

NACIONES UNIDAS

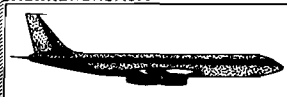


CEPAL

Nº 17

Julio de 1978

BOLETIN PREPARADO
POR LA SECRETARIA DE LA
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL PROGRAMA DE
TRANSPORTE OEA-CEPAL



F



A

L

Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina



REUNION INTERGUBERNAMENTAL PREPARATORIA DE UN PROYECTO DE CONVENCIÓN LATINOAMERICANA SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL DEL PORTEADOR EN EL TRANSPORTE TERRESTRE INTERNACIONAL

Recientemente y luego de diversas consultas que confirmaron el interés de los Gobiernos de los países latinoamericanos, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL ha convocado la Reunión Intergubernamental Preparatoria de un proyecto de Convención latinoamericana sobre responsabilidad civil del porteador en el transporte terrestre internacional, que tendrá lugar en la Sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, del 4 al 8 de septiembre de 1978.

El objetivo de la Convención es reglamentar la responsabilidad civil del porteador que interviene en el transporte terrestre internacional en América Latina, entendiéndose por tal "la actividad en virtud de la cual se transportan por vía terrestre, manipulan o almacenan mercancías, a título oneroso, cuando dichas operaciones formen parte del traslado de aquéllas desde el territorio de un Estado al de otro".¹

Al redactar esta Convención se pretendió establecer en América Latina un sistema sobre responsabilidad que fuera adecuado a las necesidades del transporte terrestre internacional así definido. Los objetivos generales de dicho sistema serían:

- i) Promover el desarrollo del comercio internacional intralatinoamericano;
- ii) Minimizar el costo total que deba pagar el usuario por todos los servicios necesarios;
- iii) Crear las condiciones para que la industria regional del transporte por carretera cuente con una estructura apropiada;
- iv) Garantizar la adecuada distribución de las cargas entre los diferentes medios de transporte terrestre y un uso más ventajoso de las posibilidades de complementación entre ellos;
- v) Asegurar que exista un incentivo suficiente para que todos los participantes en el transporte internacional tengan interés en tomar las precauciones necesarias para que las mercancías lleguen en buenas condiciones a su destino;
- vi) Fomentar una mayor participación de las empresas de seguro latinoamericanas en el mercado de seguros regionales;
- vii) Velar por que las reglas que rijan el transporte terrestre internacional sean claras y sencillas de aplicar.²

¹ Artículo primero del proyecto de Convención (véase *Boletín FAL* N° 14, diciembre de 1977).

² CEPAL, *Límite de la responsabilidad civil del porteador en el transporte terrestre internacional en América Latina: Criterios para su fijación* (E/CEPAL/1047/Add. 1) julio de 1978.

Concretamente la contribución de la convención propuesta hacia el logro de estos objetivos generales es definir con precisión las normas relativas al cuidado en el manejo de las mercancías y, al mismo tiempo, delimitar el monto monetario, por kilogramo de peso bruto, de la responsabilidad del porteador por el no cumplimiento de dichas normas. De suscribirse esta convención los países latinoamericanos estarían en condiciones de crear un instrumento similar que reglamente el contrato de transporte terrestre internacional. Ambas convenciones, al establecer normas comunes para todos los países signatarios, pasarían a constituir una infraestructura institucional sólida que facilitaría la labor de quienes participan en el transporte del comercio internacional en la región. Indudablemente ello traería consigo, entre otros beneficios, una clara disminución de los costos derivados de la incertidumbre que ahora afecta tanto a los cargadores, como a los aseguradores y a los porteadores de la carga.

En el momento actual, la estructuración de un régimen institucional uniforme para América Latina parece oportuna, pues permite responder a las inquietudes manifestadas en diversos foros regionales y subregionales.

Así lo entendió el Grupo de Expertos cuya asesoría solicitara la secretaría de la CEPAL para la revisión y redacción final del anteproyecto de Convención. Dicho Grupo, que se reunió en la sede de la CEPAL entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 1977, se pronunció por la conveniencia de redactar los artículos primero y segundo del proyecto de Convención en forma muy amplia, "teniendo en cuentas las ventajas apreciables que pueden derivarse de la uniformidad de las normas de responsabilidad civil en los diferentes medios de transporte. ... incluyendo la interrelación con el transporte marítimo".³

Asimismo, y a la luz de los antecedentes examinados y de las opiniones expresadas durante la reunión, el Grupo de Expertos estimó que el monto límite de la responsabilidad, que debería aparecer en el artículo sexto, no podía ser fijado en esa ocasión, pues debía ser objeto de mayor análisis. En consecuencia, sugirió que la CEPAL preparase

³ CEPAL, *Informe del Grupo de Expertos sobre la reunión para redactar un proyecto de Convención Latinoamericana sobre responsabilidad civil de los porteadores en el transporte terrestre internacional*. (E/CEPAL/1047), Santiago de Chile, diciembre de 1977.

un estudio sobre el particular donde se considerara, entre otras materias, lo estipulado al respecto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías (Hamburgo, marzo de 1978).

La CEPAL ha finalizado dicho estudio² y lo ha enviado a los Gobiernos, junto con el temario provisional, como

EL PAPEL DE LA CEPAL EN EL CAMPO DE LA FACILITACION¹

En 1975, la labor que realiza la CEPAL en el campo de la facilitación recibió un importante impulso cuando el decimosexto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina recomendó que la División de Transporte y Comunicaciones "apoye la acción regional para la facilitación de los procedimientos aplicados en el comercio y en el transporte intrarregional y con el resto del mundo".² De acuerdo con este mandato la CEPAL ha ampliado rápidamente el alcance de sus intereses y en la actualidad está a la vanguardia de las actividades para coordinar la facilitación que se realizan dentro de América Latina y también desempeña un papel importante en los esfuerzos que se llevan a cabo en el plano mundial. Para dar a conocer tanto sus propias actividades e ideas como las de otras organizaciones, la CEPAL publica bimestralmente el *Boletín FAL (Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina)* que ofrece al mundo en general una idea de los avances que está logrando América Latina en el campo de la facilitación e informa a la región sobre los logros más recientes de otras regiones.

1. Actividades regionales

Dentro de América Latina, la CEPAL se ocupa de manera especial del transporte terrestre internacional. En la actualidad la región cuenta con una red bastante completa de infraestructura física constituida por carreteras y conexiones ferroviarias entre países; no obstante, el crecimiento físico generalmente no se ha acompañado de la creación de una infraestructura institucional complementaria adecuada que permita que las empresas de transporte camionero y los ferrocarriles utilicen la red en forma efectiva. Procurando promover el desarrollo institucional necesario, la CEPAL ha contribuido a elaborar varias convenciones destinadas a facilitar las corrientes de comercio o a eliminar las barreras que han impedido su creación.

La necesidad de tal facilitación quedó ampliamente demostrada en octubre de 1973, cuando la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) auspició el primer embarque multinacional por ferrocarril que, partiendo de Chile, atravesó la Argentina y Bolivia hasta llegar al Brasil. Durante el viaje, que fue organizado por la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL, se hizo un inventario de alrededor de 24 documentos necesarios. Como consecuencia directa de esta experiencia, la CEPAL y la ALAF colaboraron en la elaboración de la convención MULTILAF que comprende el transporte multinacional (que abarca tres o más países) de carga por los ferrocarriles de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay y desarrollaron actividades relacionadas con su ratificación. Teniendo presente una disposición de esta convención que establece que debe existir un solo documento de transporte multinacional, la CEPAL ideó una carta de porte que se

documenta de referencia para la reunión que deberá celebrarse en septiembre próximo. Se espera que los trabajos preparatorios sean completados antes de abril de 1979, de manera que sea posible suscribir la Convención latinoamericana de responsabilidad civil del porteador en el transporte terrestre internacional en el decimoctavo período de sesiones de la Comisión.

ajusta al formulario clave de la Comisión Económica para Europa (CEPE). Cuando se hayan recibido las observaciones de los ferrocarriles interesados al proyecto de carta de porte que se les ha hecho llegar y se hayan introducido las modificaciones sugeridas, será obligatorio utilizar el documento pertinente.

A fin de facilitar el movimiento de mercancías en tránsito, la CEPAL ayudó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio a elaborar un conjunto de normas comunes para los procedimientos aduaneros que siguen de cerca las disposiciones del Anexo E.1 de la Convención de Kyoto y a continuación colaboró en su incorporación en una convención aprobada en la VIII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes del Cono Sur. En la actualidad, dicha convención se encuentra en la etapa de ratificación por los gobiernos.

Los foros regionales a menudo desempeñan un papel importante en la definición del programa de trabajo de la CEPAL en materia de facilitación. Por ejemplo, en cierta oportunidad la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes del Cono Sur pidió a la secretaría que redactara una convención que estableciera condiciones uniformes respecto de la responsabilidad de las empresas que proporcionan transporte internacional y otros servicios conexos. Al enterarse de la intención de la secretaría de elaborar una convención de esta naturaleza, la Segunda Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención de Transporte Multimodal Internacional solicitó que se ampliara su alcance de manera de abarcar toda la región. De conformidad con esta solicitud, la CEPAL patrocinó una reunión de un grupo de expertos para redactar un proyecto, el que se está distribuyendo actualmente para su revisión por los gobiernos interesados.

2. Actividades a escala mundial

En el plano mundial, la CEPAL contribuye activamente al logro de los objetivos de la OCMI en materia de facilitación a través de la realización de una encuesta acerca de los documentos que exigen los puertos latinoamericanos para la recepción y despacho de naves. La información reunida se utilizará para confeccionar un manual destinado a ayudar a los empresarios navieros en la tramitación pertinente. Asimismo, servirá para medir los avances logrados por la región en lo que respecta al cumplimiento del Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Acuático Internacional (Convenio de Mar del Plata) que, pese a haber precedido en varios años a la convención de la OCMI, es muy similar a ella.

En el campo de la transmisión de datos sobre comercio y transporte, el Programa de Transporte OEA/CEPAL está participando en la elaboración de dos programas de codificación que facilitarán el intercambio de información. El primero, resultado de la colaboración de la colaboración de la CEPAL con el Grupo de Trabajo de Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional de la CEPE, es un código internacional de localidades (LOCODE) que combina el Código de Países Alpha-2 de la ISO con la actual clave trilitera de localidades de la IATA, o con una clave especial para cualquier localidad que no tenga ya una clave

¹ Documento elaborado para la Conferencia para la facilitación del comercio que tuvo lugar en Manila del 16 al 20 de mayo de 1978, bajo los auspicios del Philippines National Facilitation Committee (PHILPRO).

² Resolución 356 (XVI).

de la IATA. La CEPAL acaba de finalizar un estudio preliminar para la creación de un archivo que permita manejar estas claves por computadora, materia que estudia actualmente la Dependencia de Facilitación del Comercio de la UNCTAD.

El segundo programa es una propuesta para reestructurar el sistema de la Unión Internacional de Telecomunicaciones para asignar distintivos de llamada de radio a los buques de manera de basarlos en un Código de Países Alpha-2 de la ISO, con lo cual se prestarán mejor para su utilización en los documentos de comercio internacional como claves para identificar buques. Este cambio es conveniente porque, en general, el nombre completo del buque es innecesariamente largo y no exclusivo. El actual distintivo de llamada de radio es a la vez corto y exclusivo, pero le falta coherencia y no tiene una relación fácil de identificar con el país de registro. Como una clave revisada que incorporara la designación de dos letras que asigna la ISO a cada

país constituiría un importante mejoramiento, el Grupo de Trabajo de Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional de la CEPE ha recomendado que se apruebe esta propuesta en la próxima Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones que tendrá lugar en 1979.

3. Boletín FAL

El *Boletín FAL* es el aporte de la CEPAL a la difusión de la información sobre facilitación. Se publica cada dos meses en español únicamente y se distribuye a 1 300 beneficiarios en 70 países. Algunos ejemplares analizan a fondo un solo tema de interés especial, mientras que otros contienen una síntesis de las actividades y problemas recientes tanto dentro de la región como a través del mundo. De esta manera, el Boletín constituye un eslabón vital para la comunicación entre América Latina y el resto del mundo que pone de relieve la importancia de los aportes de esta región a la facilitación del comercio y del transporte.

CONVENIO SOBRE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR MAR

Entre el 6 y el 31 de marzo de 1978 se celebró en Hamburgo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías, para examinar el anteproyecto de Convenio preparado por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) que había sido aprobado en su oportunidad por la UNCTAD.

Como se informó en el *Boletín FAL* N° 11, de mayo de 1977, la legislación internacional en materia de responsabilidad de los transportistas marítimos ha quedado obsoleta, pues desde hace más de medio siglo han estado rigiendo las disposiciones del Convenio internacional para la unificación de ciertas reglas en materia de conocimientos de embarque, suscrito en Bruselas en 1924 (más conocido como Reglas de La Haya). Si bien en 1968, por iniciativa del Comité Marítimo Internacional, se suscribió el Protocolo de Bruselas (llamado generalmente Reglas de La Haya-Visby) —que actualizó el límite de responsabilidad del porteador y aclaró las normas sobre transporte en contenedores—, nunca se reunió el número necesario de ratificaciones para que dicho Protocolo entrara en vigor.

El nuevo Convenio, al cual se acordó hacer referencia en el futuro como Reglas de Hamburgo, fue aprobado con el voto de 67 países, sin votos en contra y cuatro abstenciones (Canadá, Grecia, Liberia y Suiza).

PROYECTO SOBRE PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS

La Cámara Internacional de Navegación Marítima (International Chamber of Shipping - ICS), que se ha venido preocupando desde hace algunos años de impulsar el sistema de procesamiento electrónico de datos, ha creado recientemente un grupo de trabajo bajo la dirección de su Comité de Facilitación, a fin de preparar, probar y recomendar normas adecuadas para manejar aquellos datos que puedan facilitar el intercambio entre las empresas navieras y sus agentes en el exterior. La labor del grupo se ha traducido en el Proyecto sobre Procesamiento Electrónico de Datos o Proyecto EDP (ICS EDP Project).

Dicho Proyecto se realizará en dos fases: en la primera, durante 1978, se preparará un manual que incluirá una lista de elementos normalizados relativos al transporte marítimo. En la segunda fase, que se llevará a cabo en 1979, se procurará establecer un conjunto de mensajes normalizados para su empleo en el intercambio de datos con otros sectores, como por ejemplo, las aduanas.

Según el artículo 6, la responsabilidad del transportista, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5, se limita al equivalente de 835 Derechos Especiales de Giro (DEG) por bulto u otra unidad de embarque o a 2.5 DEG por kilogramo de peso bruto de las mercancías perdidas o dañadas, cualquiera sea el monto mayor. (Al 29 de marzo de 1978, el tipo de conversión era de US\$ 1.24 por 1 DEG, de modo que el monto máximo indicado correspondería a US\$ 1 035.40 por bulto o US\$ 3.10 por kilogramo de peso bruto).

La responsabilidad del transportista por demora en la entrega se limita a una cantidad equivalente a dos y media veces el flete pagable de las mercancías demoradas, pero sin exceder el flete total, que es pagable bajo el contrato de transporte de mercancías por mar.

El texto aprobado no se aparta del proyecto comentado en el *Boletín FAL* N° 11, y son de especial interés los artículos 5, 6 y 8, que recogen las modificaciones introducidas a las Reglas de La Haya en el Protocolo de 1968, que se refieren a responsabilidad, límites de responsabilidad y pérdida del derecho a la limitación de la responsabilidad.

La Convención entrará en vigor "el primer día del mes siguiente al término de un año desde la fecha de depósito del vigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o acceso".

El Comité de Facilitación de la Cámara, ha podido comprobar que en los últimos años, se ha utilizado ampliamente el sistema de procesamiento electrónico y de comunicación de datos en la transmisión de información necesaria para apoyar las transacciones de mercaderías del comercio internacional. Ello se debe fundamentalmente a que el equipo electrónico es de costo relativamente bajo, por lo cual permite que un número cada vez mayor de organismos puedan aplicar la computación a sus operaciones comerciales; además, la computación y las telecomunicaciones ayudan a resolver los problemas diarios que supone preparar, despachar y procesar de manera oportuna y segura la información que se requiere para atender eficientemente una operación comercial o un movimiento de transporte.

La mejor utilización de los servicios de computación y telecomunicaciones en el comercio y transporte internacional depende básicamente de que se despliegue un esfuerzo internacional decidido y coordinado orientado a

normalizar la representación y los métodos de manipulación de los datos.

En este aspecto se han logrado avances considerables, especialmente con respecto a los datos sobre transporte marítimo, gracias a los esfuerzos que bajo el auspicio de la Comisión Económica para Europa (CEPE), ha realizado el Grupo de Trabajo de Facilitación de los Procedimientos de Comercio Internacional.

Sin perjuicio de buscar soluciones comunes con la CEPE, la Cámara Internacional de Navegación Marítima ha dado comienzo a su proyecto, a fin de que los armadores se vayan iniciando en el sistema de procesamiento electrónico

de datos y, de este modo, comiencen desde ahora a reducir los costos y evitar duplicaciones de esfuerzo entre los transportistas, así como a utilizar normas uniformes que permitan el intercambio futuro de información.

Se estima que el sistema EDP podrá aplicarse a la contratación de la carga, a la documentación, al control financiero, al control contable de los agentes en cuanto a fletes, y al control de los contenedores. Su campo de acción abarcaría tanto los servicios de transporte de carga convencionales, como los de carga en contenedores, el sistema de portagabarras (LASH), el sistema de autotransbordo (Ro-Ro), la carga aérea y el transporte multimodal.

SEMINARIO SOBRE TRANSPORTE FERROVIARIO INTERNACIONAL

Entre el 4 de noviembre y el 7 de diciembre de 1978 se llevará a cabo en el Centro de Estudios Superiores de RENFE, en Madrid, un Seminario sobre Transporte Ferroviario Internacional destinado a los ejecutivos responsables del transporte internacional en las empresas ferroviarias de aquellos países que tienen conexiones internacionales en América Latina. Este Seminario, que estará a cargo de la firma de consultores Ingeniería y Economía del Transporte S.A. (INECO), contará con el apoyo oficial del Gobierno de España y el coauspicio de la CEPAL y la ALAF.

El principal objetivo del Seminario es apoyar la acción desarrollada por las empresas ferroviarias bajo la coordinación de la ALAF para la promoción y facilitación del transporte ferroviario internacional en la re-

gión, a través de la formación de ejecutivos de alto nivel de las empresas ferroviarias que operan conexiones internacionales, en las técnicas aplicadas en Europa para el desarrollo de los tráficos y sus posibilidades de aplicación en el ámbito latinoamericano.

La agenda del evento incluye los siguientes temas:

- 1) Características más esenciales de los diferentes medios en el transporte internacional.
- 2) Aspectos jurídicos e institucionales del transporte internacional de mercaderías.
- 3) Estudio del mercado del transporte internacional de mercaderías.
- 4) Aspectos económicos del transporte internacional de mercaderías por ferrocarril.
- 5) Estudio de casos particulares.

NOTICARIO DE FACILITACION

- Entre el 25 y el 29 de septiembre se reunirá en Guayaquil la V Conferencia Portuaria Interamericana, convocada por la Organización de los Estados Americanos. El proyecto del temario incluye las siguientes materias: Desarrollo de las actividades del Programa Portuario desde la IV Conferencia Portuaria Interamericana (México, diciembre de 1975); Seguridad portuaria; Contaminación de las aguas; Operaciones portuarias; Facilitación; Administración y planificación portuaria; y Asuntos administrativos e institucionales y otros asuntos.

- El Grupo Preparatorio Intergubernamental para un Convenio sobre Transporte Multimodal Internacional celebrará su quinto período de sesiones en Ginebra, entre el 18 de septiembre y el 6 de octubre de 1978.
- Del 21 de agosto al 3 de septiembre se realizará en Buenos Aires el Congreso Argentino y Latinoamericano del Autotransporte de Cargas, el cual se llevará a cabo en el marco de la TRANSPORTA-78, Exposición Nacional del Transporte, Manipuleo de Cargas, Industria Vial y Afines, organizada por la Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas.



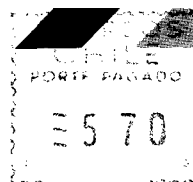
NACIONES UNIDAS
División de Transporte y
Comunicaciones de la CEPAL

Casilla 179-D
Santiago - Chile

Unidad de Composición
78-6-1141
(Offset)

CEPAL

1948 - 1978



DIRECTOR
CENTRO DE INFORMACION DE LAS NACIONES UNIDAS
RESIDENTE MASARIK 29, PISO 7
MEXICO, DF 5
MEXICO