



FACILITACION DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

PREPARADO POR LA SECRETARIA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Año XVI - N° 95 Marzo-abril 1992

EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE MULTIMODAL EN AMERICA LATINA¹

La operación de transporte multimodal en el mundo

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

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

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

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

¿Quiénes son los operadores del transporte multimodal?

Los operadores del transporte multimodal de los países industrializados son numerosos y van del operador de transporte tradicional, como las compañías navieras o las empresas de ferrocarril, a los llamados intermediarios, término que agrupa indistintamente, a transitarios (*freight forwarders*), porteadores públicos que no explotan buques (*non-vessel-operating common carriers-NVOCCs*), terceros (*third parties*), agentes de carga aérea, etc.

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

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

Las características comunes del marco de operación

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

- el acceso a la profesión de expedidor de carga que permite operar en el transporte multimodal está regulado (no así la actividad como tal);

- la legislación fiscal y tributaria contempla la desgravación y exoneración de tributos en materia de fletes y servicios incluidos los correspondientes a tramos terrestres en el marco de operaciones de transporte multimodal internacional;
- los procedimientos aduaneros otorgan las facilidades para elegir el lugar y momento del despacho y, asimismo, autorizan el paso de contenedores hasta el destino final;
- los terminales interiores de carga, puertos secos y variantes de almacenes de depósito cuentan con los equipos e instalaciones necesarias para realizar las operaciones de acondicionamiento y transferencia entre distintos modos y etapas de transporte;
- los bancos y compañías de seguros aceptan documentos de transporte multimodal para la cobertura y financiamiento de las operaciones;
- los sistemas de intercambio electrónico de datos permiten desde un despacho aduanero informático sin presencia física ni documentación hasta un seguimiento individualizado de los contenedores y otros medios de transporte.

El significado y desafíos del transporte multimodal para América Latina

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

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

¹Extraído del documento CEPAL LC/R.1070 de 11 de noviembre de 1991, elaborado conjuntamente por el Departamento de Servicios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL, para la XVIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur.

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

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

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

Obstáculos que afectan el desarrollo del transporte multimodal en la región

1. El rol de los usuarios

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

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

estándar desarrollado por las Naciones Unidas para facilitar el intercambio electrónico de datos en el ámbito de la administración, el comercio y el transporte.

2. El rol de los operadores de transporte

Respecto de los operadores de transporte se advierte lo siguiente:

- por desconocimiento de los beneficios que reporta la oferta de transporte integrada y/o por falta de una institucionalidad adecuada según se verá más adelante, se denota también una escasa oferta de servicios multimodales;
- por falta de capacitación y también de una institucionalidad adecuada, los modos e interfaces de transporte no siempre operan con la eficiencia y confiabilidad necesarias para que los operadores de transporte internacional se arriesguen a ofrecer servicios de transporte multimodal;
- si bien el contenedor y la tecnología de los computadores y las comunicaciones constituyen el vínculo físico de mayor relevancia para la integración de los diversos elementos de la cadena de distribución física, los operadores no le han prestado suficiente atención a estos adelantos tecnológicos;
- la tendencia creciente hacia la libre competencia y a la desreglamentación en los servicios de transporte constituye un incentivo para la racionalización de los servicios de transporte multimodal, y al mismo tiempo, impone nuevos esquemas empresariales tales como subcontratación, *joint ventures*, acuerdos comerciales, etc., con operadores multimodales nacionales, regionales o internacionales.

3. El rol de los gobiernos

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

- en su conjunto, las autoridades competentes (Ministerios de Transporte, de Hacienda, etc. y sus respectivas entidades adscritas: puertos, aeropuertos, ferrocarriles, Aduanas, etc.) han tardado en percibir la importancia del transporte multimodal que obliga a reconsiderar las políticas de regulación para cada modo y a orientar su desarrollo con una visión global y sistémica;
- a pesar de los esfuerzos desplegados en materia de planificación de la infraestructura necesaria para acoger la tecnología del contenedor, elemento básico para el desarrollo del transporte multimodal, aún restan muchas tareas que deben ser asumidas, tanto por el sector público como privado, en beneficio de la integración física tanto nacional como

regional: desarrollo de terminales interiores de carga, puentes, caminos, ferrocarriles, puertos, etc;

- en materia de puertos, es urgente aumentar la productividad, limitar los costos y entrar a formar parte de cadenas internacionales de transporte multimodal;
- la adaptación y armonización de los procedimientos administrativos de las autoridades nacionales de aduanas y otras prácticas comerciales (bancarias y de seguros) que entorpecen el flujo continuo de la carga internacional, resultan esenciales para el desarrollo del transporte multimodal;
- se puede observar que, con la excepción de Brasil, los países de América Latina no tienen participación en la labor continua en los trabajos para el desarrollo de mensajes comerciales para el intercambio electrónico de datos (UN/EDIFACT), lo que dificulta la posibilidad de establecer redes locales de intercambio electrónico de datos (e.g. entre autoridades portuarias, Aduanas, operadores de transporte, transitarios, usuarios, etc.) que permitan fomentar el desarrollo del transporte multimodal;
- uno de los aspectos de mayor complejidad para superar las barreras que afectan el comercio internacional de los países latinoamericanos, lo constituye la falta de una institucionalidad jurídica regional que contemple a todos los actores y actividades que intervienen en la cadena de distribución física, y que cree las condiciones necesarias para estimular el establecimiento de operadores de transporte multimodal capaces de organizar sistemas de distribución eficientes de origen a destino, que les permitan competir o al menos colaborar en un negocio multimodal crecientemente transnacionalizado.

4. El marco jurídico regional

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

- las regulaciones de cada modo de transporte vigentes o en proyecto en cada país y a nivel subregional;
 - las propuestas para el transporte multimodal vigentes o en proyecto en cada país, a nivel subregional e internacional;
 - las propuestas internacionales para las interfaces.
- No obstante, el análisis que se presenta en el Capítulo III del citado Estudio se limita a considerar los siguientes factores:
- las propuestas internacionales sobre transporte multimodal para proponer las bases de un marco jurídico regional;

- las propuestas subregionales en materia de responsabilidad en materia de transporte terrestre;
- la propuesta internacional para la regulación del régimen de responsabilidad de las interfaces.

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

El transporte terrestre

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

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

En la XVIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur, realizada en noviembre de 1991, se propuso a los gobiernos miembros la realización de los trámites legales y administrativos correspondientes, para la pronta ratificación del citado Convenio subregional, mediante la suscripción de un Acuerdo de Alcance Parcial de la ALADI al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, o en subsidio, por el procedimiento establecido en las respectivas legislaciones internas. Como la Subregión Andina cuenta con la Decisión 257 sobre Transporte Terrestre Internacional, debería analizarse la posibilidad de armonizar ambas disposiciones, con el objeto de contar con un régimen único de responsabilidad, en materia de transporte terrestre para toda la región.

El transporte aéreo y marítimo

Ambos modos de transporte cuentan con regímenes jurídicos para sus operaciones internacionales. El transporte aéreo internacional se apoya en el Convenio de

Varsovia para la Unificación de Ciertas Reglas relativas a dicho transporte (Varsovia 1929 y sus protocolos de Montreal de 1975), el que por ser de aplicación universal y concordar con los principios comunes propuestos para los demás modos, interfaces y para el transporte multimodal, no interfiere en el desarrollo del transporte multimodal.

Con el transporte marítimo la situación es diferente. Fundado en los mismos principios que el resto de las propuestas internacionales tanto modales como multimodales, existe el Convenio de las Naciones Unidas sobre Transporte Marítimo de Mercancías de 1978, conocido como Las Reglas de Hamburgo, que entrará en vigor en Noviembre de 1992. Sin embargo, el comercio marítimo se rige aún mayoritariamente por Las Reglas de La Haya de 1924 o sus Protocolos de Haya-Visby de 1968 y 1979, sustentados sobre principios diferentes. Es de esperar que con la entrada en vigencia de las Reglas de Hamburgo, emerja un consenso mundial sobre la materia.

El transporte multimodal en los países del grupo Andino

Por mandato presidencial en el Acta de La Paz, los países miembros de la Subregión Andina deberán contar con una decisión normativa relativa al transporte multimodal. Ya se cuenta con un proyecto de decisión, pero como se pretende contar con un marco normativo común para todos los países de la ALADI, el grupo andino ha solicitado comentarios sobre su proyecto de los demás países.

Si bien se cuenta con el Convenio de las Naciones Unidas sobre Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, aprobado en 1980, éste sólo ha sido ratificado por 5 de los 30 países requeridos para su entrada en vigor. Ante esta situación, la UNCTAD en conjunto con la Cámara Internacional de Comercio (*International Chamber of Commerce, ICC*) han aprobado recientemente unas nuevas Reglas Uniformes Relativas al Documento de Transporte Multimodal (París, 11 de junio de 1991) para uso voluntario por las partes comerciales,

las que basadas en el Convenio de Transporte Multimodal constituyen un consenso respecto de los aspectos controvertidos de este Convenio. Se pronostica que estas reglas se incorporarán a los documentos de transporte multimodal de las grandes empresas operadoras internacionales de esta modalidad de transporte.

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

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

Los terminales de carga

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

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

INSTITUCIONES REGIONALES QUE CONTRIBUYEN A LA FACILITACION DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE

A partir de la presente edición, este Boletín dará a conocer un perfil de las diferentes asociaciones, entidades, instituciones y organismos regionales cuyas labores se relacionan con la actividad de facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe. Asimismo, para poder difundir antecedentes y datos actualizados, rogamos que dichas instituciones nos hagan llegar a la brevedad toda la información pertinente para ese fin al **Boletín FAL - FAX (56-2) 208-0252 o 208-1946; CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.**

En esta primera oportunidad se dará a conocer información sobre la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR).

¿Qué es la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR)?

ALAMAR es un organismo internacional con personería jurídica, constituido por empresas navieras estatales y privadas, nacionales de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Fue creada para promover el desarrollo de las respectivas marinas mercan-

tes, la coordinación de los servicios de transporte por agua, así como mejorar el rendimiento y calidad de los transporte marítimos, fluviales y lacustres, necesarios al intercambio comercial, zonal y extrazonal.

¿Cómo surgió ALAMAR?

El antecedente directo en la creación de ALAMAR fue la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo la cual, en su Segundo Período de Sesiones -México, octubre de 1962- aprobó la Resolución N° 45, que, en su cláusula cuarta literal a) disponía textualmente:

"Las Partes Contratantes darán los pasos necesarios para propiciar por parte de las empresas navieras privadas y estatales de sus respectivos países: a) la organización de una asociación de armadores de la Zona de Libre Comercio para procurar el desarrollo y establecer la coordinación de los servicios de transporte marítimo en forma de hacerles más eficientes, de obtener su mayor rendimiento y de contribuir a la promoción del intercambio comercial intrazonal".

Por iniciativa de la Asociación Nacional de Armadores de Chile, los armadores nacionales de los países que integraban en ese tiempo de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se reunieron en Viña del Mar, Chile, entre el 12 y el 15 de julio de 1963, en lo que se llamó el Primer Encuentro de Armadores Latinoamericanos. Los delegados asistentes, que representaban a empresas nacionales de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay respondiendo al mandato contenido en la Resolución 45 antes mencionada, aprobaron por unanimidad el 13 de julio de 1963 la constitución de la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR).

¿Cuáles son los objetivos de ALAMAR?

De acuerdo con sus estatutos, ALAMAR tiene los siguientes objetivos:

- a) Promover una política tendiente al desarrollo, intensificación, coordinación y racionalización del transporte marítimo, fluvial y lacustre entre los países miembros de la ALADI y procurar que sus marinas tengan la capacidad necesaria para atender el transporte de su intercambio zonal y de una cuota sustancial de su comercio exterior extrazonal, asegurando la corriente normal y continua de sus exportaciones, mediante servicios eficientes y adecuados que contribuyan al desarrollo armónico de sus pueblos;
- b) Colaborar con la ALADI y otros organismos en el constante perfeccionamiento de

las condiciones del transporte zonal y extrazonal;

- c) Realizar estudios e investigaciones sobre problemas relacionados con las actividades marítimas, fluviales, lacustres y portuarias;
- d) Estimular, proteger y representar los intereses generales de sus asociados;
- e) Auspiciar el régimen de conferencias de fletes;
- f) Procurar y facilitar el canje de informaciones que tiendan a mejorar el rendimiento y calidad de los transporte marítimos, fluviales y lacustres necesarios al intercambio zonal y comercio extrazonal, así como de los servicios portuarios y estimular la creación y desarrollo de centros y seminarios de estudios referentes a los mismos;
- g) Apoyar a solicitud de los asociados sus gestiones ante los Gobiernos de sus respectivos países tendientes al fomento y desarrollo de la marina mercante nacional preferentemente cuando dichas gestiones se dirijan a lograr los fines de la Asociación;
- h) Representar y defender a sus asociados ante la adopción de medidas que puedan afectar sus intereses generales.

Estructura de ALAMAR

Está constituida por sus autoridades y órganos de administración.

- a) **la asamblea general:** es la autoridad máxima y se forma con la reunión de todos los asociados;
- b) **el directorio:** está compuesto de tantos miembros como corresponda a dos representantes por cada uno de los países a que pertenezcan los asociados de ALAMAR. Existen dos directores titulares y dos suplentes por cada país. El directorio elige de entre sus miembros un presidente y tres vicepresidentes y fija el orden de precedencia de éstos;
- c) **el vicepresidente ejecutivo:** es el ejecutor de las resoluciones que adopten las autoridades competentes de ALAMAR y debe colaborar y asesorar al presidente en sus funciones, especialmente en la promo-

ción de estudios y trabajos destinados al perfeccionamiento de las condiciones del transporte zonal y extrazonal;

d) **la secretaría ejecutiva y la subsecretaría administrativa** de la Asociación.

Publicaciones de ALAMAR

Revista ALAMAR, mensual. Por iniciativa del presidente brasileño de ALAMAR se inició en 1975 la publicación de un **Boletín Informativo**, actualmente **Revista ALAMAR**. Los principales objetivos de la Revista son suministrar información a las personas vinculadas a la actividad naviera y tratar de formar opinión en la región sobre el objetivo primordial de un organismo internacional de integración como es ALAMAR que promueve una política naviera y su incidencia en el comercio y la integración. Para alcanzar esta meta, ALAMAR cuenta con un periodista uruguayo, quien selecciona dentro de los criterios generales del directorio de la Asociación, la información internacional, especialmente, latinoamericana más representativa de los intereses de sus asociados, con el fin de lograr el actual resultado: una revista quizás única en su género en América Latina.

El último ejemplar publicado es la Revista ALAMAR N° 609, correspondiente a febrero de 1992. Entre otras de las publicaciones de ALAMAR están: *Estadísticas ALAMAR*; Libro del Año; Manual de Documentación Naviera; Legislación Naviera - Fomento Marinas Mercantes.

¿Cuál es la Sede de ALAMAR?

Desde 1964, la Sede permanente de Asociación es la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, sin perjuicio de la facultad del directorio para establecer delegaciones en las ciudades de la Zona que se estime conveniente.

Dirección: Río Negro 1394 - Oficina 502
Casilla de Correos: 767
Montevideo, Uruguay
FAX: (59-82) 920732; Fonos: (59-82) 98-7449 y 92-0732

NACIONES UNIDAS

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
División de Transporte y Comunicaciones

Facsimile: 2080252-2081946, Télex: 340295 (UNSTGO CH), 240077 (UNSGO CL)
Casilla 179-D
Santiago de Chile

**IMPRESOS
VIA AEREA**