

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



02
LIMITADO

E/CEPAL/L.139
Octubre de 1976

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina



EL TRANSPORTE MULTIMODAL INTERNACIONAL EN EL CONO SUR
Y SU NECESIDAD DE APOYO INSTITUCIONAL

Este documento fue preparado para someterlo a la consideración de la VII Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur (Montevideo, noviembre de 1976).

4. El uso de dos o más medios de transporte para el acarreo de una mercadería en el comercio internacional no sólo no es algo nuevo, sino que por el contrario ha sido una característica de los movimientos de carga entre países cuando es preciso recurrir al transporte marítimo, aéreo o ferroviario. La novedad del transporte multimodal no estriba, pues, en el hecho de utilizarse dos medios de transporte, sino en que éste se haga como una sola operación, regida por un contrato que establece la responsabilidad de una sola entidad durante todo el trayecto. El transporte multimodal significa una innovación sustancial del concepto de transporte internacional, al cambiar el sistema milenario de transporte puerto a puerto y el de aeropuerto a aeropuerto o estación a estación por el servicio integral puerta a puerta y reemplazar el tradicional acarreo fraccionado de las mercancías en las diversas etapas del viaje, con las consiguientes demoras y riesgos de pérdidas, hurtos y averías en los puntos de transbordo, por una secuencia organizada a través de distintos medios de transporte desde la fábrica al consumidor. El transporte multimodal constituye así una revolución institucional y como tal está afectando a todas las instituciones vinculadas directa o indirectamente al transporte internacional en todos los países.

5. De lo anterior se desprende que el término "transporte multimodal" se refiere en primer lugar al aspecto institucional del contrato que ampara el movimiento y a la responsabilidad de la empresa que emite el documento de transporte multimodal. En segundo lugar, supone que la empresa que organiza la operación sincroniza el transporte en todo su trayecto. Sólo en tercer lugar, y en parte por razones históricas, el término "transporte multimodal" se aplica al uso de más de un medio de transporte. En efecto, la preocupación por fijar nuevas normas institucionales para el transporte puerta a puerta utilizando más de un medio de transporte surgió en países que ya tenían resuelto el problema para los

1. Introducción

1. El presente documento ha sido elaborado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) a pedido de la Secretaría de la Mesa de Turno de la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur y tiene por objeto orientar la preparación de un Convenio de Transporte Multimodal Internacional en cumplimiento de la Ponencia 1.19 de la VI Reunión de Ministros realizada en Asunción en 1975.

2. Antes de la preparación de un proyecto de convenio para que sea examinado por la Reunión de Ministros se ha estimado conveniente someter a discusión algunos aspectos conceptuales sobre el transporte multimodal, a la vez que hacer una revisión de las materias que deberían considerarse. Se espera que la discusión de las ideas que se presentan en este documento sirva para precisar el alcance, contenido y orientación del proyecto y que al mismo tiempo permita identificar los foros más apropiados para el tratamiento de cada materia.

3. En los últimos años la terminología ha variado desde transporte combinado, pasando por transporte intermodal, hasta la adopción de la designación de transporte multimodal por parte del Grupo Preparatorio Intergubernamental para una convención sobre transporte multimodal internacional (GPI), que es la que se usa en la actualidad. El transporte multimodal internacional ha sido definido en la Primera Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención de Transporte Multimodal Internacional como "el transporte de mercancías que se realiza entre dos países utilizándose, como mínimo, dos medios de transporte diferentes y que constituye una sola operación, en virtud de un contrato celebrado entre el usuario y una persona natural o jurídica, de carácter público o privado, que acepta la responsabilidad directa derivada de la ejecución de dicho contrato".

casos en que se empleaba un solo medio de transporte. Así, por ejemplo, Europa cuenta desde hace muchos años con arreglos institucionales que permiten el transporte internacional puerta a puerta por camión (Convención CMR) o por ferrocarril (Convención CIM). Lo que les hacía falta era un convenio que vinculara dichas convenciones con la que fija la responsabilidad y condiciones del contrato para el transporte marítimo: la Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas a los Conocimientos de Embarque (más conocida como Reglas de La Haya).

6. En cambio, en América Latina no se han concretado arreglos adecuados para el transporte internacional puerta a puerta utilizando un solo medio de transporte, especialmente en los casos en que interviene más de una empresa. Por esta razón, las normas que se adopten para el transporte multimodal influirán fuertemente en las normas para el transporte terrestre dentro del continente. Como la esencia del concepto de transporte multimodal es el aspecto institucional - el contrato único y la responsabilidad directa del empresario que organiza el transporte en todo su trayecto - el concepto tiene aplicación en América Latina aun cuando se trate de transportes por un solo medio. Por ejemplo, el transporte por carretera entre Argentina y Chile obliga a efectuar transbordos a camiones más apropiados para cruzar la cordillera de los Andes, debido a las condiciones de circulación de los vehículos, y un transporte efectuado así, bajo un contrato único desde origen a destino utilizando tres camiones diferentes, tiene sin duda todas las características institucionales de un transporte multimodal. Lo mismo ocurriría cuando fuera preciso hacer transbordo de carga en empalmes ferroviarios internacionales de distinta trocha.

7. El concepto de "transporte multimodal" como norma institucional que regula las relaciones contractuales es consecuencia directa de la unitarización de la carga y, en especial, del empleo masivo de contenedores,

/que requería

que requería cambios institucionales para obtener los beneficios previstos de las nuevas tecnologías. La unitarización de carga consiste en agrupar varios bultos pequeños o medianos en unidades de manipulación más grandes. En lugar de manipular con diversos medios mecánicos un sinnúmero de cargas diferentes, la unitarización permite el manejo de unidades homogéneas y, por consiguiente, un aumento muy sustancial de la productividad de la mano de obra y de los buques, camiones y ferrocarriles. Asimismo, la unitarización elimina la necesidad de manipular cada bulto en cada punto de transferencia de la carga de un medio de transporte a otro, reduciendo considerablemente los riesgos de roturas, hurtos o pérdidas.

8. Como gran parte de la discusión del transporte multimodal ha girado alrededor de los contenedores, se ha perdido de vista que el contenedor es sólo uno de los elementos utilizados para unitarizar la carga. En cualquier análisis de normas institucionales y de facilitación, es preciso considerar también las otras formas que existen, tales como semirremolques, paletas y barcazas LASH.

9. La tendencia mundial hacia la unitarización es irreversible, y por eso es indispensable que los países latinoamericanos se informen sobre las características de cada opción para unitarizar sus cargas. Sólo de esta manera los Gobiernos podrán participar activamente en las decisiones sobre alternativas de unitarización y asegurarse que estas decisiones consideren debidamente los intereses legítimos de toda la sociedad.

10. El transporte multimodal ha preocupado a los países de América Latina por su creciente empleo en el transporte de su comercio exterior con los países industrializados y en especial a partir de 1972 ante la consideración a nivel mundial de un proyecto de Convención de Transporte Multimodal Internacional. Resulta indispensable para los países latinoamericanos participar en el nuevo sistema, así como aprovechar las modernas tecnologías aplicadas al transporte que, por lo común, se emplean

en el transporte multimodal. De ahí el interés que ha manifestado América Latina para participar en la reglamentación de los cambios institucionales que la nueva situación trae consigo, y en velar por que las "reglas del juego" que se adopten contemplen sus intereses y no favorezcan indebidamente la utilización de una forma de unitarización ni de tecnologías de transporte que sean inapropiadas para las condiciones en los países de la región.

11. La convención que se viene estudiando a nivel mundial tardará aún varios años en aprobarse y otros tantos más en entrar en vigencia. En efecto, la segunda parte del tercer período de sesiones del GPI se celebrará recién en enero de 1977, en tanto que el cuarto período del GPI se convocará para octubre o noviembre del mismo año, de modo que, en el mejor de los casos, la Conferencia de Plenipotenciarios no podrá realizarse antes de mediados de 1978. En cuanto a la eventual puesta en vigencia de la convención, la experiencia indica que hay siempre un considerable período de tiempo entre la firma de un convenio internacional y la fecha en que se reúnen las ratificaciones para que entre en vigor.

12. Mientras tanto, el tiempo está a favor de la consolidación de las reglas por las cuales en la actualidad se está rigiendo el transporte multimodal internacional, las que han sido adoptadas unilateralmente por algunos países desarrollados y que no contemplan los intereses de los países en desarrollo. Ante esta situación, algunos países latinoamericanos, como Brasil, han adoptado sus propias legislaciones para complementar dentro de su territorio la aplicación de tales reglas mediante disposiciones de derecho público que resguarden sus intereses. Si otros países latinoamericanos empiezan a adoptar por su cuenta disposiciones en este campo, se advierte el peligro que la proliferación de leyes nacionales sobre transporte multimodal contribuya a debilitar la posición latinoamericana como producto de la incompatibilidad que pudieran presentar

/dichas legislaciones.

dichas legislaciones. Una manera eficaz de contrarrestar este peligro sería el estudio y adopción de normas comunes regionales o subregionales sobre transporte multimodal internacional que traduzcan una firme posición latinoamericana y que constituyan un compromiso más completo y formal que el mero consenso logrado hasta ahora en las reuniones del Grupo Latinoamericano dentro del GPI para la Convención de Transporte Multimodal Internacional.

2. El transporte terrestre internacional en el Cono Sur

13. El Cono Sur es sin duda la región sudamericana que presenta el mejor sistema de transportes terrestres, aunque todavía falta superar la continuidad de ciertas carreteras y ferrocarriles en puntos que hoy día constituyen lugares de estrangulación del tráfico. Tal es el caso de ciertos tramos de carretera en Bolivia, en la región del Chaco paraguayo y en la cordillera de los Andes entre Argentina y Chile. Los ferrocarriles presentan algunos casos de discontinuidad por diferencias de trocha; además, falta completar la unión transcontinental a través de Bolivia, conectando la red oriental y la occidental de dicho país. Las posibilidades de transporte ferroviario entre las regiones centrales de Argentina y Chile son muy limitadas a causa de la baja capacidad de transporte del ferrocarril transandino entre Mendoza y Los Andes, lo que podría resolverse con la terminación de las obras del ferrocarril transandino sur entre Zapala (Argentina) y Lonquimay (Chile).

14. En la actualidad el tráfico bilateral de carga por vía terrestre dentro del Cono Sur es bastante intenso, especialmente en el corredor atlántico que vincula Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, donde el transporte carretero ha tenido un crecimiento espectacular desde la suscripción en 1966 del Convenio Pentapartito de Transporte Terrestre (primitivamente suscrito por Argentina, Brasil y Uruguay y al que posteriormente adhirieron Chile y Paraguay). El tráfico de Bolivia con los demás

/países del

países del Cono Sur se realiza preferentemente por ferrocarril, debido a la falta de carreteras adecuadas, salvo el tráfico por carretera que se registra con Perú y, recientemente, con Chile a través de Arica.

La falta de opciones adecuadas de transporte terrestre entre Argentina y Chile ha provocado la utilización de la conexión vial entre Bariloche y Osorno, aunque ello obliga a un mayor recorrido de más de 1 000 km entre Buenos Aires y Santiago.

15. El tráfico terrestre multinacional con tránsito por terceros países es todavía muy limitado, registrándose el mayor volumen entre Brasil y Chile. Las grandes distancias que es necesario vencer para este tipo de tráfico sólo justifican el transporte directo en camiones para productos delicados y de muy alto valor, razón por la cual se ha buscado una solución más económica a través de operaciones de transporte multimodal, combinando el transporte por carretera con el ferrocarril y utilizando especialmente este último medio para cruzar la cordillera de los Andes. Bajo el patrocinio de la Asociación Latino Americana de Ferrocarriles (ALAF), de los ferrocarriles de Chile, Argentina, Bolivia y Brasil y del proyecto conjunto CEPAL-INTAL 1/, se realizó en noviembre de 1974 un viaje experimental de dos vagones de cobre entre Antofagasta y Sao Paulo por la ruta ferroviaria transcontinental de trocha de un metro que une Antofagasta-Salta-Santa Cruz-Corumbá-Sao Paulo, con un recorrido de 4 216 km. Este viaje experimental sirvió para destacar la necesidad de un acuerdo multinacional entre los ferrocarriles del Cono Sur, el que después de las negociaciones correspondientes fue suscrito en octubre de 1975 en Montevideo y cuya reglamentación ha sido discutida recientemente en Santiago de Chile y que será considerada en octubre de 1976 en Santa Cruz en Bolivia. Lamentablemente aún quedan pendientes de acuerdo definitivo

1/ Véase Servicios de transporte terrestre internacional en los corredores Lima-Buenos Aires y Lima-Sao Paulo, E/CEPAL/1007, 1975.

algunos aspectos que impedirán momentáneamente un tráfico absolutamente libre entre los distintos ferrocarriles adheridos al convenio 2/.

Sin embargo, las soluciones encontradas hasta ahora permiten que los ferrocarriles lleguen a acuerdos con empresas de transporte multimodal, las que sí pueden resolver con cierta facilidad las dificultades que aún subsisten y ofrecer por su cuenta un servicio integral a los usuarios.

16. Los problemas que han afectado al tráfico bilateral de carga se han ido resolviendo en forma progresiva como resultado de la presión de exportadores e importadores en aquellos ejes donde el volumen de transporte terrestre presenta un alto índice de crecimiento. Entre Argentina y Brasil el volumen de tráfico ha superado ampliamente la capacidad institucional, especialmente en las instalaciones de frontera entre Paso de los Libres y Uruguaiana y ha sido necesario un contacto muy frecuente de las autoridades de ambos países para buscar las soluciones más apropiadas. Contrariamente a lo que ocurre en el transporte bilateral, el transporte multinacional con tránsito por terceros países no ha encontrado un marco institucional adecuado y los problemas que se presentan superan la capacidad del Convenio Pentapartito. Es en este último campo donde se justifica contar con "reglas del juego" que encaucen el desenvolvimiento futuro del transporte multimodal entre los países del Cono Sur.

17. La existencia del transporte multimodal en el Cono Sur estará indisolublemente ligada al establecimiento de Empresas de Transporte Multimodal (ETM) capaces de aprovechar las opciones de transporte existentes y que apliquen un criterio de eficiencia global de los servicios que signifique la utilización de las mejores opciones económicas y operacionales en cada caso particular. Actualmente la legislación de la

2/ Véase el Acta Final de la reunión de empresas ferroviarias asociadas a ALAF para considerar el reglamento del Convenio de Transporte Ferroviario Multinacional de Carga; 30 de agosto a 3 de setiembre de 1976, Santiago, Chile.

mayoría de los países latinoamericanos no contempla este tipo de empresa y, como se ha señalado, existe el peligro de que las legislaciones que se dicten en el futuro no sean compatibles entre sí. Debido a la complejidad de los acuerdos regionales que actualmente rigen el transporte internacional por carretera, son pocas las empresas que han cumplido con todos los requisitos 3/, limitándose de esta manera una efectiva participación de empresas de todos los países, especialmente en los transportes que abarcan más de dos países. Normas comunes que permitan que un ETM regional, sujeto a regulaciones adecuadas, pueda ofrecer servicios completos de puerta a puerta sin ser necesariamente propietario de medios de transporte podrían estimular apreciablemente el comercio. El ETM que opere en el tráfico intrarregional no necesita poseer contenedores, medios de transporte ni elementos de transferencia. De hecho podría organizar operaciones completas de transporte multimodal subcontratando servicios y aprovechando, si no hay contenedores en la región, elementos sobrantes de los pools internacionales y sólo necesitaría disponer de una red eficiente de agentes en los puntos claves y un buen servicio de comunicaciones. La capacidad de organización y gestión del sistema, incluyendo todos los servicios complementarios que el usuario requiere, sería su mejor capital; pero sin duda ayudaría enormemente a un ETM el contar con sus propios equipos en cantidad suficiente para darle flexibilidad y capacidad de negociación en la subcontratación.

3/ Uno de los requisitos que se exige invariablemente es que las empresas operen con sus propios vehículos, lo que limita el campo exclusivamente a empresas de camiones.

3. El empresario de transporte multimodal (ETM)

18. El empresario de transporte multimodal (ETM) es la persona natural o jurídica que efectúa operaciones de transporte multimodal ofreciendo al usuario: i) la entrega de la mercadería en el lugar de destino convenido con el expedidor o destinatario, ii) el mantenimiento de las condiciones físicas de la mercadería mientras permanezca a su cuidado y iii) la expedición hasta el lugar de destino sin demoras indebidas. El ETM puede hacerse responsable de la mercancía durante todo el traslado desde el lugar de origen hasta el lugar de destino o por una parte de ese traslado, aun cuando esta responsabilidad abarque la conducción por más de un medio de transporte. La mercadería puede ser unitarizada para todo el traslado, para parte de él o no serlo. El ETM formaliza con el usuario un contrato único de transporte por todo el movimiento, el que abarca la parte completa del traslado en que el ETM asume la responsabilidad. El ETM puede subcontratar o suministrar directamente los diferentes servicios de transporte y conexos (seguros, documentación, servicios portuarios, transbordos, operaciones bancarias, etc.) necesarios para cumplir su contrato con el usuario.

19. El ETM no sólo se compromete a transportar o hacer transportar las mercaderías y a garantizar la entrega de éstas, sino que también asume la responsabilidad, similar a la de un transportista, por la totalidad del tramo de transporte que contrata con el usuario. Por lo tanto, las obligaciones que asume son mucho más amplias que las de un expedidor o un comisionista de fletes, quienes jamás asumen responsabilidad por la carga.

20. En el contrato de transporte multimodal el usuario establece una relación contractual exclusivamente con el ETM. A su vez el ETM suscribe con los transportistas que empleará para la ejecución del transporte los contratos necesarios, los que no establecen relaciones contractuales

/entre el

entre el usuario y los transportistas. Hay casos, cada vez más comunes, en que el mismo ETM ejecuta también parte del transporte, con lo cual pasa a desempeñar dos funciones distintas. De producirse pérdida o daño, el remitente o consignatario sólo necesitará iniciar una acción contra el ETM, y éste deberá determinar el lugar en que se produjo el perjuicio y consecuentemente individualizar al transportista responsable.

21. La actuación de un ETM está supeditada a diferentes factores. Algunos de ellos caen directamente bajo su control y otros en cambio dependen de las "reglas del juego" o el marco institucional en el que debe desarrollar sus actividades. Los requisitos que deberá cumplir por su parte un ETM para estar en posición de proporcionar un servicio eficiente y seguro a sus usuarios son los siguientes:

- i) contar con los medios económicos de fácil liquidez, tales como capital o seguros, para respaldar su capacidad de responder ante los usuarios, las aduanas y otras autoridades;
- ii) tener la solvencia necesaria para respaldar la aceptabilidad, por parte de la comunidad bancaria internacional, de su Documento de Transporte Multimodal como evidencia del Contrato de Transporte Multimodal, título de propiedad de la mercadería y prueba del movimiento de la carga;
- iii) estar en condiciones de preparar toda la documentación relacionada con el transporte y efectuar el pago de los servicios (incluido el transporte) que se necesitan para el movimiento internacional de carga;
- iv) poder supervisar el manejo del cargamento donde sea necesario - puntos fronterizos y puntos claves de transbordo - por medio de personas capacitadas especialmente;
- v) contar 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;

vi) contar con información actualizada acerca de regulaciones comerciales, rutas, tecnologías y servicios disponibles, tarifas de transporte, seguros y obstáculos administrativos que afectan los costos al usuario del movimiento de bienes en el comercio internacional;

vii) tener 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

viii) acatar los reglamentos de cada país en que opera en lo que respecta a licencias y condiciones de operación.

4. El marco institucional del transporte multimodal internacional

22. El marco institucional, o estructura, del transporte multimodal internacional puede definirse como el conjunto de leyes, reglamentos, disposiciones prácticas y costumbres que rigen la relación entre las instituciones y personas naturales o jurídicas vinculadas directa o indirectamente a dicha actividad. Es preciso tener en cuenta que las diferentes leyes, reglamentos y disposiciones pueden tener vigencia dentro del territorio de un determinado país solamente, o bien surtir efecto en una esfera más amplia, como una subregional por ejemplo, en la medida que respondan a normas comunes o convenios acordados y ratificados por los diferentes países de la subregión.

23. Aunque la eficiencia de un ETM dependerá siempre de su propia capacidad y habilidad para manejar las situaciones de diferente índole que se le presenten al organizar sus operaciones de transporte, existe

de todos modos una gran influencia de las "reglas del juego" en sus posibilidades de éxito. La falta de un sistema institucional orgánico para el transporte multimodal internacional entre los países del Cono Sur constituye un freno para el desarrollo de esta actividad en la subregión. En efecto, toda actividad necesita contar con "reglas del juego" claras y definidas para asegurar una mínima estabilidad a los empresarios que deseen emprender negocios dentro de ella. El transporte multimodal en el Cono Sur, al igual que en el resto de América Latina, ha sido hasta ahora un campo para pioneros, capaces de aceptar el riesgo de intervenir en una actividad carente de toda norma o regulación internacional que encauce sus operaciones. Las crecientes oportunidades que presenta el transporte multimodal justifican plenamente la inquietud de la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transporte del Cono Sur por establecer, dentro de su esfera de acción, un marco institucional para dicha actividad. La existencia de múltiples instituciones en cada país vinculadas directa o indirectamente al transporte multimodal internacional configura un panorama extremadamente complejo para el establecimiento de un marco institucional orgánico y coherente 4/.

4/ Sin pretender una enumeración exhaustiva, puede destacarse la participación de exportadores e importadores, transportistas, ETM, despachadores de aduana, agentes embarcadores, estibadores de puertos y puntos de transbordo interior y fronterizos, además de las diferentes organizaciones gremiales que agrupan a cada uno de estos distintos grupos empresariales y de trabajadores. Participan también activamente en el proceso de comercio internacional las empresas de seguros, los bancos comerciales y los organismos públicos, privados y mixtos de promoción de exportaciones. Por parte del sector público, detentan funciones relacionadas con el transporte y el comercio internacional numerosos ministerios y organismos, entre los que pueden mencionarse los ministerios encargados del transporte, de las obras públicas, de las finanzas o hacienda pública, la sanidad vegetal y animal, el comercio, la integración, las actividades industriales, la policía caminera y fronteriza y los organismos nacionales de aduanas, impuestos internos, los bancos centrales, las superintendencias de seguro, etc.

24. En efecto, la intervención de distintos organismos con objetivos y competencias diferentes en los problemas institucionales del transporte internacional plantea un problema de coordinación que hasta ahora no se ha abordado convenientemente. En primer lugar, es preciso reconocer que cada organismo conoce mejor que nadie su propio campo de acción y está en mejor posición para formular recomendaciones y ponerlas en práctica. Al respecto, es preciso considerar que la cooperación entre organismos debe plantearse en dos esferas distintas: i) cooperación entre organismos diferentes dentro de cada país, y ii) cooperación entre organismos semejantes de diferentes países. Puede señalarse como ejemplo de cooperación del primer tipo la que existe dentro de los Grupos de Facilitación del Comercio y el Transporte Internacional que ya se están constituyendo en muchos países latinoamericanos. Una cooperación del segundo tipo se advierte en la Reunión de Directores Nacionales de Aduana de la ALALC y su Grupo de Expertos en Técnica Aduanera, que ha producido numerosas normas de aplicación común; asimismo en el Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC integrado por los presidentes de los Bancos Centrales, que ha establecido un Convenio de Pagos y Crédito Recíproco, y en la propia Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur, cuya competencia en materia de transporte terrestre internacional y cooperación entre organismos de obras públicas es indiscutida.

25. Las consideraciones anteriores sugieren la conveniencia de utilizar foros especializados, que en muchos casos ya existen, para elaborar proposiciones que contribuyan a resolver sucesivamente problemas de carácter multilateral. Los distintos aspectos donde es más urgente establecer normas de aplicación común para el transporte multimodal internacional son los siguientes:

- a) Habilitación de empresas de transporte multimodal;
- b) Regulaciones con respecto al contrato de transporte multimodal, documentación uniforme y aceptabilidad de ella;

/c) Transferencias

- c) Transferencias de fondos para el pago de servicios en países distintos del de domicilio de las empresas;
- d) Aspectos tributarios que afectan a los ETM (doble tributación);
- e) Límites de responsabilidad del ETM y su relación con la responsabilidad de los transportistas;
- f) Régimen aduanero de tránsito de mercaderías y garantías para responder a él.

Salta a la vista que, aun cuando varias de estas materias son de competencia de los Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur, existen otras en que será necesario solicitar la colaboración de foros especializados. Para satisfacer las necesidades de coordinación, paralelamente a las actividades de cada foro especializado, es preciso mantener informadas a todas las partes de los progresos de las demás, especialmente en aquellas materias que requieren un tratamiento conjunto. Además de asumir la responsabilidad de preparar el primer borrador de normas comunes que serán aplicadas al transporte multimodal internacional en el Cono Sur, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) ofrece también su concurso para llevar a cabo la coordinación que sea necesaria entre los diversos grupos especializados que se considere oportuno consultar, en concordancia con el mandato que recibió de todos los países miembros de la Comisión a través de la Resolución 356 (XVI) en su décimo-sexto período de sesiones realizado en Puerto España en mayo de 1975.

26. Dentro de lo posible, las medidas estudiadas y aprobadas por los diferentes foros especializados podrían aplicarse de manera provisional por la vía de la competencia administrativa de los organismos nacionales correspondientes para comprobar su eficacia antes de incorporarlas a acuerdos multinacionales que obliguen a los gobiernos a asumir compromisos más formales. Este sistema ha sido utilizado con bastante éxito por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.

5. Directrices para la preparación de normas comunes aplicables al transporte multimodal internacional en el Cono Sur

27. En la elaboración de directrices para la preparación de normas comunes en las seis áreas enumeradas en el párrafo 25, es preciso tener presente los objetivos globales que se persiguen, así como las restricciones que limitan la solución de los problemas específicos de cada área.

28. En cuanto a los objetivos globales, sin duda el más importante es asegurar la existencia de servicios de transporte eficientes, frecuentes y seguros que permitan volúmenes crecientes de intercambio entre los países del Cono Sur y una utilización adecuada de la infraestructura física de transporte. Le sigue en importancia el asegurar al usuario de transporte una adecuada protección frente a empresarios irresponsables o fraudulentos. Otro objetivo es fomentar el establecimiento y desarrollo de empresas latinoamericanas destinadas a proveer servicios de transporte y conexos —seguros, por ejemplo— que agilicen el comercio regional y lo incrementen. Un último objetivo global es ofrecer oportunidades equitativas a cada país del Cono Sur para participar en la provisión de estos servicios.

29. Las restricciones que hay que tomar en cuenta al preparar normas comunes varían según el área específica de que se trate. No obstante, existen algunas restricciones de carácter general. De éstas, la más importante es el proceso de negociación de una convención sobre transporte multimodal internacional que se están llevando a cabo bajo los auspicios de la UNCTAD. Durante las sesiones del Grupo Preparatorio Intergubernamental encargado de la redacción de este convenio a nivel mundial y en reuniones preparatorias latinoamericanas a nivel regional y subregional, los países latinoamericanos ya han establecido posiciones en ciertas materias y en otras han asumido compromisos, lo que debe tomarse en cuenta al preparar normas comunes para el Cono Sur. Por otra parte,

/en aquellas

en aquellas materias donde aún no existen compromisos ni posiciones, es preciso analizar la repercusión positiva o negativa que tendría cualquier norma común adoptada en el Cono Sur.

30. Una segunda restricción es la vigencia de una serie de convenios de transporte tanto mundiales como regionales a que ya han adherido diferentes grupos de países del Cono Sur. Las normas comunes para el transporte multimodal que adopten los países del Cono Sur —traducidas eventualmente en un convenio— deben ser compatibles con esas otras convenciones, ya sea que se redacten para asegurar dicha compatibilidad o que se modifiquen aspectos de los convenios actualmente vigentes. Este punto tiene gran importancia, puesto que los convenios vigentes rigen las relaciones entre las empresas transportistas y el ETM, en tanto que las nuevas normas comunes regirán las relaciones entre este último y el usuario.

31. Tomando en cuenta los objetivos y restricciones anotados en los párrafos anteriores, se analizará a continuación los seis campos donde es más evidente la necesidad de contar con normas comunes para el transporte multimodal internacional en el Cono Sur.

a) Habilitación de empresas de transporte multimodal

32. La habilitación de empresas de transporte multimodal es sin duda el campo que compete en forma primordial a la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transporte del Cono Sur, siendo a la vez el campo donde tienen mayor influencia las restricciones y objetivos ya examinados. Es al mismo tiempo el aspecto donde la ausencia de legislación y normas a nivel nacional hace más factible a corto plazo la aplicación de normas regionales comunes.

33. En sus intervenciones en la negociación de la mencionada convención de transporte multimodal internacional a nivel mundial, los países latinoamericanos han insistido en la importancia de que contenga cláusulas de

derecho público que reglamenten a los ETM mismos, además de las cláusulas de derecho privado sobre las condiciones del contrato de transporte multimodal. En la Primera Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Convención de Transporte Multimodal Internacional se adelantó con respecto al contenido de las cláusulas de derecho público y seguramente habrá otro avance durante la Segunda Reunión Regional que se realizará en Argentina en diciembre de 1976; de modo que es preciso coordinar estrechamente los acuerdos que se tomen sobre las normas comunes del Cono Sur con los acuerdos más amplios relacionados con la convención mundial.

34. Respecto del procedimiento de autorización del ETM en los países donde opere, existe la posibilidad de dejar librado al criterio de cada país el establecer los requisitos que éste debe satisfacer, obligándolo a cumplirlos, para obtener la licencia de operación correspondiente en cada uno de ellos. Sin embargo, parecería más conveniente establecer normas y procedimientos comunes en cuanto a los requisitos, separándolos en esenciales y complementarios. El cumplimiento de los requisitos esenciales sería comprobado por el país del Cono Sur en que el ETM tenga su domicilio y los otros países harían fe de la correspondiente certificación. Por otra parte, cada país podría exigir el cumplimiento de aquellos requisitos complementarios cuya observancia no pudiera certificar el país de origen del ETM. Entre los requisitos esenciales están la solvencia e idoneidad del ETM; mientras que entre los requisitos complementarios puede incluirse la existencia en los otros países de un representante legal o un ETM nacional asociado con él.

35. También parece evidente que las tarifas de los ETM deben ser públicas, en cuanto a que se conozcan los criterios que se aplican para determinar el cobro total al usuario. No puede esperarse que el ETM publique una lista de tarifas que cubra todos los pares posibles de puntos

/de origen

de origen y destino de carga, pero sí debe poder exigírsele que indique al usuario la forma en que calcula el cobro y que el detalle de la factura muestre la distribución entre los diversos servicios subcontratados, si los hubiera, como generalmente será el caso.

36. No hay consenso aún con respecto a las exigencias o no de que una empresa o persona tenga vehículos para poder operar como ETM. Si bien su exigencia daría por un lado, mayor solvencia e idoneidad a los ETM, por otro puede ser un obstáculo para la utilización de combinaciones de diferentes medios de transporte, ya que inevitablemente un ETM propietario de vehículos preferirá usar los suyos antes que recurrir a otros medios de transporte, como el ferrocarril. La propiedad de vehículos no garantiza necesariamente que el ETM tenga mayores conocimientos acerca de las múltiples complejidades del transporte internacional que otro ETM no propietario, el que, en cambio, puede estar ampliamente familiarizado con los aspectos administrativos del comercio internacional. En la presente etapa, cuando aún esta actividad no es del todo conocida, habría tal vez ventajas en permitir un acceso más amplio de empresarios al sector mientras no haya más experiencia y puedan aplicarse criterios restrictivos con el debido conocimiento de causa.

37. Posiblemente las normas comunes deban contemplar la creación de un sistema de informes periódicos de los ETM a las autoridades de transporte de los países donde operan. Estos informes indicarían con qué empresas se hubieran hecho subcontratos de servicios, así como el volumen del tráfico y fletes en el período y los reclamos recibidos por pérdidas y daños, etc.

b) Regulaciones con respecto al contrato de transporte multimodal,
documentación uniforme y aceptabilidad de ella

38. Es imprescindible contar con normas comunes sobre el contrato de transporte multimodal y el documento que lo evidencia, con el fin de que

/haya reglas

haya reglas claras y conocidas por todos los que participan en el transporte multimodal o se ven afectados por él. Estas normas son especialmente importantes en Sudamérica debido a la carencia de normas integrales para cada medio de transporte terrestre internacional. El transporte aéreo y marítimo en cambio, no presentan el mismo problema ya que se aplican a ellos las convenciones mundiales correspondientes. La existencia de normas comunes para el contrato y documentación de transporte multimodal facilitarían apreciablemente el comercio regional, ya que permitirían que los importadores las tomasen en cuenta al impartir sus instrucciones a los bancos comerciales en las cartas de crédito.

39. Nuevamente la consideración de este aspecto de las normas comunes compete a la Reunión de Ministros de Transporte y de Obras Públicas del Cono Sur, puesto que es un área que requiere coordinación con la posición que tome América Latina sobre la misma materia en las negociaciones mundiales en la UNCTAD. En lo relacionado con los aspectos comerciales del contrato y con la aceptabilidad del documento que lo instrumenta, sería conveniente aprovechar el conocimiento y la experiencia de foros especializados, como por ejemplo el Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC. En general, todas las materias relacionadas con el contrato son altamente especializadas y será necesario contar con grupos de expertos que trabajen en la preparación de proposiciones que se someterían a la consideración futura de la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur.

c) Transferencias de fondos para el pago de servicios requeridos para el transporte internacional multimodal

40. El establecimiento de servicios de transporte terrestre internacional se ha visto obstaculizado en América del Sur por la carencia de mecanismos que permitan la transferencia oportuna de fondos desde un país

/latinoamericano a

latinoamericano a otro. Por ello, gran parte de las transferencias se realizan en forma ilegal, frecuentemente a través del mercado negro, con perjuicio para los Gobiernos afectados y sin acarrear beneficios a los usuarios que en definitiva son los que están pagando los servicios. En el campo del transporte aéreo este aspecto está adecuadamente reglamentado desde hace muchos años.

41. El problema no parece ser excesivamente complejo desde un punto de vista conceptual; más bien persiste por no haber sido objeto de estudios adecuados que analicen detalladamente la situación que existe en cada país del Cono Sur. Una vez que se cuente con los antecedentes necesarios, será posible formular proposiciones de normas comunes, las que luego podrían examinarse en el seno del Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC para aprobarlas y aplicarlas en los países de la región.

d) Aspectos tributarios que afectan a los ETM (doble tributación)

42. Como la prestación de servicios por parte de un ETM en el transporte internacional requiere la realización de actividades en dos o más países, éste puede verse afectado por obligaciones tributarias simultáneas sobre una misma renta o patrimonio en los diferentes países en que opera, lo que se denomina comúnmente doble tributación. La doble tributación en el campo internacional se define como la imposición de cargas tributarias por parte de dos o más países sobre un mismo contribuyente con relación a la misma renta o patrimonio en un mismo período. Cuando la doble tributación aqueja a una determinada actividad, indudablemente se constituye en un freno o falta de incentivo para las empresas afectadas, lo que ha inducido a los Gobiernos a adoptar paliativos ya sea por la vía de medidas internas o bien mediante acuerdos bilaterales o multilaterales destinados a evitar o corregir la doble tributación.

43. Como ejemplo de convenio multilateral sobre doble tributación puede mencionarse la Decisión 40 del Acuerdo de Cartagena que en relación con las empresas de transporte establece tres disposiciones específicas que resuelven satisfactoriamente el problema. En su Art. 8º establece que "los beneficios que obtuvieren las empresas de transporte aéreo, terrestre, marítimo, lacustre y fluvial sólo estarán sujetos a obligación tributaria en el país miembro en que dichas empresas estuvieren domiciliadas".

44. Asimismo, respecto de los sueldos, salarios, remuneraciones y compensaciones similares percibidos por las tripulaciones de naves, aeronaves, autobuses y otros vehículos de transporte que realizaren tráfico internacional, la Decisión 40 establece que sólo serán gravables en el país miembro en cuyo territorio estuviere domiciliado el empleador (Art. 13º, letra b). Esta disposición excluye al personal empleado en oficinas y agencias, en cuyo caso los emolumentos percibidos sólo serán gravables en el territorio en el cual tales servicios fueren prestados.

45. Respecto de los impuestos sobre el patrimonio, el artículo 17º de la Decisión 40 establece que "el patrimonio situado en el territorio de un país miembro será gravable únicamente en éste", mientras que en el artículo 18º se entiende que "las aeronaves, navíos, autobuses y otros vehículos de transporte y los bienes muebles utilizados en su operación estarán situados en el país miembro en el cual se halle registrada su propiedad". Estas disposiciones específicas para las empresas de transporte, y las generales que contempla la Decisión 40, resuelven claramente la situación impositiva de los transportadores y evitan que ellos se vean afectados por doble tributación.

46. Para que las disposiciones sobre doble tributación surtan efecto en los países, es necesario acordar un convenio internacional específico sobre la materia que, al ser debidamente suscrito y ratificado por los

/países interesados

países interesados, se incorpore en la legislación nacional de cada uno de ellos. Un foro apropiado para que los países del Cono Sur estudiaran y negociaran un convenio sobre doble tributación de las empresas de transporte internacional sería la Reunión de Directores de Tributación Interna de los países de la ALALC.

e) Límites de responsabilidad del ETM

47. Una debida protección a los intereses de los usuarios requiere que éstos reciban una compensación adecuada del ETM o de la compañía aseguradora cuando su mercancía sufra daño o pérdida antes de llegar a destino. Los expertos latinoamericanos en seguros que están participando en las negociaciones de la convención mundial en la UNCTAD estiman que la protección principal del usuario debe basarse en el seguro a la carga y no en la responsabilidad civil del ETM, ya que, debido a cuestiones de concentración de riesgos, es más factible que empresas latinoamericanas de seguros cubran los riesgos de la carga que la responsabilidad civil de los transportistas.

48. No obstante, el ETM debe como tal asumir responsabilidad suficiente como para forzarle a poner cuidado y esmero en las labores a él encomendadas. Esta responsabilidad civil del ETM es doble: en primer lugar, el ETM debe tener responsabilidad civil profesional, de modo que responda, por ejemplo, por negligencia en la selección de un subcontratista para realizar una de las operaciones de transporte o servicios conexos requeridos en un movimiento internacional. En segundo lugar, el ETM debe tener responsabilidad por daños que ocurran a la carga, puesto que es con él con quien el usuario ha contratado la operación completa.

49. Para que el ETM pueda asumir esta doble responsabilidad y responder por ella, debe tener acceso a un seguro; pero su costo será prohibitivo si no existe una forma de calcular el riesgo máximo a que esté expuesto en

/cualquier momento

cualquier momento dado. Es por esta razón que cada una de las convenciones, tanto europeas como mundiales, que rigen las condiciones de los contratos de transporte y la responsabilidad de los transportistas de un solo medio de transporte, fija un límite a la responsabilidad civil del transportista en el caso de pérdidas o daños a la mercancía. Por esta misma razón, una de las cuestiones más importantes en las negociaciones en la UNCTAD sobre la convención de transporte multimodal internacional se refiere a la determinación del límite de la responsabilidad civil del ETM y la relación entre este límite y el que rige en cada uno de los medios de transporte tomados separadamente.

50. Los expertos latinoamericanos en seguros que participan en estas negociaciones estiman que la responsabilidad del ETM debe regirse por los siguientes principios:

a) Cuando puede establecerse el lugar donde ocurrió el daño o pérdida, la responsabilidad del ETM debe ser la misma que tiene el transportista a cargo de la mercancía en ese lugar, tanto en cuanto al límite monetario de la compensación a que tiene derecho el usuario como respecto de las causales que exoneran al ETM de responsabilidad.

b) Cuando no puede establecerse el lugar donde ocurrió el daño o pérdida, o cuando ello ocurrió mientras la mercancía estaba bajo el cuidado del ETM, la misma convención establecería el límite de la responsabilidad del ETM. De todos modos, este límite no debe ser muy alto para no trasladar innecesariamente primas del seguro de la carga a primas de seguro de responsabilidad civil del ETM.

51. Si bien estos principios son lógicos dentro de la convención mundial, presentan algunos problemas si se los toman como base de normas comunes para el Cono Sur. En primer lugar, no existen convenios internacionales en la región que limiten la responsabilidad civil de los transportistas

/que operan

que operan internacionalmente y, a nivel nacional, es común que esta responsabilidad no tenga límite. En segundo lugar, la responsabilidad civil de los transportistas regionales a veces no existe en el hecho, ya que obtener de ellos una compensación es sumamente arduo, si no imposible.

52. Obviar estas dificultades no será fácil, especialmente porque una limitación de la responsabilidad civil es materia de ley y no de decisión administrativa. No obstante, el establecimiento de servicios multimodales internacionales requiere que se dé atención preferente a este aspecto, con el fin de establecer bases legales que incorporen a nivel regional los principios acordados a nivel mundial.

53. Un camino que podría seguirse sería elaborar un proyecto de convenio regional que limite la responsabilidad civil de los ETM y extienda ese mismo límite a los transportistas —en su carácter de subcontratistas de los ETM— que proveen los servicios de transporte internacional propiamente tales. De esta manera se lograría una compatibilidad adecuada entre la responsabilidad del ETM y la de los transportistas, sin requerir modificaciones en el límite de la responsabilidad de transportistas cuando suministran servicios a nivel nacional.

54. Para elaborar un proyecto de convenio de este tipo será necesario aprovechar un foro especializado, ya que las materias que deben analizarse son complejas. Debido a la importancia del tema, la CEPAL le ha asignado una alta prioridad en su programa de trabajo, pero tendrá que recurrir a su vez a especialistas para poder formular una adecuada proposición a la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur.

f) Régimen aduanero de tránsito de mercaderías y garantías para responder a él

55. Siendo el régimen aduanero de tránsito de mercaderías uno de los aspectos más importantes para que haya servicios eficientes de transporte multimodal, la región tiene la suerte de contar con un foro especializado

en la materia que ya ha formulado normas comunes cuya aplicación resolvería adecuadamente este aspecto. En efecto, el Grupo de Expertos en Técnica Aduanera de la ALALC ha preparado normas comunes, que han sido aprobadas por los Directores Nacionales de Aduanas, en su IX Reunión en agosto de 1976, las que permitirían el traslado de mercancías desde puntos interiores de un país de la subregión, pasando por países de tránsito, hasta puntos interiores de países de destino sin trabas ni demoras en las fronteras. Este gran avance, producto de años de estudio en el foro regional más versado en el tema, establece un precedente en cuanto a la manera más apropiada para examinar y adoptar normas comunes que permitan un auge significativo del comercio en la región. Corresponde ahora apoyar la adopción a nivel nacional de estas normas, para que su aplicación cuanto antes en todo el Cono Sur provea la base tan largamente esperada para realizar operaciones multimodales. En el anexo de este trabajo se transcriben las normas aprobadas en la ALALC.

56. Todavía está pendiente el diseño del formulario que se utilizará para amparar las operaciones bajo el régimen de tránsito aduanero. Se proseguirá esta tarea en la próxima reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera de la ALALC. Debido a la estrecha relación entre este documento y el que instrumenta el contrato de transporte multimodal internacional, será conveniente que se diseñen ambos documentos simultáneamente en estrecha coordinación.

6. Estrategia para establecer un marco institucional para el transporte multimodal internacional en el Cono Sur

57. Como se aprecia de los capítulos anteriores, el establecimiento de servicios eficientes de transporte multimodal internacional en el Cono Sur requiere apoyo institucional para aspectos muy disímiles. Debido a las materias tan diversas que es preciso normalizar, la

/preparación y

preparación y aprobación de una sola convención que las abarque a todas sería ardua, larga y de inciertas perspectivas de éxito final. Por esta razón, regiones con más experiencia han preferido abordar las distintas materias en convenciones diferentes.

58. Afortunadamente, no todos los aspectos necesitan regirse por una convención ni por legislaciones nacionales para alcanzar el apoyo institucional requerido. En la habilitación de las empresas de transporte multimodal, por ejemplo, bastaría con que hubiese acuerdo entre las autoridades de transporte de los países del Cono Sur acerca de los procedimientos y criterios que se aplicarán y que a continuación cada país tomara las medidas administrativas correspondientes. En otros aspectos, sin embargo, como es el caso de la doble tributación, es necesario introducir cambios en la legislación de cada país del Cono Sur, pero, aún así, las perspectivas de los beneficios de una convención restringida a sólo algunos países del continente no son claras.

59. La región felizmente cuenta ya con una serie de foros especializados que pueden hacer un valioso aporte a la preparación y discusión de proposiciones dirigidas a proveer una base institucional adecuada para el establecimiento de servicios multimodales. Aparte de los foros ya citados, cabe mencionar también otros, como la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la Asociación Latinoamericana de Transporte Automotor por Carretera (ALATAC) y la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR). En algunos casos, estos foros especializados tienen competencia suficiente como para acordar normas comunes y hacerlas aplicar a nivel nacional.

60. En vista de lo anterior se sugiere la conveniencia de que la línea de acción futura se base en los siguientes principios:

a) Apoyarse, hasta donde sea posible en normas comunes y recurrir a acuerdos formales sólo cuando sea indispensable. En este sentido es de

/interés la

interés la práctica de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, donde luego del estudio de ciertas materias que pueden requerir consenso a nivel gubernamental, como primer paso se adopta una resolución de la Comisión que no tiene carácter obligatorio. Posteriormente los países comunican por escrito al Secretario Ejecutivo que están aplicando las normas contenidas en la resolución y continúan haciéndolo mientras no comuniquen lo contrario. Si las prácticas aplicadas se consideran satisfactorias, se las incluye en una Convención. Estos acuerdos se han aplicado con mucho éxito para introducir nuevos procedimientos aduaneros.

b) Aprovechar la experiencia y conocimiento en sus respectivos campos de los diferentes foros especializados a los que se ha hecho referencia a lo largo de este informe.

c) Buscar coordinación y congruencia entre las diferentes normas que propondrán los foros especializados. La aplicación de este principio requiere un esfuerzo a dos niveles: el primer nivel se refiere a la necesidad de mantener informado a cada foro de las actividades y avances de los otros. Esta labor debe ser continua, para lo que se precisa un trabajo permanente de secretaría. Como se adelantó en el párrafo 25, la CEPAL podría, a petición de la Reunión de Ministros, desempeñar esta función. El segundo nivel de coordinación que está destinado a garantizar la congruencia entre los resultados de las actividades de los foros especializados y los objetivos generales, podría asegurarse mediante el análisis periódico que efectuaría la Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes del Cono Sur de las diferentes materias aprobadas.