el Transporte Multimodal Internacional, como una forma de institucionalizar los logros ya alcanzados y abrir camino para nuevos avances.

a) Tipos de seguros, costos y participación en los riesgos

En las operaciones de transporte multimodal internacional se observan dos clases de seguros, el que cubre a la carga y el de responsabilidad. El primero resulta de la necesidad que tiene el dueño de la carga de protegerse contra las exenciones que aplican los OTM, asegurando de esta manera el valor total de la carga.

El seguro de responsabilidad cubre una gama mucho más amplia de riesgos, incluida la responsabilidad frente a terceros. En este caso el seguro debe cubrir tanto al OTM como al porteador unimodal. Al primer, en sus responsabilidades frente al dueño de la carga, y a los terceros y al porteador unimodal, frente al OTM y terceros (aduanas, etc.).

Tanto el OTM como los porteadores unimodales pueden cubrir sus responsabilidades a través de las empresas aseguradoras o a través de los llamados "Clubs P-1" o asociaciones de protección e indemnización cuyos asociados se aseguran mutuamente. El mecanismo de cobro de la indemnización, así como su recuperación entre el dueño de la carga, el OTM, los porteadores unimodales y las aseguradoras o "Club P-I", puede ser resumido de la siguiente forma:

1) El dueño de la carga cobra el monto de la indemnización al OTM o a la aseguradora. Esta última, en su caso, subroga los derechos del dueño de la carga y cobra al OTM la indemnización que éste debe pagar por las responsabilidades asumidas.

2) El OTM, al indemnizar a la aseguradora o directamente al dueño, cuando éste no se aseguró, reclama indemnización a los porteadores unimodales o a las aseguradoras o a los clubes de protección, subrogándose estos dos últimos, los derechos del OTM frente a los porteadores unimodales.

3) El transportista unimodal se ampara reclamando su indemnización a las aseguradoras o "Clubes P-1".

La presencia de un nuevo empresario como el OTM tendrá siempre un impacto en los costos del seguro. Según algunos, las compensaciones que resultan de la subrogación llevan a considerar que a fin de cuentas no se incurriría en un incremento de costos derivado del aumento en el número de contrataciones. Otros estiman que no sería efectivo que la suma de los costos de primas sea igual a la prima del seguro de la carga total, como si no existiera el OTM, ya que la base de cálculo no obedece a iguales criterios para los seguros de la carga y para la responsabilidad en los cuales debe preverse la posible acumulación de riesgos importantes. A lo anterior hay que agregar que la liquidación de las reclamaciones presentadas en virtud de un seguro de la carga, cuyos costos no son insignificantes, es más rápida y más barata que las presentadas en virtud de un seguro de responsabilidad. También es verdad que para un OTM que llegue a acumular grandes volúmenes de carga será mucho más fácil cobrar de un porteador que de un simple dueño de la carga, además de las reducciones que puede obtener en el valor de las primas por el monto del seguro que contrata.

De todo lo anterior se concluye que no es fácil determinar en forma anticipada las variaciones que el nuevo sistema provocaría en los costos. Además, todas estas situaciones presentan diferentes resultados según el régimen de responsabilidad que se adopte. Se examinará cada caso. <sup>13/</sup>

1) Para el expedidor. <sup>14/</sup> En la responsabilidad del tipo red, al asegurar su carga, el valor de la primera se verá reducido en proporción directa a la probabilidad de que la aseguradora recupere la indemnización del OTM, con base en las convenciones unimodales, ya que el OTM tiene que pagar al dueño de la carga (o a la aseguradora) lo que éstas determinen.

<sup>13/</sup> Para facilitar la comprensión de lo que sigue, véase nuevamente la definición de los tipos de responsabilidad, Capítulo IV, inciso a)-1).

<sup>14/</sup> Siempre que se mencione "expedidor" nos estaremos refiriendo al dueño de la carga, sea el expedidor o el consignatario.



El valor de la prima se verá incrementado en proporción directa a la probabilidad de que los daños ocurran por causas o etapas desconocidas, o exenciones previstas, ya que en estos casos el OTM no tendrá que indemnizar al expedidor o a su aseguradora.

En la responsabilidad de tipo uniforme el valor de la prima del seguro de carga se verá reducido por la indemnización uniforme a que está obligado el OTM en casi todos los casos de daños, incrementándose solamente en la proporción directa de la probabilidad de que las causas de los daños sean del tipo que según la convención multimodal, exenten al OTM.

En la responsabilidad de tipo mixto hay una combinación de los dos tipos anteriores, o sea, cuando se conoce la etapa del transporte en que ocurre el daño se aplica el criterio tipo red y cuando se desconoce se aplica el tipo uniforme.

ii) Para el operador de transporte multimodal (OTM). En la responsabilidad de tipo red la prima debe asegurar las faltas profesionales, pero no se ve afectada por las indemnizaciones en caso de daños, porque las tendrá que pagar el porteador unimodal al OTM que las transferirá al expedidor o a su aseguradora. Cuando el OTM no posee derecho a indemnización, tampoco tendrá que pagar al expedidor.

En la responsabilidad de tipo uniforme, además de asegurarse por faltas profesionales, el valor de la prima del OTM se verá afectado por la diferencia entre el pago de la responsabilidad uniforme que la convención multimodal le determine y lo que recuperará de los porteadores unimodales según las convenciones respectivas. Esta diferencia se extiende igualmente a las exenciones, ya que las previstas en la convención multimodal entre expedidor y OTM no son necesariamente las mismas que las previstas en las convenciones unimodales, que seguirán rigiendo las relaciones entre el OTM y los porteadores unimodales.

En la responsabilidad de tipo mixto existe una combinación de los dos casos anteriores.

/iii) Para el

iii) Para el porteador unimodal. Como ya se comentó, las relaciones entre el OTM y el porteador unimodal no se verán afectadas por la Convención Internacional de Transporte Multimodal, ya que seguirían apoyándose en las convenciones unimodales existentes. El valor de su prima de seguro se verá afectado en todos los casos por faltas profesionales que puedan ocurrir, por la responsabilidad a que la convención respectiva lo obliga, por las causas y etapas desconocidas de los daños y por las exenciones de responsabilidad previstas.

b) Efectos del tipo de responsabilidad sobre el mercado de seguros de carga en los países en desarrollo.

Para dar una idea más concreta sobre lo expuesto y para poder apreciar en términos cuantitativos los efectos que sobre el mercado de seguros de los países en desarrollo puede tener la adopción de uno u otro tipo de responsabilidad, se formulará un ejemplo con dos alternativas. En cada una de ellas se podrá observar cuáles son las obligaciones relativas a la indemnización y al seguro del porteador, del OTM y del expedidor.

Asúmase que para las dos alternativas el valor de la carga que se transportará en forma multimodal es de 10 500 libras por tonelada y que, según las convenciones unimodales existentes, las indemnizaciones por daños serán las siguientes:

Ferrocarril	7 000 libras por tonelada
Aéreo	7 000 libras por tonelada
Carretero	3 500 libras por tonelada
Marítimo	840 libras por tonelada

En la primera alternativa el nivel de indemnización para el caso de responsabilidad uniforme será de 7 000 libras, la misma que para los daños ocurridos en etapas y por causas desconocidas en el caso de la responsabilidad de tipo mixto. Obsérvese que esta indemnización es la más alta de todas las unimodales.

En la segunda alternativa este nivel de indemnización será el más bajo de las unimodales, o sea, 840 libras por tonelada. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

INDEMNIZACION POR DAÑOS, DE LOS PORTEADORES UNIMODALES Y OTM Y MONTO DEL VALOR DE LA CARGA NO INDEMNIZABLE A SER ASEGURADA POR EL EXPEDIDOR, POR TIPO DE RESPONSABILIDAD

(Libras por tonelada)

Tipo de responsabilidad	Tramo	Participación en la indemnización por daños		Parte de la carga dañada no indemnizable a ser asegurada por el expedidor	
		Del modo de transporte <sup>a/</sup>	Del OTM <sup>b/</sup>	Monto <sup>c/</sup>	Porcentaje del valor de la carga
<u>Red</u>	Ferrocarril o aéreo	7 000	Nada <sup>d/</sup>	3 500	33.3
	Carretero	3 500	Nada <sup>d/</sup>	7 000	66.7
	Marítimo	840	Nada <sup>d/</sup>	9 660	92.0
	Desconocido <sup>e/</sup>	Nada	Nada <sup>d/</sup>	10 500	100.0
<u>Uniforme (primera alternativa: 7 000 libras por tonelada)</u>	Ferrocarril o aéreo	7 000	Nada <sup>d/</sup>	3 500	33.3
	Carretero	3 500	3 500	3 500	33.3
	Marítimo	840	6 160	3 500	33.3
	Desconocido <sup>e/</sup>	Nada	7 000	3 500	33.3
<u>Uniforme (segunda alternativa: 840 libras por tonelada)</u>	Ferrocarril o aéreo	7 000	6 160 <sup>f/</sup>	9 660	92.0
	Carretero	3 500	2 660 <sup>f/</sup>	9 660	92.0
	Marítimo	840	Nada	9 660	92.0
	Desconocido <sup>e/</sup>	Nada	840	9 660	92.0
<u>Mixto</u>	Ferrocarril o aéreo	7 000	Nada <sup>d/</sup>	3 500	33.3
	Carretero	3 500	Nada <sup>d/</sup>	7 000	66.7
	Marítimo	840	Nada <sup>d/</sup>	9 660	92.0
	Desconocido <sup>e/</sup> (Primera alternativa)	Nada	7 000	3 500	33.3
	(Segunda alternativa)	Nada	840	9 660	92.0

<sup>a/</sup> Según las convenciones unimodales y que se transfiera al OTM.

<sup>b/</sup> Diferencia entre la indemnización a que está obligado el OTM frente al expedidor y lo que recibe del porteador unimodal.

<sup>c/</sup> Diferencia entre el valor de la carga y lo que recibe el expedidor del OTM.

<sup>d/</sup> En la responsabilidad tipo red el OTM simplemente transfiera al expedidor lo que recibió del porteador unimodal.

<sup>e/</sup> Tramo y causa de daños desconocidos.

<sup>f/</sup> En estos casos la diferencia entre lo que recibe el OTM del porteador unimodal y lo que tiene que pagar al expedidor favorece al OTM, de suerte que a éste le tocarán utilidades.

Se observa en él que el monto no indemnizable de la carga por el cual el expedidor debe asegurarse, varía de acuerdo con el tipo de responsabilidad y los niveles monetarios de las dos alternativas. En este ejemplo la variación va del 33.3% al 92.0% llegando al 100% cuando en la responsabilidad de tipo red el tramo y/o la causa del daño son desconocidos.

De lo anterior se concluye que cuanto mayor sea la responsabilidad de los OTM menor será el valor de la prima del seguro de la carga que el expedidor tendrá que contratar, hecho que posee una gran importancia por su repercusión en los mercados nacionales de seguros, como se comenta más adelante.

Una de las mayores preocupaciones de los países en proceso de desarrollo es exactamente evitar que la institucionalización del transporte multimodal internacional (TMI) sea un instrumento de absorción de las actividades que ya existen o que están en proceso de desenvolvimiento, como es el caso del seguro de la carga. Si la Convención establece criterios que contribuyan a transferir parte de la actividad aseguradora tradicional de la carga del comercio exterior para el OTM, ello quitaría a las empresas aseguradoras nacionales una de sus bases más importantes sobre la cual vienen operando y en donde existe una experiencia acumulada. Por el contrario, el interés de estos países debe ser el de ampliar sus mercados de seguros en contra de la corriente tan lesiva a sus intereses cual es la de comprar cif y vender fob.

En materia de formación de mercados de seguros es ilustrativo comparar el caso de los Estados Unidos, en donde cada ciudadano participa con unos 300 dólares al año con el de India y Pakistán, en los que la cifra comparable es de un dólar al año. En Francia y en el Reino Unido se destinan del 5% al 6% del PBN al pago de primas de seguro, en tanto que en los países en proceso de desarrollo este porcentaje oscila entre el 1% y el 2%. En América Latina el promedio general de retención de primas a nivel nacional no pasa, en el mejor de los casos, del 50% al 60% excepto en la Argentina, Brasil y Chile, donde la retención llega a ser del 88%, 97% y 80%, respectivamente.

La UNCTAD, en su tercer período de sesiones, celebrado en Santiago de Chile en mayo de 1972, aprobó sin oposición una resolución sobre los seguros y reaseguros, en la que se definen con gran claridad los principios generales de una política mundial. Así, en el párrafo de la parte dispositiva de la resolución se afirma que "los países en desarrollo deben tomar medidas para permitir que sus mercados nacionales de seguros cubran --teniendo en cuenta tanto los intereses económicos nacionales, como los intereses de los asegurados-- las operaciones de seguro generadas por sus actividades económicas, incluido su comercio exterior, en la medida técnicamente factible".

Es interesante transcribir lo que dice la misma organización en su publicación "Seguros de responsabilidad y de carga en las operaciones de transporte multimodal internacional".

"El seguro marítimo de la carga contra las consecuencias económicas de la pérdida o daño de las mercancías importadas y exportadas representa un desembolso considerable, por lo que muchos países en desarrollo estiman que esta es la categoría de operaciones de seguros que ofrece las mejores perspectivas. En la actualidad, es posible contratar un seguro marítimo de la carga en los mercados nacionales de seguros de más de la mitad de los países en desarrollo, ya en régimen de libre competencia con los mercados extranjeros (unos 30 países en desarrollo), ya obligatoriamente (23 países). En este último caso, se han promulgado normas en virtud de las cuales es obligatorio asegurar todas las importaciones en los mercados nacionales de los países en desarrollo importadores".

"Cabe pues prever que en un futuro próximo aumente mucho el número de países en desarrollo que adopten medidas para asegurar en sus mercados nacionales la mayor parte de sus importaciones. Esto es de capital importancia, porque en muchos países en desarrollo los mercados nacionales de seguros no podrán jamás desarrollarse a menos que una cartera apreciable de seguros marítimos de la carga venga a sumarse a sus demás tipos de operaciones. Por otra parte, es sumamente remota la posibilidad de que los mercados de seguros de la mayoría de los países en desarrollo faciliten

pronto una amplia cobertura para la responsabilidad de los porteadores (especialmente en el transporte marítimo) y de los OTM. De hecho, esta categoría tan arriesgada de operaciones de seguros exige que se disponga de recursos especiales y no puede efectuarse con carácter restringido. Aun entre los países desarrollados, son muy pocos los aseguradores capaces de facilitar una cobertura completa a los armadores y a otros transportistas."

Como resultado de todo lo anterior, es evidente que habría que buscar el punto de equilibrio que permita fortalecer los mercados de seguros de carga de los países y que no deje de obligar al OTM a una justa responsabilidad. En varias oportunidades se ha argumentado que una forma de enfrentar el problema de la contradicción entre el monto del seguro de la carga y el de responsabilidad para el mercado nacional podría ser resuelto si el OTM fuese obligado a contratar el seguro para el dueño de la carga en el país importador.

Sin embargo, en contra de esta tesis se ha hecho ver que entre la teoría y la práctica existe muchas veces una gran distancia y que permitir al OTM excoger, aun entre las empresas aseguradoras de los países en proceso de desarrollo, cambiaría las normas y relaciones positivas actuales y propiciaría prácticas e influencias contrarias a los intereses de los países.

En este último caso en realidad, como dice la UNCTAD, la responsabilidad del OTM sería ficticia pues acabaría no teniendo ninguna responsabilidad, además de poder convertirse en agente del asegurador y recibir comisión, todo ello a costa del dueño de la carga.

### c) Posición de los países latinoamericanos

Sobre esta materia la posición preliminar del grupo latinoamericano en las reuniones del grupo intergubernamental, es que:

- Los seguros de las importaciones de los países en desarrollo deberán contratarse en el mercado de seguros del país de destino de la carga. Los seguros de la exportación de los países en desarrollo deberán contratarse según las legislaciones nacionales o los acuerdos de reciprocidad;

/Las pólizas

- Las pólizas deberán ser destinadas explícitamente a cubrir los riesgos del transporte multimodal internacional
- Para hacer frente a sus responsabilidades con las aduanas el OTM deberá prestar una caución o fianza en el país respecto del cual tenga obligaciones potenciales de ese tipo
- La responsabilidad civil del OTM frente a terceros deberá asegurarse según la legislación del país en que tales daños puedan ocurrir
- El seguro de la carga deberá contratarse según lo dispongan las legislaciones nacionales

En cuanto al nivel monetario de la responsabilidad para garantizar el desarrollo del mercado de seguros de la carga en los países, así como quién tendrá la obligación de contratar, no se ha tomado ninguna decisión.

En el documento "Informe del Grupo Preparatorio Intergubernamental para un Convenio sobre el Transporte Multimodal Internacional" (primera parte) aprobado en el Sexto Período de Sesiones, no figura, sin embargo, el tema de los seguros.

### 3. Aspectos aduaneros

Entre los problemas que pueden contribuir a reducir la eficiencia del transporte multimodal internacional está el de las modalidades de operación de las aduanas.

Es fácil comprender que si un transporte de contenedores utiliza el territorio de un país como simple tránsito para llegar a su destino y si en el primero se realiza una inspección como si se tratase de una mercancía fraccionada, esto representaría una pérdida de tiempo e incremento en los costos, que privaría al sistema unitarizado de una de sus grandes ventajas.

/Se puede

Se puede afirmar que los tiempos y costos serían superiores a los de la carga fraccionada porque se agregarían los problemas de la apertura del contenedor, el retiro y la reposición de las mercancías que contiene y el cierre del mismo, considerando además que la disposición de las mercancías dentro de un contenedor obedece a criterios técnicos.

a) Facilidades aduanales

En los países con niveles de transporte multimodal importante se adopta el régimen de tránsito aduanero que permite realizar el transporte de puerta a puerta sin ruptura de carga en las fronteras y con nacionalización en lugar de destino. Existen varios regímenes aduaneros internacionales, todos relacionados con modos específicos de transporte que se aplican a ámbitos geográficos determinados.<sup>15/</sup>

Por otra parte, si el paso de la mercancía en régimen de tránsito aduanal se realiza sin un control efectivo, se podría transformar en instrumento de violación de leyes y reglamentos. Sería el caso de una mercadería cuya importación estuviese prohibida en el país de paso y que por falta de un control adecuado pudiera ser sacada del interior del vehículo durante el viaje, para ser introducida al país de tránsito.

Para poder permitir el tránsito aduanero (o tránsito directo) las aduanas necesitan fundamentalmente:

- Contar con un documento que describa las mercancías y la ruta que van a seguir
- Aplicar las medidas materiales de seguridad adoptadas como marcas de identificación precintos en contenedores y vehículos, etc.

<sup>15/</sup> La lista de esos acuerdos comprende los siguientes: Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR, 1959 y 1975); Convenio relativo al despacho aduanero del tráfico internacional de mercancías transportadas por carretera (Convenio AGT, 1965); Reglamentación relativa a la guía de aduanas para el transporte por carretera en los países nórdicos; Convenio internacional para facilitar el paso de fronteras a mercaderías transportadas por ferrocarril (Convenio TIR, 1952); Convenio aduanero relativo al cuaderno ATA para la admisión temporal de mercancías (Convenio ATA, 1961; Convenio aduanero relativo al tránsito internacional de mercancías (Convenio ITI, 1971); Convenio internacional sobre simplificación y armonización de regímenes aduaneros, anexo E.1 referente al tránsito aduanero (Convenio de Kyoto, 1974).



- Establecer una garantía financiera para proteger al fisco en caso de litigio.

El mecanismo es en general, sencillo, y consiste en dejar una copia del documento en la oficina de partida, quedando la otra con el transportista que la entregará en la oficina de destino, y si no hay anomalías, ésta la regresa a la oficina de partida y se cancela la operación.

Cuando la carga tiene que atravesar varios países, en régimen de tránsito directo y en cada país las exigencias en cuanto a la documentación son diferentes, se obstaculiza enormemente el desarrollo del comercio. Se concluye, pues, que la normalización de la documentación es uno de los aspectos de importancia a ser acordado entre los países.

Otro aspecto pertinente a la facilitación es el hecho de que la mercancía en tránsito no debería pagar simultáneamente impuestos de importación y exportación, hecho que está consignado en los acuerdos internacionales vigentes. Lo anterior sin embargo no se refiere obligatoriamente al pago que se tenga que realizar para compensar los gastos de los servicios de fiscalización, ni los de desgaste de la infraestructura por su utilización, o los de otra índole (congestionamiento, etc.), principalmente cuando el vehículo como un todo y no solamente la mercancía, ingresa en el país de tránsito.

#### b) Posición de los países latinoamericanos

Sobre estos temas los países del grupo llamado de los 77 han manifestado sus opiniones favorables, en general, a un informe presentado por la UNCTAD:<sup>16/</sup>

Aceptando la utilización del régimen de tránsito aduanal sin perjuicio de las disposiciones en contrario de las leyes y reglamentos vigentes;

- Siempre que se cumplan en forma satisfactoria para las autoridades aduanales las condiciones establecidas, por regla general la mercancía no será sometida a inspección aduanera y no habiendo sospecha de irregularidad y fraude las autoridades sólo controlarán los precintos aduaneros en la entrada y la salida;

16/ Orientaciones para la aplicación de los procedimientos aduaneros en el transporte multimodal internacional (TD/B/AC.15/27).

- El país de partida de la carga debe tomar las medidas que garanticen la integridad y exactitud de la información para operaciones ulteriores. El país de destino deberá procurar despachar la mercancía en la oficina de destino, de preferencia en el lugar más cercano al del destino final.

- La mercancía bajo tránsito aduanal no estará sujeta al pago o al depósito de los derechos e impuestos de importación y exportación. Lo anterior no impide el cobro, de acuerdo con los reglamentos nacionales, por consideraciones de seguridad, moralidad y de sanidad pública, así como los que resulten de la operación misma, pero siempre que se apliquen en condiciones de igualdad.

- Las garantías financieras deben asegurar la operación de tránsito y deben de ser sencillas, eficaces, poco onerosas y que cubran los derechos, impuestos, tasas y otros gravámenes, así como las sanciones que tienen que pagar.

- Independientemente de otros documentos que puedan exigir las autoridades de aduana de los países en tránsito aceptarán una copia del documento de transporte multimodal como parte descriptiva del documento de tránsito aduanero.

En todos los puntos mencionados la propuesta de la UNCTAD expresa su preocupación porque se obedezcan los derechos y obligaciones señalados en las leyes nacionales, para no afectar los intereses de los países.

En el artículo 33 y anexo del Proyecto de Convenio sobre el Transporte Multimodal Internacional se puede observar que la redacción aprobada por el Grupo de los 77, el grupo de países socialistas y varios países desarrollados con economías de mercado, corresponde en general al mencionado informe de la UNCTAD.

La mayoría de los países desarrollados con economía de mercado desea que la referencia a las aduanas no se incluya en la parte dispositiva y sí como recomendación en el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios.

#### 4. El problema de las consultas

Se establece el sistema de consultas en el transporte marítimo entre armadores y usuarios o a través de sus consejos como un procedimiento para evitar los peligros de los acuerdos de cartel en las conferencias marítimas para fijar tarifas. El surgimiento del OTM sugiere la necesidad de que tal procedimiento sea extensivo a este tipo de transportación.

Actualmente las conferencias en los tramos contenedORIZADOS amplían sus acuerdos básicos para que los OTM que explotan buques se pongan de acuerdo en cuanto a un cobro uniforme en los tramos terrestres y evitar así la competencia entre ellos.

Como el tramo terrestre no está subordinado a acuerdos de lealtad o fidelidad,<sup>17/</sup> los usuarios pueden, si consideran elevado el precio de un flete de puerta a puerta, utilizar los servicios de terminal a terminal portuaria, sujetos a un procedimiento tradicional de consulta, y los servicios de un transportista local para el tramo terrestre.

El Grupo de los 77 defiende el principio de que las tarifas de puerta a puerta sean identificadas de forma tal que los usuarios puedan determinar por separado las cantidades cobradas por los distintos modos de transporte en cada traslado.<sup>18/</sup>

El nuevo problema que surge es el de los OTM que no explotan buques, y que teniendo bajo su control grandes volúmenes de carga pueden obtener fletes a más bajo costo sin que los usuarios se beneficien.

Para evitar la intromisión de los OTM extranjeros en las operaciones del transporte terrestre es indispensable que los usuarios no estén al margen de los acuerdos entre el OTM sin barcos y los armadores.

<sup>17/</sup> Los acuerdos de lealtad o fidelidad son los que se firman entre los usuarios y las conferencias marítimas y a través de los cuales el usuario entregará a la conferencia toda carga que se transporte dentro del área que opera y ésta favorece al usuario con tarifas especiales.

<sup>18/</sup> Véase artículo 8,m) del Proyecto de Convención citado.

El Grupo de los 77 considera que los usuarios deben conservar el control de todas las negociaciones que en un nivel general se refieren a fletes y que no se debe permitir a los OTM que no explotan buques el acceso a las conferencias sin el consentimiento de los usuarios. También sostiene que la celebración de consultas tripartitas entre operadores de transporte multimodal, usuarios y autoridades gubernamentales antes de la introducción de nuevas tecnologías, es un elemento básico para evitar los aspectos negativos ya señalados y postula: la inclusión de este último aspecto en las cláusulas del derecho público.

V. PARTICIPACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN  
EMPRESAS DE TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL.  
EL CASO DE AMERICA LATINA

La mayoría de los OTM que operan actualmente en el mundo son consorcios de transporte marítimo o empresas de explotación de contenedores que tienen su sede en los países desarrollados. Para proteger sus grandes inversiones estos consorcios tratan de entorpecer la participación de los países en desarrollo en este servicio, buscando al mismo tiempo extender sus actividades para adquirir privilegios monopolísticos con consecuencias lesivas sobre las marinas mercantes de estos últimos al dejarles el transporte de cargas poco rentables.

Es necesario, pues, que los países en desarrollo, a través de la convención en discusión, de convenciones regionales y de leyes y reglamentos nacionales puedan explotar al máximo sus sistemas tradicionales de transporte, tomando en cuenta la necesidad de proteger sus marinas mercantes, instalaciones portuarias y el empleo. Deberá tenderse, en otras palabras, a optimizar las inversiones ya realizadas y las que se juzgue conveniente agregar.

Pero ello no es suficiente por sí solo. Si se acepta que el transporte multimodal internacional constituye un paso adelante en materia de tecnología del transporte, no existe otra opción que la de prepararse para su incorporación a las actividades de los países en desarrollo aunque en forma controlada y dosificada, adoptando formas tecnológicas intermedias cuando sea posible, de acuerdo con los intereses nacionales, pero enfrentando el problema de la creación de empresas de transporte multimodal internacional, sean nacionales o regionales.

Son ya varias las rutas utilizadas para movimientos regulares de transporte multimodal en América Latina: partes para automóviles entre Buenos Aires y Arica y entre la República Federal Alemana y México; banano entre Honduras y los Estados Unidos; carne entre Guatemala y los Estados Unidos; operaciones lash entre los puertos del Golfo de México, de los Estados Unidos y la costa oriental de América del Sur, etc.

Por lo menos en doce países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Honduras, Guatemala y Venezuela prestan servicios a empresas de transporte multimodal internacional.

En Colombia, los almacenes de depósito creados a iniciativa del Comité de Usuarios del Transporte Marítimo y Aéreo (CUTMA) y de las grandes instituciones bancarias para operar en las zonas aduaneras se han convertido en operadores de transporte multimodal. En Brasil fueron los transportistas de carretera los que se transformaron en OTM y en México, la empresa Naviera Mexicana "Tecomar, S.A." transporta contenedores del puerto de Houston, Texas, a la planta Volkswagen de México, en Puebla y viceversa.

Brazil y Venezuela son los únicos países de América Latina que han legislado sobre el transporte multimodal, mientras que en México sólo existen disposiciones legales relacionadas con el "transporte combinado".<sup>1/</sup> Según las leyes brasileñas y venezolanas, el operador de transporte multimodal tiene que ser un transportista legalmente constituido y autorizado. Tanto en México como en Brasil esta actividad es vedada a extranjeros.

Como es probable que transcurran varios años antes de que se apruebe y ratifique una convención internacional al respecto, los países latinoamericanos han optado por establecer sus propias leyes. Con ello podría estarse debilitando la posición latinoamericana por la posible incompatibilidad que pudieran presentar entre sí dichas legislaciones.

Para contrarrestar este fenómeno sería conveniente estudiar y adoptar normas comunes regionales sobre transporte multimodal internacional, que traduzcan una firme posición latinoamericana y que constituyan un compromiso más completo y formal que el consenso hasta ahora obtenido en las reuniones del grupo latinoamericano. Estas normas comunes ayudarían a los países a adecuar o preparar sus

<sup>1/</sup> Se refieren particularmente a la coordinación de horarios entre los servicios nacionales y extranjeros.

respectivas legislaciones sobre la materia a fin de asegurar una conveniente compatibilización entre ellas, sirviendo de base a acuerdos bilaterales o multinacionales tendientes hacia la estructuración de los OTM en América Latina.

Se considera que la operación de los OTM deben satisfacer una serie de condiciones, entre las que destacan:

- Que se cuente con medios económicos de fácil liquidez, tales como capital o seguros que respalden su capacidad de respuesta ante los usuarios, las aduanas y otras autoridades;

- Que se posea la solvencia necesaria para respaldar la aceptabilidad, por parte de la comunidad bancaria internacional, de los documentos de transporte multimodal como evidencia del contrato de transporte multimodal, título de propiedad de la mercadería y prueba del movimiento de la carga;

- Que se esté en condiciones de preparar toda la documentación relacionada con el transporte y se efectúe el pago de los servicios (incluido el transporte) que se necesitan para el movimiento internacional de carga;

- Que se pueda supervisar el manejo de cargamento donde sea necesario --puntos fronterizos y puntos claves de transbordo-- por medio de personas especialmente capacitadas;

- Que se cuente con medios de comunicación expeditos para la rápida transmisión de datos entre puntos de origen y destino y entre puntos de transbordo, puntos fronterizos y otros puntos donde se toman decisiones o se recoge información respecto a la congestión de tránsito y otras condiciones que afectan la operatividad de las rutas;

- Que se disponga de información actualizada acerca de regulaciones comerciales, rutas, tecnología y servicios disponibles, tarifas de transporte, seguros y obstáculos administrativos que afectan los costos al usuario del movimiento de bienes en el comercio internacional;

- Que se mantengan relaciones estrechas con las aduanas y otras autoridades y con el personal operador de transporte y de puertos, a fin de poder recoger información oportuna con respecto al movimiento de la carga y evitar demoras, y

- Que se acaten los reglamentos de cada país en lo que respecta a licencias y condiciones de operación.

De lo anterior se concluye que no es fácil para los países latinoamericanos satisfacer todas estas condiciones, fundamentalmente por falta de experiencia, recursos y organización necesarios.

/Para superar

Para superar estas y otras dificultades sería conveniente que los países en desarrollo, y entre ellos los de América Latina, se apoyen en la cooperación regional y subregional, no sólo en lo relativo a recursos de inversión, sino también en lo que respecta al sistema descentralizado de agencias de comunicación que son imprescindibles para el funcionamiento de este sistema. Por otra parte, la operación del OTM podrá ser más eficiente si se establece en subregiones en donde ya existe un comercio de cierta importancia que provea la experiencia que deberá extenderse a otras áreas. En el mundo se está incrementando el sistema de empresas mixtas de transporte y en América Latina se creó la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR), cuya experiencia será seguramente de gran utilidad para la organización de las OTM en la región.

No debería excluirse tampoco la posibilidad de cooperación con países desarrollados mediante el establecimiento de empresas mixtas de transporte marítimo o consorcios de explotación de contenedores cuyo control efectivo esté en manos de los países en proceso de desarrollo. En este sentido, para garantizar a las flotas navieras de los países en desarrollo volúmenes de carga rentables, ayudaría a tal propósito la puesta en práctica del código de conducta de las Conferencias Marítimas, ya que reglamenta la distribución de la carga, motivo del comercio exterior entre los buques de países participantes, pudiendo ser utilizado como instrumento de defensa de las marinas mercantes de los respectivos países.

Una dificultad que podría presentarse a los países en desarrollo es que los bancos extranjeros, para efectos de crédito, no acepten el documento de transporte multimodal por no conocer sus condiciones de solvencia y posición comercial, situación que se agravaría al no haber una definición jurídica de dicho documento. Para salvar esta dificultad los gobiernos deberían establecer reglamentos en materia de licencias y requisitos básicos para el ejercicio de las actividades del OTM en su territorio. Estos requisitos generales constituirían una prueba de que los OTM estarían en condiciones de cumplir sus funciones facilitando sus relaciones con los bancos.



El Estado puede jugar un papel importante en la solución de los múltiples problemas y dificultades que se presentan en la organización de los OTM en América Latina, en particular facilitando la creación de tales organizaciones e impidiendo que sean dominadas por las empresas extranjeras. Su participación es tan importante como lo es cualquier otra iniciativa en que se conjugan la falta de una experiencia acumulada en un campo tecnológico, relativamente nuevo y de importancia estratégica, y la presencia de fuertes organizaciones pertenecientes a los países desarrollados, con gran experiencia y recursos de capital. La nueva tecnología puede provocar una nueva repartición de la carga, que la concentre aún más y otorgando además la posibilidad de extender el radio de influencia sobre otros modos de transporte a través del dominio de los mares.

El transporte, al igual que otros sectores, puede contribuir al desarrollo, puede ser un auxiliar importante para el intercambio de mercaderías y personas, y puede atenuar diferencias y reducir los costos totales de los productos, pero puede ser también un instrumento de acentuación de diferencias y de la dependencia, y por lo tanto, un factor que agrave los elementos negativos de las relaciones entre los países.

Para hacer frente a los problemas presentados, la convención de transporte multimodal internacional, no deberán presentar restricciones o elementos limitantes a la plena soberanía de los países a reglamentar y establecer condiciones para las operaciones multimodales internacionales en sus territorios.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El transporte multimodal internacional es uno de los campos en donde el desarrollo tecnológico ha generado cambios más importantes, particularmente en las relaciones entre el dueño de la carga y el porteador.
2. La unitarización de la carga --al incrementar rendimientos operacionales y al disminuir la inseguridad de la carga, tanto durante los recorridos como en los transbordos y en las terminales-- crea las condiciones para el surgimiento del empresario denominado Operador del Transporte Multimodal Internacional, para cuya actividad se hace necesaria una convención que establezca bases jurídicas al contrato único entre el operador y el dueño de la carga y a través del cual este último no tenga ya que entenderse o relacionarse con los diversos porteadores unimodales.
3. Para ejercer la función de Operador del Transporte Multimodal internacional el empresario deberá disponer de recursos financieros, experiencia, contactos y un sistema de comunicaciones, entre otros requisitos. Por su naturaleza este nuevo empresario tendrá que conectarse con los diversos transportistas de los países. Todo lo anterior puede conducir a un nuevo proceso de concentración del transporte internacional en manos de algunos países o empresarios, e incrementar la posibilidad de que interfiera y distorsione el sistema tradicional de transporte de los países, como lo estaría demostrando la experiencia reciente a este respecto.
4. Por otra parte, la introducción de las nuevas tecnologías trae aparejada la de elevación de los rendimientos y ahorro de la mano de obra. Su aplicación generalizada debe ser decidida sin embargo, después de un análisis cuidadoso, porque es necesario verificar en cada caso si los cambios corresponden al nivel de desarrollo alcanzado; si los volúmenes que se movilizan y el tipo de carga que se exporta e importa lo justifican y qué sector de la economía asumirá los costos de una eventual subutilización de las instalaciones; cabe igualmente

/analizar

analizar los efectos que tendrán tales innovaciones en la utilización de la mano de obra, y en particular, sobre los sistemas de transportes existentes.

Las grandes diferencias existentes entre los países en desarrollo y los industrializados, así como la dependencia económica de los primeros en relación a los segundos, determina muchas veces la imposición de técnicas que superan las necesidades reales y de aquéllos y su disponibilidad de recursos con los que deberán atenderse objetivos que respondan a necesidades más perentorias de la población.

5. La participación en la discusión y aprobación de una convención para el transporte multimodal internacional es del mayor interés para los países en desarrollo, ya que de no ser así, esta modalidad que ya está operando en el mundo y se extiende hacia América Latina, terminará por imponerse por efecto de presiones externas y no en base a decisiones concientes de los países más débiles. Ratifica esta tendencia el hecho de que al iniciarse la discusión para formular una Convención, los países latinoamericanos fueron marginados.

6. La unidad existente en el Grupo de los 77 en cuanto a la preferencia expresada por el régimen de responsabilidad de tipo mixto, indica la tendencia a una mayor flexibilidad en relación a las indemnizaciones. Ella se hace cargo de la dispar evolución tecnológica que se prevé tendrán los diversos modos de transporte, y otorga la posibilidad de hacer prevalecer las leyes locales o regionales al mismo tiempo que se evitan los grandes huecos de la indemnización, como son los tramos desconocidos de los daños. Por otra parte, la experiencia ha demostrado que debe postularse porque se reduzcan al máximo el número de exenciones, así como la necesidad de que la responsabilidad de la prueba recaiga sobre el OTM y no sobre el dueño de la carga.

El tipo de responsabilidad y el monto de la indemnización deben ser vistos igualmente bajo el ángulo de los intereses de los mercados de seguros de cada país.

7. En concordancia con lo anterior, es muy importante que los países latinoamericanos establezcan bases institucionales regionales para el transporte multimodal internacional que atiendan a sus intereses nacionales y regionales. La iniciativa de los países latinoamericanos, con la colaboración de la CEPAL, en el sentido de proponer un "Proyecto de Convención Latinoamericana sobre Responsabilidad Civil de los Portadores en el Transporte Terrestre Internacional" constituye una vía en la que cabría perseverar.

8. Lo aprobado por la UNCTAD en materia de seguros y reaseguros en su Tercer Período de Sesiones (mayo de 1970), debe servir de norma y guía en lo que respecta a la mencionada Convención. Se trata de no afectar las conquistas ya alcanzadas, sino más bien estimular el desarrollo de los mercados nacionales de seguros principalmente el relativo a las operaciones generadas por las actividades económicas de los países en desarrollo, incluido su comercio exterior, con lo que se estará protegiendo sus intereses, particularmente sus balanzas de pagos. A este respecto, la posición del grupo latinoamericano, al incluir la obligación de que los seguros de las importaciones de los países en desarrollo sean contratados en el mercado de seguros del país de destino, es de gran importancia.

9. Al establecerse la facilidad aduanal --medida imprescindible para evitar el entorpecimiento del transporte multimodal-- debe cuidarse que dicha facilidad no entorpezca las normas de fiscalización que aplican los países para evitar posibles irregularidades y fraudes.

La mercadería en tránsito aduanal no deberá estar sujeta a los impuestos de importación y exportación; sin embargo, debe recaer en la operación el pago de determinados servicios como los de seguridad, de sanidad pública, etc., aplicados de acuerdo con los reglamentos nacionales.

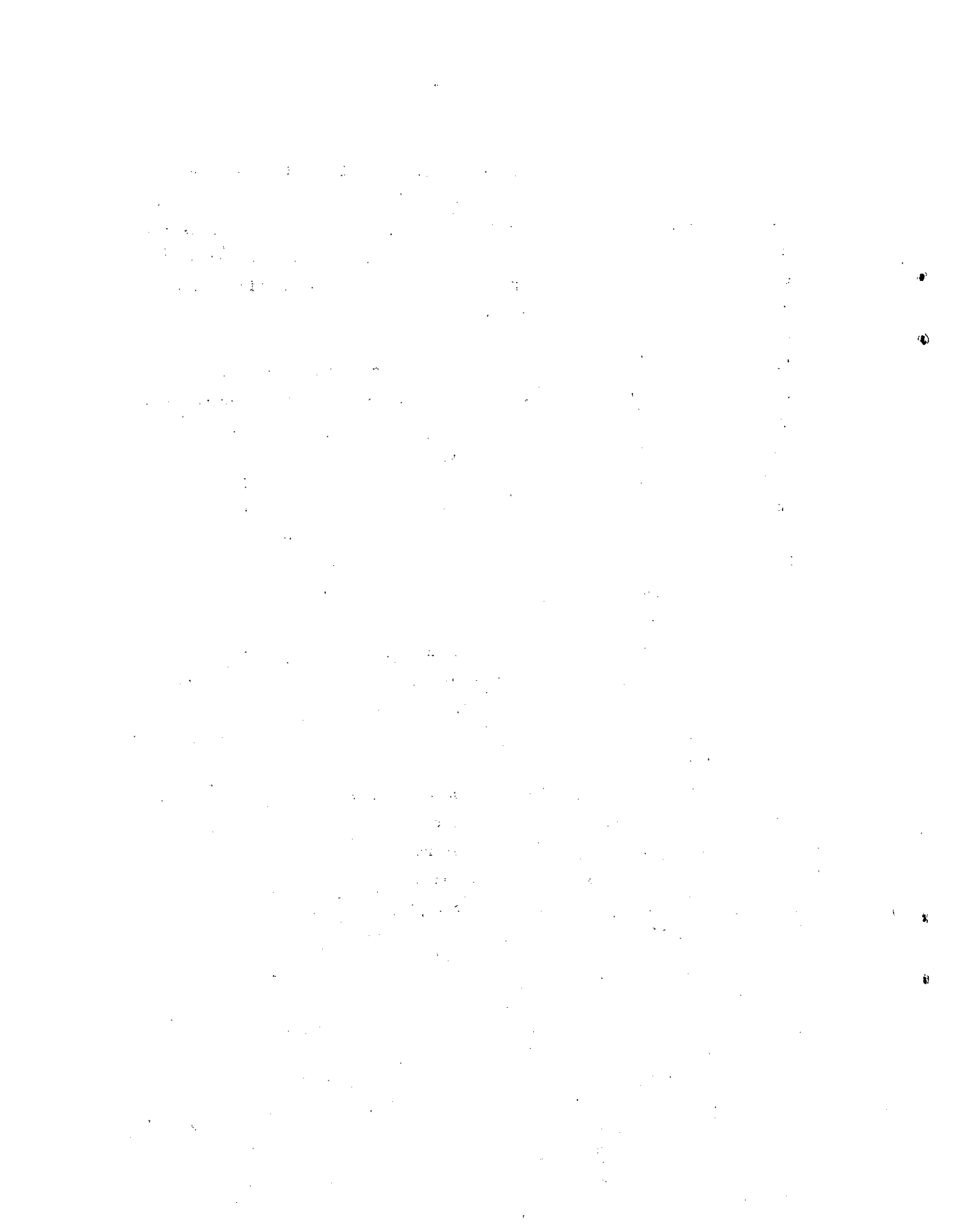
10. Debe exigirse la participación de los usuarios en las consultas, de suerte que puedan influir en la fijación de las tarifas en los tramos en los que las consultas ya existen o deberían existir. En consideración

a lo anterior, el Grupo de los 77 aboga porque la tarifa de puerta a puerta sea identificada de tal forma que los usuarios puedan conocer por separado las cantidades cobradas en cada traslado por los distintos modos de transporte. También es justa y necesaria la celebración de consultas tripartitas entre operadores de transporte multimodal, usuarios y autoridades gubernamentales antes de la introducción de nuevas tecnologías.

11. Los países en desarrollo deben establecer políticas y medidas que eviten que las nuevas tecnologías favorezcan el desarrollo de privilegios monopolísticos entre ellos, y un mayor control por parte de los países en los que radican las empresas que operan el transporte multimodal sobre las marinas mercantes. Deben al mismo tiempo garantizar la optimización de las inversiones ya realizadas con anterioridad en sistemas tradicionales o de los que juzguen conveniente realizar.

12. Al aceptarse que el Transporte Multimodal Internacional constituye un logro positivo en materia de tecnología del transporte, no existe otra opción para los países en desarrollo, que prepararse a un ritmo adecuado y de acuerdo a las posibilidades de cada país, para enfrentar el problema de la creación de empresas de transporte multimodal internacional, sean nacionales o regionales, aprovechando para esto las experiencias ya existentes en este campo y ampliando las leyes protectoras que lo faciliten.

13. El Estado juega un importante papel en los países en desarrollo para la consecución de todo lo anterior, como elemento de apoyo y de desarrollo en campos de importancia estratégica en donde no existe una experiencia acumulada y en donde se hacen sentir fuertes intereses económicos y de carácter monopolístico.



BIBLIOGRAFIA

1. ECOSOC, Consecuencias económicas, especialmente para los países en desarrollo de la propuesta Convención sobre el Transporte Internacional Combinado de Mercancías (E/5111), Naciones Unidas
2. CEPAL, El desarrollo latinoamericano y la conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el transporte internacional de contenedores (E/CN.12/912/Rev.1/Add.2), Naciones Unidas
3. UNCTAD, Seguros de responsabilidad y de carga en las operaciones de transporte multimodal internacional (TD/B/AC.15/14)
4. José Ripoll, El seguro y la independencia económica de los países en desarrollo
5. Naciones Unidas, Unitarización de la carga (TD/B/C.4/75)
6. UNCTAD, Operaciones de transporte multimodal internacional (TD/B/AC.15/7)
7. CEPAL, Facetas económicas e institucionales de las nuevas tecnologías de transporte en América Latina (E/CEPAL/L.113)
8. Proyecto TRANSMAR, Características del transporte multimodal internacional y su aplicación a los países en vías de desarrollo (Conferencia dictada por el Doctor e Ingeniero Rafael Izquierdo)
9. CEPAL, Evolución de la posición latinoamericana en relación con las negociaciones de la Convención de transporte multimodal internacional (E/CEPAL/L.141)
10. UNCTAD, El transporte marítimo 1977 (TD/B/C.4/178)
11. Ignacio Echeverría, Los Ferrocarriles de Sudamérica y el transporte multimodal internacional (Documento final XIV Asamblea - ALAF).
12. CEPAL, El transporte multimodal internacional en el Cono Sur y su necesidad de apoyo institucional (E/CEPAL/L.139)
13. CEPAL, Transporte intermodal internacional: los problemas inmediatos de América Latina y un programa de acción institucional (E/CN.12/L.103)
14. UNCTAD, Proyecto de definiciones de los términos empleados en el proyecto de convenio (TD/B/AC.15/40)

/15. UNCTAD,

15. UNCTAD, Aspectos técnicos y financieros de las tecnologías modernas de transporte utilizadas en las operaciones de transporte multimodal (TD/B/AC.15/15/Corr.1)
16. UNCTAD, Las operaciones de transporte multimodal internacional y las aduanas (TD/B/AC.15/7/Add.4)
17. UNCTAD, El seguro marítimo de carga (TD/B/C.3/120)
18. UNCTAD, Orientaciones para la aplicación de los procedimientos aduaneros en el transporte multimodal internacional (TD/B/AC.15/27)
19. UNCTAD, Problemas de las consultas en relación con el transporte multimodal (TD/B/B/AC.15/28)
20. UNCTAD, Informe del grupo preparatorio intergubernamental para un convenio sobre el transporte multimodal internacional acerca de su cuarto período de sesiones (TD/B/682 y TD/B/AC.15/34)
21. UNCTAD, Informe del grupo preparatorio intergubernamental para un convenio sobre el transporte multimodal internacional acerca de la segunda parte de su tercer período de sesiones (TD/B/640 y TD/B/AC.15/23)
22. UNCTAD, Consecuencias económicas y sociales del transporte intermodal internacional en los países en desarrollo (TD/B/AC.15/13)
23. CIPE, B.N. Hoffmaster y C.A. Neidengard, El transporte de carga en recipientes - containers
24. Naciones Unidas, Aspectos técnicos de los sistemas de transporte de grandes contenedores
25. UNCTAD, Variantes del preámbulo y proyectos en texto correspondientes a los párrafos 3 y 4 de la Sección I del entendimiento acerca del alcance del proyecto de convenio sobre el TMI (TD/B/AC.15/26)
26. UNCTAD, Preparación de un anteproyecto de convenio sobre el transporte multimodal internacional (TD/B/AC.15/29)
27. CEPAL, Sistemas de responsabilidad y seguros en el caso de contratos de transporte multimodal internacional (E/CEPAL/L.123), 24 de noviembre de 1975



