



# Secretaría General

ALADI/SEC/Estudio 194  
30 de julio de 2008

## FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI

Insumos para los trabajos de Articulación y Convergencia  
de las Políticas y Normas de Transporte de la Región



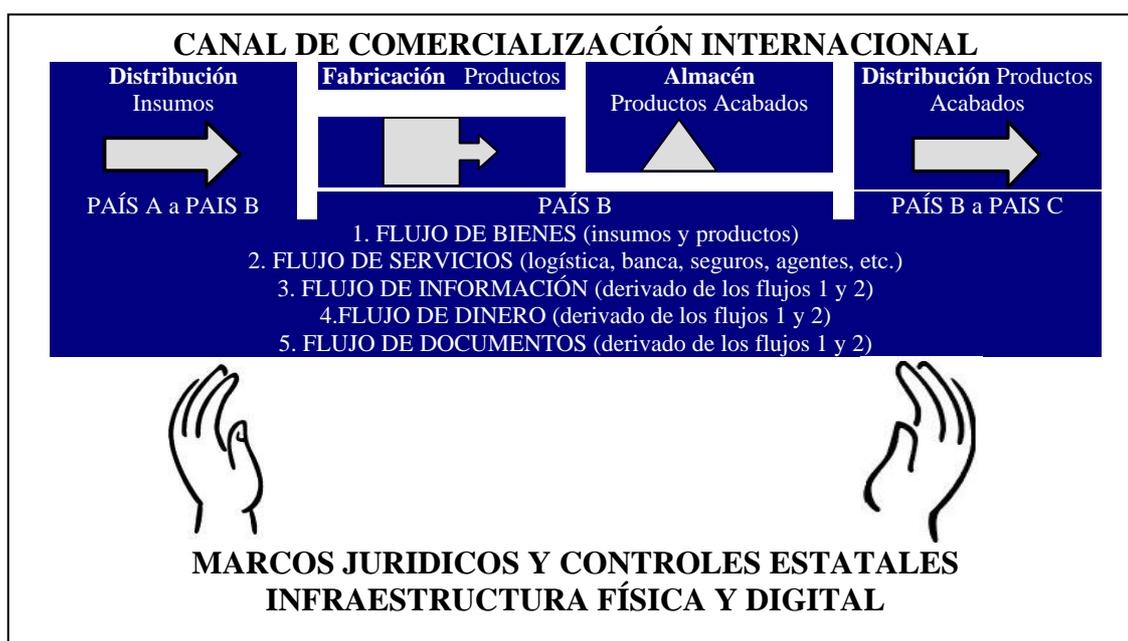
## TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo .....	4
<b>1. ENTIDADES INTERNACIONALES VINCULADAS AL TRANSPORTE EN LAS CUALES PARTICIPAN PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI.....</b>	<b>6</b>
1.1. Organismos y Foros de Carácter Público .....	6
1.2. Organismos y Foros de Carácter Privado .....	8
<b>2. POLÍTICAS Y NORMATIVAS SOBRE FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE EN GENERAL</b>	<b>11</b>
2.1. Infraestructura física (redes y terminales) .....	11
2.2. Utilización de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) .....	12
2.2.1. Aplicaciones telemáticas implementadas en la región para uso en las operaciones de transporte .....	13
2.2.2. Otras aplicaciones telemáticas implementadas en la región que facilitan el transporte .....	14
2.2.3. Políticas y normativas a nivel regional sobre utilización de las TIC .....	16
2.3. Controles Estatales .....	17
2.3.1. Nivel multilateral .....	17
2.3.2. Nivel regional .....	18
2.3.3. Nivel subregional .....	18
2.4. Gestión de transporte .....	19
2.4.1. La gestión de los operadores de transporte .....	19
2.4.2. El apoyo del estado a los operadores de transporte .....	21
<b>3. POLÍTICAS Y NORMATIVAS EN TRANSPORTE TERRESTRE .....</b>	<b>22</b>
3.1. Transporte por Carretera .....	22
3.1.1. Nivel Regional .....	22
3.1.2. Nivel Subregional .....	24
3.1.3. Nivel trilateral y bilateral .....	27
3.2. Transporte por Ferrocarril .....	28
<b>4. POLÍTICAS Y NORMATIVAS EN TRANSPORTE ACUÁTICO .....</b>	<b>29</b>
4.1. Transporte Marítimo .....	29
4.1.1. Nivel multilateral .....	29
4.1.2. Nivel Regional .....	31
4.1.3. Nivel Subregional .....	34
4.1.4. Nivel Bilateral .....	35
4.2. Transporte Fluvial .....	36
4.2.1. Cuenca del Plata .....	36
4.2.2. Cuenca Amazónica .....	36
<b>5. POLÍTICAS Y NORMATIVAS EN TRANSPORTE AÉREO .....</b>	<b>37</b>
5.1. Organismos gubernamentales .....	37
5.1.1. Nivel Multilateral .....	37
5.1.2. Nivel Regional .....	37
5.1.3. Nivel Subregional .....	39
5.1.4. Nivel Bilateral .....	40
5.2. Organismos no gubernamentales .....	41
<b>6. POLÍTICAS Y NORMATIVAS EN TRANSPORTE MULTIMODAL .....</b>	<b>43</b>
<i>(Documento de trabajo elaborado por los participantes del foro virtual de transporte multimodal organizado por la Secretaría General de la ALADI durante el año 2007) ....</i>	<i>43</i>
<b>ANEXO 191</b>	
<b>ANEXO 294</b>	

## Resumen Ejecutivo

Por la actual naturaleza y comportamiento del comercio internacional, todo intento de desarrollo y de integración en esta área necesariamente debe priorizar el mejoramiento de tres grandes pilares: el Transporte, las Comunicaciones y la Energía. Estos tres componentes facilitan el flujo de bienes (insumos y productos), personas, dinero, información y documentos dentro de un canal de comercialización. A su vez, la prestación eficiente de estos tres servicios principales es asegurada mediante el desarrollo de una infraestructura física y digital, marcos normativos uniformes y procedimientos aduaneros ágiles, simples y seguros. Este conjunto de pilares principales y herramientas de complementación, conforman un ámbito temático conocido como **facilitación del comercio** (Cuadro 1).

CUADRO 1



Elaborado por la Secretaría General de la ALADI.

Con el objetivo de coadyuvar a la facilitación del comercio internacional en la región, la Secretaría General de la ALADI ha desarrollado en los últimos años una serie de trabajos dentro de sus áreas fundamentales (transporte, comunicaciones, energía y los procedimientos aduaneros), analizando los problemas que aquejan a estos sectores y sugiriendo posibles soluciones. En esta oportunidad, mediante el presente trabajo, la Secretaría General se centra en uno de esos tres pilares fundamentales, el transporte; y encara su consideración desde un doble punto de vista: como un pilar fundamental de la facilitación del comercio y como actividad empresarial generadora de recursos e ingresos genuinos a las economías (trabajo, divisas, inversiones, etc.).

Un transporte eficiente implica el mejoramiento de la gestión de dos grandes actores: los operadores, mediante la prestación de servicios de calidad y el estado, a través de infraestructura física, marco jurídico adecuado y controles ágiles en frontera.

La reciente investigación realizada como respaldo de este trabajo, dejó en evidencia que actualmente los mayores registros de necesidades y carencias se concentran en los ámbitos de los marcos jurídicos y de los procedimientos aduaneros vinculados a la distribución física internacional.

Sobre los procedimientos aduaneros, en el año 2007 la ALADI logró dar un paso concreto muy significativo, cuando luego de siete años de inactividad, se reunió el Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros de la Asociación y sugirió un plan de acción específico con ejecución de corto y mediano plazo.

Respecto a los aspectos normativos y jurídicos, la situación es totalmente distinta. Todo se resume afirmando que en la actualidad no existe en la región de los países de la ALADI, un ámbito de intercambio de información, ideas y opiniones en el que las máximas jerarquías del sector se puedan reunir en forma permanente, es decir, ni siquiera existe la instancia de trabajo para abordar la consideración del tema. De esta forma, los avances registrados en la materia resultan ser escasos, espasmódicos, parciales y circunscriptos a determinados modos y/o subregiones.

En este estado, se entiende que la ALADI debe trabajar intensamente en toda esta temática, considerando que se trata de un organismo que posee ventajas y fortalezas que le permiten coordinar una tarea de perfeccionamiento y convergencia en los aspectos normativos del transporte; y en ese orden de ideas, se entiende necesario convocar inmediatamente a la III Reunión del Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio (CTFC), órgano auxiliar cuyo cometido es, precisamente, reunir a los altos funcionarios gubernamentales de la región responsables del sector del transporte, con el fin de avanzar en los temas pendientes del sector, particularmente en los aspectos normativos (Anexo 1).

El presente trabajo, entonces, constituiría el insumo principal para la referida Reunión del CTFC y por esa razón su estructura expositiva parte de un Capítulo I que analiza las normas de acceso al mercado de transporte regional, las normas sobre el contrato de transporte, las normas técnicas y las que tienen que ver con la facilitación del transporte. Seguidamente, en el Capítulo 2 se desarrollan algunos elementos claves que tienen que ver con la facilitación en general; para posteriormente, en los Capítulos 3, 4 y, 5, analizar, con relación a cada modo, la evolución y perspectivas de sus respectivas políticas, normativas y acciones específicas de facilitación. En el Capítulo 6 se desarrolla un estudio sobre Transporte Multimodal.

1. ENTIDADES INTERNACIONALES VINCULADAS AL TRANSPORTE EN LAS CUALES PARTICIPAN PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI

En el presente capítulo se presenta una lista detallada de las entidades internacionales vinculadas al transporte, señalando los países miembros de la ALADI que participan en cada una de ellas y marcando sobre qué áreas trabajan las mismas, teniendo en cuenta los cuatro aspectos fundamentales: Acceso al Mercado, Contrato de Transporte, Normas Técnicas y Facilitación del Transporte.

Para facilitar la comprensión y manejo de esta información, la actividad de las entidades se ha clasificado en tres grandes niveles de acción: cooperación técnica; coordinación sectorial y elaboración y suscripción de acuerdos. La ALADI es el único organismo regional que actualmente incluye los tres niveles de acción.

1.1. Organismos y Foros de Carácter Público

<b>1. MULTILATERALES</b>
<b>Foros Gubernamentales pre-Naciones Unidas</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>CONTRATO TRANSPORTE / MARÍTIMO / Acuerdos</u>
<u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos</u>
<b>Organización de las Naciones Unidas (ONU)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>CONTRATO TRANSPORTE / MARÍTIMO / Acuerdos</u>
<u>CONTRATO TRANSPORTE / MULTIMODAL / Acuerdos</u>
<b>ONU / Organización Mundial del Comercio</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>ACCESO AL MERCADO / MARÍTIMO / Acuerdos:</u>
<u>FACILITACION TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS / Acuerdos:</u>
<b>ONU / Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>CONTRATO TRANSPORTE / MULTIMODAL / Acuerdos:</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS / Cooperación Técnica</u>
<b>ONU / Banco Mundial</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS / Cooperación Técnica:</u>
<b>ONU / Organización de Aviación Civil Internacional / (OACI)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>ACCESO MERCADO/ NORMAS TÉCNICAS/AÉREO / Acuerdos:</u>
<u>CONTRATO TRANSPORTE / AÉREO / Acuerdos:</u>
<b>ONU / Organización Marítima Internacional (OMI)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos:</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / MARÍTIMO / Acuerdos:</u>
<b>Organización Mundial de las Aduanas (OMA)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos:</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE/ TODOS LOS MODOS / Acuerdos:</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE/ TODOS LOS MODOS / Cooperación Técnica:</u>

<b>2. REGIONALES</b>
<b>Foros pre-OEA</b>
<u>ACCESO AL MERCADO / CARRETERA / Acuerdos:</u>
<b>ONU / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE/ TODOS LOS MODOS / Cooperación Técnica:</u>
<b>ONU /Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)</b>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE/ TODOS LOS MODOS / Cooperación Técnica:</u>
<b>Organización de Estados Americanos (OEA)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros salvo Cuba
<u>ACCESO AL MERCADO / CARRETERA / Acuerdos:</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / MARÍTIMO / Cooperación Técnica:</u>
<b>Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)</b>
<u>ACCESO AL MERCADO/ CARRETERA / Cooperación Técnica/ Coordinación Sectorial / Acuerdos:</u>
<u>ACCESO AL MERCADO/ FLUVIAL / Cooperación Técnica / Acuerdos:</u>
<u>ACCESO AL MERCADO/ MARÍTIMO / Cooperación Técnica / Acuerdos:</u>
<b>Organización de Estados del Caribe (AEC)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> (CO/CU/MX/VE)
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS / Cooperación técnica</u>
<b>Acuerdo Económico Asia-Pacífico (APEC)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> (CH/ MX/PE/)
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS / Cooperación técnica</u>
<b>Iniciativa de Transporte para el Hemisferio Occidental (ITHO)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros salvo Cuba
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS / Cooperación técnica</u>
<b>Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> Todos los países miembros
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE /AÉREO/Cooperación Técnica/Coordinación Sectorial/Acuerdos</u>
<b>3. SUBREGIONALES</b>
<b>Comunidad Andina Naciones (CAN)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> (BO/CO/EC/PE/)
<u>ACCESO AL MERCADO/ CONTRATO DE TRANSPORTE / CARRETERA / Acuerdos:</u>
<u>ACCESO AL MERCADO/ CONTRATO DE TRANSPORTE / MARÍTIMO / Acuerdos:</u>
<u>ACCESO AL MERCADO/ CONTRATO DE TRANSPORTE / AÉREO / Acuerdos:</u>
<u>CONTRATO DE TRANSPORTE / MULTIMODAL / Acuerdos:</u>
<u>NORMAS TÉCNICAS / CARRETERA/ Acuerdos</u>
<u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS / Acuerdos</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / CARRETERO / Acuerdos:</u>
<b>Mercado Común del Sur (MERCOSUR)</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> (AR/BR/PA/UR/)
<u>ACCESO AL MERCADO / CARRETERO /Acuerdos:</u>
<u>CONTRATO DE TRANSPORTE / MULTIMODAL / Acuerdos:</u>
<u>CONTRATO DE TRANSPORTE / CARRETERO/FERROVIARIO/FLUVIAL/Acuerdos</u>
<u>NORMAS TÉCNICAS / CARRETERA / Acuerdos:</u>
<u>NORMAS TÉCNICAS / MULTIMODAL / Acuerdos:</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / MULTIMODAL / Acuerdos:</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE /TODOS LOS MODOS / Acuerdos</u>

<b>Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes del Cono Sur</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> (AR/BO/BR/CH/PA/PE/UR/)
<u>ACCESO AL MERCADO /CARRETERO / Acuerdos</u>
<u>CONTRATO DE TRANSPORTE / CARRETERO / Acuerdos</u>
<u>CONTRATO DE TRANSPORTE / FERROVIARIO / Acuerdos</u>
<u>NORMAS TÉCNICAS / CARRETERO / Acuerdos</u>
<u>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE / CARRETERO / Acuerdos</u>
<u>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE / FERROVIARIO / Acuerdos</u>
<u>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE / MARÍTIMO / Acuerdos</u>
<u>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE / AÉREO / Acuerdos</u>
<u>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE / MULTIMODAL / Acuerdos</u>
<b>Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur</b>
<b>PAÍSES DE ALADI PARTES:</b> (AR/BO/BR/CH/CO/EC/GY/PA/PE/SU/UR/VE)
<u>ACCESO AL MERCADO /TODOS LOS MODOS / Acuerdos</u>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS/ Cooperación Técnica / Acuerdos</u>

## 1.2. Organismos y Foros de Carácter Privado

<b>1. MULTILATERALES</b>
<b>International Organization for Standardization (ISO)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> Todos los países miembros
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS/ Coop. Técnica / Acuerdos (Lex Mercatoria)</u>
<b>Cámara de Comercio Internacional (CCI)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> Todos los países miembros
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS MODOS/ Cooperación Técnica / Acuerdos (Lex Mercatoria):</u>
<b>International Road Transport Union (IRU)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> AR/BR/CH/UR
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / CARRETERA / Coordinación Sectorial / Cooperación Técnica</u>
<b>Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> BR/CH. ORGANISMO PARTE: ALAF
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / FERROVIARIO / Coordinación Sectorial / Cooperación Técnica</u>
<b>International Chamber of Shipping (ICS)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> BR/CH/MX
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / AÉREO / Coordinación Sectorial / Cooperación Técnica/</u>
<b>Consejo Marítimo Internacional y del Báltico (BIMCO)</b>
<u>CONTRATO TRANSPORTE / MARÍTIMO / Acuerdos (Lex Mercatoria):</u> <i>Modelo de documento del contrato de arrendamiento de buques de carga (GENCON)</i>
<u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO /</u> <i>Cláusulas varias sobre seguridad, mercancías peligrosas, precios de los combustibles, manipuleo de carga, solución de controversias, etc.</i>
<b>Baltic Exchange</b>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / MARÍTIMO /Acuerdos (Lex Mercatoria):</u> <i>Código del Báltico. Regulación de los corredores de buques (Shipbrokers). Índice Seco del Báltico (BDI). Difusión de información</i>
<b>Acuerdos privados (Conferencias Marítimas)</b>
<u>FACILITACIÓN TRANSPORTE / MARÍTIMO / Coordinación Sectorial / Acuerdos (Lex Mercatoria):</u> <i>Acuerdos entre dos o más transportistas marítimos para proveer coordinadamente servicios internacionales de línea regular para la carga, abarcando fletamentos de buques, de espacio, utilización conjunta de terminales y contenedores, coordinación de los servicios de navegación interior, reglamentación de la capacidad y asignación de cargamentos e ingresos.</i>

2. REGIONALES
<b>Cámara Interamericana de Transportes (CIT)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> Todos los países miembros
<i>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS/ Coordinación Sectorial / Cooperación Técnica</i>
<i>Estudios para mejorar el transporte internacional.</i>
<b>Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> Todos los países miembros
<i>FACILITACIÓN TRANSPORTE / FERROVIARIO/ Coordinación Sectorial / Cooperación Técnica</i>
<i>Estudios para mejorar el transporte internacional por ferrocarril.</i>
<b>Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo (ALTA)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> Todos los países miembros salvo Cuba
<i>FACILITACIÓN TRANSPORTE / AÉREO / Coordinación Sectorial / Cooperación Técnica/Acuerdos</i>
<i>Estudios para mejorar el transporte internacional por vía aérea.</i>
<b>Federación de Asociaciones Nacionales de Agentes de Carga y Operadores Logísticos Internacionales de América Latina y el Caribe (ALACAT)</b>
<b>ENTIDADES PRIVADAS DE LOS SIGUIENTES PAÍSES DE ALADI:</b> Todos los países miembros salvo Cuba
<i>FACILITACIÓN TRANSPORTE / TODOS LOS MODOS/ Coordinación Sectorial / Cooperación Técnica</i>
<i>Estudios sobre la facilitación del comercio y el transporte.</i>

En el Cuadro 2 se puede apreciar la vinculación de cada país miembro de la ALADI con los organismos internacionales gubernamentales o comunitarios que tratan el tema del transporte. En el Cuadro 3, se hace la misma consideración pero con los organismos no gubernamentales vinculados a estos servicios.

**CUADRO 2**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA ALADI EN**  
**ENTIDADES INTERNACIONALES ESTATALES QUE**  
**TRATAN EL TEMA DEL TRANSPORTE**

	O M C	U N C T A D	B M	O A C I	O M I	C E P A L	A P E C	A L A D I	A E C	C L A C	C A N	M E R C	T C P	O T C A	R M C S	R M A S	I I R S A	P P P	I T H O
ARG	X	X	X	X	X	X		X		X		X	X		X	X	X		X
BOL	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X		X
BRA	X	X	X	X	X	X		X		X		X	X	X	X	X	X		X
CHI	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X			X	X	X		X
COL	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			X		X	X	X	X
CUB	X	X		X	X	X		X	X	X									
ECU	X	X	X	X	X	X		X		X	X			X		X	X		X
MEX	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X								X	X
PAR	X	X	X	X	X	X		X		X		X	X		X	X	X		X
PER	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X			X	X	X	X		X
URU	X	X	X	X	X	X		X		X		X	X		X	X	X		X
VEN	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X		X		X	X		X

Elaborado por la Secretaría General de ALADI.

CUADRO 3

PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA ALADI EN ENTIDADES INTERNACIONALES PRIVADAS QUE TRATAN EL TEMA DEL TRANSPORTE

	ISO	CCI	IRU	UIC	CIT	ALAF	ALTA	ALACAT
ARG	X	X	X		X	X	X	X
BOL	X	X			X	X	X	X
BRA	X	X	X	X	X	X	X	X
CHI	X	X	X	X	X	X	X	X
COL	X	X			X	X	X	X
CUB	X	X			X	X		
ECU	X	X			X	X	X	X
MEX	X	X			X	X	X	X
PAR	X				X	X	X	X
PER	X				X	X	X	X
URU	X	X	X		X	X	X	X
VEN	X	X			X	X	X	X

Elaborado por la Secretaría General de ALADI

## 2. POLÍTICAS Y NORMATIVAS SOBRE FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE EN GENERAL

A los efectos del presente estudio, las políticas y normas sobre facilitación del transporte son aquellas provenientes del sector público y privado que inciden positivamente en el desempeño del transporte. Algunas de estas políticas y normas son específicas a cada modo de transporte y otras abarcan a todos los modos.

En la región de los países que forman la ALADI, hasta ahora no se ha hecho una referencia directa sobre el tema de la facilitación del comercio. Sin embargo, se pueden apreciar algunos avances en una o más de las diversas áreas relacionadas con aquella: infraestructura física (redes y terminales), tecnologías de la información y las comunicaciones, controles estatales (aduanas, migración, sanidad y seguridad) y gestión de transporte.

### 2.1. Infraestructura física (redes y terminales)

Los procesos de integración que se comenzaron a desarrollar a fines de los años cincuenta, dieron lugar a la implementación de un sistema que concibe a los países limítrofes como socios de una comunidad.

Este hecho, provocó el inmediato surgimiento de dos tipos o clases de mercados en la región: el intraregional y el extrarregional; lo cual a su vez generó la necesidad de comenzar a invertir en dos tipos o clases de infraestructuras y sistemas de movilización de la producción (transporte).

Por un lado, en toda la región se mejoraron las infraestructuras portuarias y aeroportuarias para el comercio extrarregional y sus correspondientes vías de acceso (carreteras, ferrovías, hidrovías). Por otro lado, en determinadas zonas de la región se desarrollaron infraestructuras de interconexión entre países, sobre todo entre aquellos cuyas relaciones de intercambio comercial mostraban importantes incrementos de registros. Además, en ambos casos inmediatamente quedó en evidencia la necesidad de implementar estaciones de transferencia intermodal.

La crisis que sufrió la región en la década de los años 80 y los programas de ajuste macroeconómico implementados para aliviar la misma, tuvieron como efecto secundario la reducción del gasto público en la conservación y mejora de los servicios básicos de infraestructura, lo cual se tradujo en un deterioro de las redes de comunicación, carreteras y puertos, perdiéndose gran parte de las ventajas implícitas en la inversión en integración física de las décadas de los años 60 y 70.

A comienzos de los años noventa, se renovó el interés en el desarrollo de la infraestructura física, esta vez acompañada de una nueva concepción de planeamiento territorial, los corredores bioceánicos, diseño de teóricos de la geoeconomía que buscaban mayor eficiencia en la unión de dos extremos de la región, generalmente en dirección este-oeste, impulsando la construcción de puentes terrestres para el transporte de los grandes volúmenes del comercio. Estos trabajos se reflejaron en las labores de la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, foro sectorial que funcionó entre 1991 y 1997, en el marco del cual, siguiendo el concepto de corredores, se aprobó el Inventario de Proyectos Prioritarios de Infraestructura para la región.

La cada vez mayor incidencia de los costos de transporte en el precio final de los productos y el incremento de los flujos de comercio, provocó que hacia el final de la década de los años noventa, se buscara el perfeccionamiento del paradigma de los corredores de transporte. Esta búsqueda, encabezada por el Dr. Eliézer Batista Da Silva (Brasil), culmina con la elaboración de un documento sobre “Ejes de Integración y Desarrollo”, en el cual se supera el concepto de corredor y se introduce el de eje: mientras el término “corredor” se concentraba en la idea de unir dos puntos distantes entre sí, en función de su proyección hacia mercados externos, el término “eje” apunta a la creación de una faja de densificación económica, en la que confluyan el transporte, la energía y las telecomunicaciones, beneficiando las actividades productivas en todo el trayecto, con el cuidado de hacerlo en una forma ambientalmente sostenible y tratando de incrementar todos aquellos impactos directos hacia la sociedad civil involucrada. A partir de todos estos trabajos y esfuerzos surge, en el año 2000, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA).

Casi simultáneamente, Centroamérica y México consolidaban la creación del llamado “Plan Puebla-Panamá” al amparo de iguales conceptos y una serie de proyectos de igual contenido y alcance; y en el ámbito de la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO), se presentó un plan de acción hemisférico para poner al transporte al servicio del intercambio de bienes y servicios entre los esquemas regionales en el hemisferio occidental, ante la anunciada ampliación de las zonas de libre comercio en estos territorios.

## 2.2. Utilización de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)

En cuanto a la utilización por parte de los países miembros de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como elemento facilitador del transporte, se registra una rápida introducción y crecimiento, tanto en lo que respecta a medios de transmisión como a tecnología de las comunicaciones.

En cuanto a los medios de transmisión, desde principios de los años noventa se utilizan en la región los satélites de localización o posicionamiento. Los sistemas más importantes son el GPS (*Global Positioning System*); el GLONASS (*Global Orbiting Navigation Satellite System*) y el EGNOS. La conjunción de la informática con los medios de telecomunicaciones originó el surgimiento de la telemática, disciplina que forma parte de las TIC.

Sin embargo, a pesar de esta importante incorporación de ciertos elementos de tecnología a las gestiones de distribución o transporte, téngase presente que todavía no está suficientemente desarrollado en la región la cultura de las TIC y la comprensión de la importancia que tiene la misma para el desarrollo de las actividades económicas y el bienestar de la sociedad. Este conocimiento y apreciación es fundamental para poder implantar estos recursos tan importantes en la sociedad.

Es necesario comenzar a trabajar urgentemente en la determinación de las “ciberestrategias” o “agendas de conectividad” más convenientes para la región, es decir, en aquellas políticas públicas de carácter general, que suelen coordinarse con las llevadas a nivel global por organismos tales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UN ICT Task Force (Fuerza de Tareas de Naciones Unidas en Tecnologías de la Información y la Comunicación) y el UN/CEFACT (Centro de las Naciones Unidas para la facilitación del comercio y el comercio electrónico).

Los costos de las nuevas aplicaciones y tendencias telemáticas son muy elevados, especialmente en la fase inicial. En este campo, las evoluciones a gran escala sólo pueden ser financiadas enteramente por el sector del transporte en medida limitada. No obstante, los gobiernos pueden apoyar las nuevas tendencias por medio de programas específicos de Investigación y Desarrollo y mediante la armonización de los programas y actividades de TIC a escala global con las iniciativas nacionales, subregionales y regionales.

### 2.2.1. Aplicaciones telemáticas implementadas en la región para uso en las operaciones de transporte

El potencial más importante de la telemática en el transporte reside en los sistemas encargados de la localización y seguimiento de las unidades de carga y los vehículos a través de la cadena de abastecimiento. Esta operación de seguimiento y localización se denomina trazabilidad, dentro de la cual podemos identificar dos posibilidades: i) seguir el movimiento de una unidad específica de un producto y/o un lote de producción a través de la cadena de abastecimiento, así como sus movimientos a través de las diferentes organizaciones, hasta llegar al punto final de venta/servicio (*tracking*); o ii) identificar el origen particular de una unidad y/o lote de productos ubicado en cualquier lugar de la cadena, haciendo referencia a los registros guardados "hacia arriba" en la misma (*Tracing*).

En la región se utilizan varios sistemas para localización y seguimiento de vehículos y carga.

- a. El GSM (Global System for Mobile Communications -Sistema Global para las Comunicaciones Móviles), es una tecnología de comunicaciones para teléfonos móviles digitales, con estándar mundial. Hay dos formas de prestación de servicios con GSM: (a) Operadores Terrestres GSM tradicionales que extienden su cobertura a zonas marítimas ("servicio extendido"); (b) Un Operador que sólo presta servicios marítimos y opera de la misma forma que un operador GSM tradicional, es decir, con un código de país compartido asignado por la ITU. En general, desde aguas internacionales habrá un tramo en la comunicación que se efectuará vía satélite. Es decir, se emplearán estaciones de base GSM en el barco con conexión a través de satélite al resto de las redes involucradas en la comunicación.
- b. Las tarjetas UICC (Universal Integrated Circuit Card), llamadas también "smartcards". Son tarjetas con chip usadas en teléfonos móviles en redes GSM y UMTS. Su capacidad es reducida (pocos Kilobytes). El software que contiene se denomina SIM (Subscriber Identity Module), el cual permite el acceso a la red, previa identificación (PIN). La tarjeta SIM pertenece exclusivamente al servicio telefónico; por esta causa hay teléfonos móviles bloqueados que solo permiten la utilización de la SIM de esa compañía.
- c. El Sistema de Información Geográfica (SIG) o GIS (Geographical Information System). Es un sistema integrado compuesto por hardware, software, personal, información espacial y procedimientos computarizados, que permite y facilita la recolección, análisis, gestión o representación de datos espaciales. Una de sus aplicaciones es el análisis territorial de los sistemas de transporte, para lo cual, se representan espacialmente sobre el territorio las redes de transporte y sobre ellas se puede ver el desplazamiento de los flujos de personas, de materia y de energía. La nueva ciencia de la Información Geográfica (*Geographic Information Science*) se apoya en este sistema, que actualmente más que una tecnología, es un dominio científico.

- d. Los Sistemas de Transporte Inteligente (SIT). Se utilizan para la gestión y planificación del transporte. A través de sus servicios, la gestión logística de flotas procesa la información dinámica espacialmente referenciada que tiene que ver con aspectos tales como el volumen de tráfico, congestiones, incidentes, etc., así como con la localización de equipamientos e infraestructuras. Sobre estas bases se gestiona y optimiza el movimiento de flotas de pasajeros o de mercancías. También resulta ser un mecanismo ideal para facilitar el desarrollo de rutas que combinen distintos modos de transporte (transporte intermodal) o que optimicen diferentes criterios (tiempo de recorrido, costo económico, riesgos meteorológicos, etc.).
- e. El sistema AVL (localización automática vehicular), implica la utilización de los SIG conjuntamente con los sistemas de posicionamiento global GPS y permite conocer los viajes en espacio y tiempo. El AVL rastrea camiones, trenes o buques así como equipos móviles de transporte (trailer, contenedores, etc.), estableciendo sus coordenadas en un sistema de información geográfica (SIG o GIS), que proporciona mapas digitales. Además, el sistema AVL se utiliza para controlar las temperaturas de las cargas o servir como aviso de emergencia en caso de robos, emergencias médicas o mecánicas.
- f. El sistema de tarjetas o etiquetas inteligentes RFID (Radio Frequency Identification Devices). Es un método de almacenamiento y recuperación de datos remoto, que usa un pequeño dispositivo ("tag RFID") que puede ser adherido o incorporado a un producto, animal o persona. También sirven y se utilizan en el pago de peajes y el transporte público de personas.
- g. El código de barras, consiste en la representación gráfica de una determinada información mediante elementos claros y oscuros de caracteres alfanuméricos. Estos códigos sirven como sistema universal de marcado a efectos de identificación y seguimiento de productos y servicios a través de toda la cadena de suministro y de abastecimiento. El acoplamiento del sistema de código de barras universal (EDI) con el SSCC (*Serial Shipping Container Code*), permite identificar individualmente las unidades de carga - cajas, barriles, paletas o contenedores - y, a los proveedores de servicios de transporte, saber exactamente toda la información necesaria desde la emisión de una orden de compra, hasta el despacho y el pago de la misma.
- h. Los telepuertos, o nodos de telecomunicaciones. Se utilizan en algunos países de la región. Generalmente suelen ubicarse en plataformas logísticas. En sus instalaciones se desarrolla el trabajo conjunto y organizado de especialistas informáticos, electrónicos y de telecomunicaciones, para implementar y mantener plataformas de adquisición, distribución, almacenamiento y procesamiento de datos, así como generar herramientas de gestión y telecontrol de procesos basados en la estadística y procesamiento de la información.

#### 2.2.2. Otras aplicaciones telemáticas implementadas en la región que facilitan el transporte

Varios países de la región han participado también en proyectos de utilización de las TIC en otras áreas vinculadas a la facilitación del transporte, como son los controles estatales, el manejo de la documentación comercial y de transporte y los pagos internacionales. Estos emprendimientos han sido desarrollados en el marco de Naciones Unidas, principalmente a través de la Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE).

a. UNCTAD

El surgimiento de la posibilidad de transmitir información en forma electrónica, llevó a la necesidad de crear estándares internacionales para poder comunicarse entre sistemas sin importar la plataforma tecnológica que estuviesen utilizando las empresas. La UNCTAD captó este requerimiento y procedió a crear el primer estándar, denominado "Intercambio Electrónico de Datos" (*Electronic Data Interchange - EDI*), el cual permite la transferencia estructurada de datos por vía electrónica de una aplicación a otra, con un mínimo de intervención humana. Los principales usuarios del EDI vinculados directa o indirectamente al transporte son los siguientes:

- La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)
- Las administraciones de aduanas (norma acordada en la OMA)
- La Cámara de Comercio Internacional (CCI)
- La International Standard Organization (ISO)
- La GS1 y la Asociación Internacional de Codificación de Artículos (EAN)
- Un gran número de administraciones nacionales (transporte, salud, etc.)
- Las empresas bancarias miembros de SWIFT.

Actualmente el EDI está siendo reemplazado por el estándar de comercio electrónico XML (*Extensible Markup Language*), del cual se dice que será el lenguaje electrónico del Siglo XXI.

Además del EDI, la UNCTAD ha trabajado eficientemente en la Ventanilla Única Electrónica (VUE), mecanismo que permite a los actores del comercio y el transporte internacional, registrar información y documentos normalizados a través de un único punto de acceso, con el fin de cumplir todos los requisitos normativos. La implementación de la VUE consta de la superación de varias etapas, la primera de las cuales es la simplificación y estandarización de los documentos comerciales. En esta instancia es donde la ALADI se encuentra trabajando actualmente mediante la implementación de sus proyectos de digitalización.

Finalmente, la UNCTAD también ha trabajado en otra herramienta de utilidad para las aduanas: el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA - ASYCUDA), desarrollada con la idea de proporcionar un sistema automatizado de gestión integrada de las operaciones aduaneras, que cubra la mayor parte de los trámites de comercio exterior. SIDUNEA se basa en el Intercambio Electrónico de Datos (EDI) entre comerciantes y funcionarios de Aduanas. La última versión es compatible con los principales sistemas operativos y de gestión de base datos, como el XML.

b. CEPE

En la CEPE nació el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y Comercio Electrónico (CEFACT), instancia creada en 1997 para facilitar la colaboración entre las organizaciones públicas y el sector privado y cuyos reglamentos facultan la concurrencia de países no miembros de la Comisión Económica para Europa, los cuales participan en igualdad de condiciones.

El sector privado cuenta con tres principales modalidades de participación en el CEFACT, de las cuales las dos últimas también se encuentran abiertas a los representantes nacionales: la participación en las reuniones plenarias del CEFACT, la participación de expertos técnicos, nombrados por el sector privado, en los grupos de trabajo específicos del CEFACT y la participación en comisiones nacionales.

Los aportes del CEFACT más significativos son:

- El estándar internacional para el EDI, conocido como el UN/EDIFACT, o Intercambio Electrónico de Datos de las Naciones Unidas para la Administración, Comercio y Transporte.
- Los modelos comerciales basados en computadores y escenarios alternativos, con el fin de proporcionar a los usuarios soluciones prácticas a los problemas relacionados con la facilitación del comercio. Se destaca el modelo de transacciones de comercio internacional que engloba miles de flujos de datos entre los socios comerciales, bancos, transportadores y administraciones nacionales.
- El Código de Localización de la ONU, que incluye códigos para más de siete mil localidades específicas alrededor del mundo, donde se lleva a cabo el comercio internacional. Estos códigos son usados por la banca, el turismo y el transporte, además de institutos de estadísticas.
- Los códigos de países. Las marcas y números (shipping marks), se usan prácticamente en todo el mundo en la esfera del sector marítimo.
- El "Formulario Clave de la ONU", para la preparación de documentos de comercio internacional -impresos- tales como los conocimientos de embarque, las facturas, las órdenes de compra y las declaraciones de transporte de mercancías peligrosas.

### 2.2.3. Políticas y normativas a nivel regional sobre utilización de las TIC

En esta materia se registran avances en el ámbito de la CAN y el MERCOSUR.

#### a. Comunidad Andina

En esta subregión se han registrados muchos cambios en el área de las telecomunicaciones que implicaron también, cambios en las regulaciones. La Decisión 462 liberalizó el comercio de estos servicios, excepto los de radiodifusión sonora y televisión. Asimismo, con miras a disponer de un sistema satelital propio, los países andinos aprobaron una serie de normas comunitarias y desarrollaron acciones encaminadas a alcanzar este objetivo.

#### b. MERCOSUR

En el MERCOSUR los temas vinculados a las comunicaciones se han centrado en la coordinación, armonización e interconexión de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones. Estos aspectos son llevados por el Subgrupo de Trabajo N° 1 "Comunicaciones", cuyas pautas negociadoras figuran en la Res. N° 32/04. Asimismo, el MERCOSUR dispone de otro órgano (Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECYT)) que también se ocupa de los asuntos vinculados con la Sociedad de la Información.

Las principales normas aprobadas en el MERCOSUR sobre este sector son:

Res. Nº 42/93	Interconexión Sistemas Telecomunicaciones zonas limítrofes.
Res. Nº 17/94	Uso de nuevas bandas de frecuencias.
Res. Nº 24/94	Armonización nuevas tecnologías en telecomunicaciones.
Res. Nº 25/94	Interfaces de transmisión digital PDH.
Res. Nº 90/94	Estaciones terrenas de servicio por satélite.
Res. Nº 06/95	Acuerdo de asignación y uso de las estaciones generadoras y repetidoras de televisión.
Res. Nº 64/97	Manual de Procedimientos para la Coordinación entre Estaciones Terrenas y Terrestres dentro del MERCOSUR.
Res. Nº 65/97	Manual de Procedimientos de Coordinación de Frecuencias, Bandas de Frecuencias de Transmisión y Coordinación de Frecuencias del Servicio de Telefonía Móvil Celular.
Res. Nº 19/01	Disposiciones generales para el Roaming Internacional y Coordinación de frecuencias del Servicio Móvil Celular en el ámbito del MERCOSUR.
Res. Nº 66/97	Disposiciones sobre Servicios Públicos de Telefonía Básica en Zonas Fronterizas en el MERCOSUR.
Res. Nº 68/97	Servicios Paging Unidireccional: Banda Común MERCOSUR.
Res. Nº 69/97	Servicios Paging Bidireccional: Banda Común MERCOSUR.
Res. Nº 70/97	Servicios Troncalizados: Banda Común del MERCOSUR.
Res. Nº 71/97	Sistema de Distribución de Señales Multipunto Multicanal en el MERCOSUR (MMDS).
Res. Nº 30/98	Disposiciones s/el Servicio Móvil Marítimo en Banda VHF.
Res. Nº 23/99	Manual de Procedimientos de Coordinación de Frecuencia de Sistemas Paging Unidireccional.
Res. Nº 24/99	Manual Procedimientos Coordinación Frecuencia de Sistemas Troncalizados.
Res. Nº 15/00	Procedimientos a ser considerados en las solicitudes de Coordinación entre las administraciones, referentes a los servicios de radiodifusión.
Res. Nº 31/01	Marco regulatorio para el servicio de Radiodifusión Sonora por Modulación de frecuencia.
Res. Nº 60/01	Manual de procedimientos para la coordinación de frecuencias entre estaciones terrenas y terrestres.
Res. Nº 05 2002	Manual de Procedimientos de coordinación de Frecuencias de Sistemas de Paging Bidireccional.
Res. Nº 06 2002	Frecuencias para Uso de de Estaciones itinerantes.
Res. Nº 18 2002	Sistema de información de Servicios de telecomunicaciones con código de Acceso Unificado para los servicios de telefonía en el ámbito del MERCOSUR

### 2.3. Controles Estatales

Como ya se señaló, uno de los aspectos que puede incidir en mayor medida en el factor tiempo de una operación de transporte internacional, son los controles estatales que provienen fundamentalmente de los sistemas de control de ingreso a los territorios de los países.

#### 2.3.1. Nivel multilateral

A nivel multilateral, los siguientes organismos se han ocupado de los controles estatales de esta naturaleza:

##### a. Organización Mundial de las Aduanas (OMA)

En su marco se han aprobado los siguientes instrumentos jurídicos:

- i. Convenio p/la Armonización y Simplificación de los Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto Revisado -CKR).
- ii. Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global.

Asimismo, en este Organismo se han realizado trabajos vinculados al Tiempo de Despacho, un Modelo de Datos Aduaneros y al Sistema de Ventanilla Única de Exportación.

b. Banco Mundial

El Banco Mundial creó el Grupo de Facilitación del Comercio y el Transporte (GFPTT), con el fin de apoyar a los países en desarrollo en la facilitación de su comercio y transporte, especialmente aquellos sin salida al mar. Con tal fin, este Grupo realiza diagnósticos, emite recomendaciones y celebra reuniones bianuales.

c. Organización Mundial del Comercio (OMC)

La asistencia técnica y la ayuda para la creación de capacidad son parte integrante del mandato de las negociaciones sobre facilitación del comercio en la OMC (Anexo D del Paquete de Julio). Con el fin de ayudar a que los países participen de manera más efectiva en las negociaciones sobre este tema, se realizan reuniones anuales.

2.3.2. Nivel regional

En el ámbito de la ALADI, en la primera reunión del Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros (noviembre/2000), se comenzó a analizar un Proyecto de Acuerdo sobre Tránsito Aduanero Internacional que incluya todos los modos de transporte. En la segunda reunión del referido Consejo (noviembre/2007), los Directores Nacionales de Aduana reconocieron la importancia y trascendencia de este proyecto y acordaron retomar los trabajos realizados hasta el momento sobre el tema.

2.3.3. Nivel subregional

Tanto la CAN como el MERCOSUR, aprobaron normas con el fin de mejorar estos controles. En ambas subregiones, la mayor parte de las mismas se refieren a controles aduaneros.

a. Comunidad Andina (CAN)

La CAN puso en marcha hace años el Proyecto GRANADUA "Fortalecimiento de la Unión Aduanera en los Países Andinos". El objetivo principal es contribuir a consolidar el Mercado Común Andino, mediante el apoyo a instituciones aduaneras nacionales, la armonización de técnicas y procedimientos y la agilización de las operaciones en aduanas. El alcance del emprendimiento incluye la Armonización de Regímenes Aduaneros, Documento Único Aduanero; Tránsito Aduanero; Apoyo Informático a la Gestión Aduanera; y Acciones de apoyo a las Escuelas de Aduanas. De estas acciones se deriva una serie de normas, las más importantes de las cuales son las siguientes:

Decisión 671	Armonización de Regímenes Aduaneros
Decisión 670	Adopción del Documento Único Aduanero
Decisión 618	Incorporación progresiva del Anexo General y referencia de los Anexos Específicos del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto)
Decisión 617	Tránsito Aduanero Comunitario y su modificación (Dec. 636)
Decisión 574	Régimen Andino sobre Control Aduanero
Decisión 573	Programa Común de Formación Aduanera Andina
Decisión 502	Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la

	Comunidad Andina
Decisión 501	Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la CAN
Decisión 478	Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina
Decisión 459	Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo

Entre las normas mencionadas anteriormente, cabe señalar la importancia que tiene para el transporte andino la aprobación, en enero de 2006, de la Decisión 617 sobre Tránsito Aduanero Comunitario, cuyas disposiciones regulan el tránsito de productos originarios de los Países Miembros de la CAN, así como el tránsito de productos importados de fuera de la región, a través de una sola operación. Esta Decisión está vinculada con la Decisión 636 (modificación de la misma) y la Resolución 300 (Reglamentación de la Decisión 399 sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera).

Otra norma a destacar es la Decisión 502 sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF). Los CEBAF son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. Por esta norma se entiende por "control integrado", la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta en los CEBAF, los funcionarios nacionales competentes designados por el país de salida y el de entrada.

#### b. MERCOSUR

En este proceso de integración subregional se destacan los siguientes acuerdos vinculados a los controles aduaneros:

CMC/DEC. N° 50/04	Norma relativa al despacho aduanero de mercaderías.
CMC/DEC. N° 36/04	Sistema intercambio información seguridad del MERCOSUR (SISME)
CMC/DEC. N° 04/00	<u>Acuerdo de Recife</u> para la aplicación de los controles integrados en frontera.
CMC/DEC. N° 01/97	Convenio de cooperación y asistencia recíproca entre las administraciones de aduanas relativo a la prevención y lucha contra ilícitos aduaneros.
	Reconocimiento mutuo y equivalencia sistemas de control.
GMC/RES. N° 40/98	Características comunes a las que deberán tender los pasaportes. Sustituye la resolución del GMC N° 114/94.
GMC/RES N° 74/96	Tarjeta entrada/salida (TES)
GMC/RES. N° 02/95	Documentos hábiles de cada estado parte para el traslado de personas en el MERCOSUR. Modificación Res. N° 44/94.
GMC/RES N° 113/94	Organismos competentes para realizar intercambio directo de información en materia migratoria.

#### 2.4. Gestión de transporte

La eficiencia del transporte depende del modelo de gestión que lleven adelante los operadores y del apoyo que éstos obtengan del estado para mejorar la relación costo/precio.

##### 2.4.1. La gestión de los operadores de transporte

Cabe señalar en primer lugar, que a partir de los años noventa, esta actividad se empieza a considerar dentro de un complejo de servicios que han pasado a conformar la

llamada “distribución física”, gestionada bajo nuevas metodologías de administración, entre las cuales se destaca la logística. De esa forma, la logística se convierte en el modelo de gestión que atraviesa horizontalmente todas las funciones de la cadena de abastecimiento y suministro (compras y abastecimiento, producción, almacenamiento y distribución física), procurando una comunicación continua entre todas estas funciones con el fin de mejorar la competitividad empresarial.

Los operadores de transporte y los dueños de la carga de los países miembros de la ALADI, saben que la DFI es un verdadero medidor entre el éxito y el fracaso en los negocios internacionales, dada la incidencia de los costos de estos servicios en el valor del producto en destino. Sin embargo, en la región todavía se está lejos de lograr una DFI eficiente. Ello se ha demostrado midiendo el nivel obtenido por los operadores de la región con relación a los tres grandes parámetros de la gestión logística: Costos, Tiempos y Calidad de los servicios.

a. *Costos*

Tanto las actividades claves como las auxiliares de DFI implican costos directos e indirectos. Los gastos directos tienen que ver con el servicio en sí mismo: preparación de la carga, transporte, seguro, documentos y agentes. Entre éstos, el transporte es el costo principal (40% aproximadamente). Los costos indirectos lo conforman los gastos administrativos (tributos, sueldos y salarios del personal administrativo) y el costo de inventario (valor del embarque como capital inmovilizado a la tasa de interés usada). El nivel de costo del transporte depende de los gastos indirectos. En la región afecta notablemente a estos servicios el pago de tributos muy altos, que realmente impide competir con servicios de terceros países. Este factor se refleja a su vez en los sueldos del personal, en los servicios públicos utilizados, en el uso del combustible, etc.

b. *Tiempo*

El parámetro tiempo está representado por la duración total de la cadena de DFI (tiempos totales en origen, tránsito y destino), incluyendo todas las operaciones de la cadena. El tiempo es crucial en la DFI y está íntimamente ligado al costo. Cada operación de DFI necesita un período de tiempo para su ejecución cuya duración depende de cada modo de transporte. Los operadores de transporte de la región se deben enfrentar a demoras importantes en las fronteras terrestres y en muchos puertos, lo cual naturalmente se traduce en sobrecostos para ellos e indirectamente para sus clientes. Si bien se están realizando importantes esfuerzos para superar estos problemas, aún queda mucho por hacer al respecto en la región.

c. *Calidad*

La calidad en los servicios de DFI no es común en la región. Muy pocos operadores toman en cuenta los principales aspectos que hacen a la calidad con relación a estos servicios:

- Las especificaciones del mercado y estándares a seguir, como es el caso de las normas ISO 9000, que contienen indicadores para evaluar la calidad de los servicios de distribución física;
- La reingeniería permanente de estos servicios mediante la actualización constante de sus equipos y la utilización de las TIC para aumentar la eficiencia operacional, y,
- Tener en cuenta el juicio del cliente para mejorar los servicios. Al respecto, los operadores de DFI de los países desarrollados ya están manejándose en

base a la filosofía del “Valor Añadido”, que plantea la realización de las entregas ciñéndose en cada caso a aquello que el cliente más valora. A esta actitud se le llama “personalización de las entregas” y lleva a la empresa a dejar de lado sus procedimientos estándar y adaptarse a los requerimientos específicos de cada cliente (flexibilidad o capacidad de reacción): preavisos de entrega, horarios establecidos, descarga, altura de paletización, etc. son algunos aspectos que presenta esta personalización.

#### 2.4.2. El apoyo del estado a los operadores de transporte

El estado tiene una importante influencia en el buen desempeño del transporte:

- En los costos fijos y variables de los operadores de transporte, especialmente por la imposición de tributos nacionales, estatales o municipales que si no son racionalizados, pueden afectar negativamente dichos costos.
- En cuanto al factor tiempo que lleva un servicio de transporte, pues el mismo puede ser mejorado mediante la reducción del mismo en los controles estatales (aduaneros, migratorios, de sanidad y seguridad).
- En la eficacia y eficiencia de la infraestructura física y digital que el estado ponga a disposición de los operadores para que éstos puedan brindar servicios de calidad.
- En la seguridad jurídica que tengan los operadores de servicios y terminales de transporte para poder desenvolverse y la cual implica entre otras acciones, la regulación de las condiciones de acceso al mercado de estos servicios, con requerimientos de alta profesionalidad y armonización y estandarización a escala internacional de la operatividad y seguridad.

### 3. POLÍTICAS Y NORMATIVAS EN TRANSPORTE TERRESTRE

En el presente capítulo se presenta la evolución y características generales de las políticas, normativas y proyectos existentes en la región con relación al transporte terrestre, implementadas por países miembros de la ALADI en los diferentes niveles de cooperación e integración.

El modo terrestre comprende dos submodos, el transporte por carretera y el transporte por ferrocarril, los cuales, por su naturaleza, tienen como límite natural el ámbito regional. Por tal motivo, el análisis que a continuación se realiza, sólo se remitirá a algunas consideraciones generales a nivel regional y a consideraciones generales y específicas a nivel subregional, trilateral y bilateral.

#### 3.1. Transporte por Carretera

Las políticas y acuerdos internacionales sobre transporte por carretera en los cuales han participado países miembros de la ALADI, se han desarrollado en los siguientes niveles de cooperación e integración:

##### 3.1.1. Nivel Regional

En este nivel se analizan las políticas y normativas derivadas de los siguientes foros y organismos internacionales, por orden de aparición en el escenario regional:

##### a. Los Congresos Hispanoamericanos

En lo que respecta al transporte por carretera, inmediatamente después de la Independencia de los países de la región, se iniciaron trabajos tendientes a la creación de marcos jurídicos regionales para este modo de transporte, en el ámbito de los llamados “Congresos Hispanoamericanos” que tuvieron lugar a partir del año 1826. Estos Congresos dieron lugar al «Tratado de Montevideo» de 1889, acuerdo de primera generación entre Argentina, Paraguay y Uruguay y Bolivia, revisado en 1939-1940 para Argentina, Paraguay y Uruguay. El Artículo 14 del Tratado de Montevideo de 1940 establece que el contrato de transporte de mercaderías que debe ejecutarse en varios Estados, se rige en cuanto a su forma, efectos y naturaleza de las obligaciones de los contratantes, por la ley del lugar de su celebración. Se consagra así el principio de internacionalidad del contrato de transporte. Seguidamente, el Artículo 16 dispone que el contrato de transporte de personas por los territorios de varios Estados, celebrado por una sola empresa o por servicios acumulativos, se rige por la ley del Estado del destino del pasajero.

##### b. Las Conferencias Panamericanas

Frente al movimiento codificador sudamericano, se registró otro movimiento de mayor alcance, con la participación de los Estados Unidos de América: el desarrollado por las denominadas “Conferencias Panamericanas”, que tuvieron lugar a partir de 1889 y que dieron lugar al “Código Americano de Derecho Internacional Privado”, llamado también “Código Bustamante”, el cual fue concluido en 1928 y adoptado por 15 Estados (fundamentalmente centroamericanos), aunque con numerosas reservas y cláusulas de salvaguardia que dificultaron en la práctica su entera aplicación. Hoy son tres los países de la ALADI que lo mantienen vigente: Brasil, Bolivia y Chile. Su Artículo 259 establece que en los casos de transporte

terrestre internacional por carretera de cargas, no hay más que un contrato regido por la ley que le corresponde, según su naturaleza. Este artículo remite el contrato de transporte internacional al régimen de los contratos civiles y, en consecuencia, se le aplica en primer término la ley personal común a los contratantes o sino la del lugar de la celebración del contrato.

c. La Organización de Estados Americanos (OEA)

Con el surgimiento de la OEA, las negociaciones para la elaboración de acuerdos de transporte terrestre continuaron en el ámbito de la Conferencia Interamericana de Derecho Internacional Privado (CIDIP), en el seno de la cual fueron aprobados dos instrumentos jurídicos para este modo de transporte: la Convención Interamericana sobre Contrato de Transporte Internacional de Mercadería por Carretera (CIDIP IV- 1989), aún no vigente; y la Carta de Porte Directa Negociable que Rige el Transporte de las Mercaderías por Carretera (CIDIP VI - 2002) tampoco vigente aún.

e. La ALADI

En el ámbito de la Asociación, durante los últimos veinte años siempre se trabajó en el tema de transporte. La ALADI es la Secretaría Técnica Permanente de la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur y al amparo del TM 80 se han protocolizado importantes acuerdos en función a los cuales se colabora directamente con las Comisiones Administradoras de cada uno de ellos.

Estos acuerdos son: a) Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT); b) Acuerdo sobre el Contrato de Transporte y la responsabilidad Civil del Transportista (CRT-C); y c) Acuerdo sobre la Reglamentación Básica Unificada de Tránsito. Asimismo, la ALADI ha desarrollado un importante conjunto de investigaciones y estudios en el tema, muchos de los cuales han sido utilizados como insumos directos en las negociaciones de la materia. Entre estos Estudios se remarcán las conclusiones y sugerencias de los Estudios 137, 140, 143 y 156 publicados por esta Secretaría General.

d. La Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur (CMTCOPAS)

En 1991, se creó en Lima, Perú la CMTCOPAS, conformada por los Ministros de Transporte de los países integrantes de la Comunidad Andina y el MERCOSUR. En su órbita se efectuaron varios trabajos vinculados al transporte terrestre, destacándose el emprendimiento por el que se propuso implementar “la articulación de la normativa vigente en ambos procesos subregionales de integración en materia de transporte terrestre”. Actualmente, este proyecto se encuentra plenamente vigente y listo para ser implementado en forma inmediata. (Resolución 24/III - Anexo 2).

### 3.1.2. Nivel Subregional

En este nivel se analizan las políticas y normativas derivadas de los siguientes foros y organismos internacionales, por orden de aparición en el escenario regional:

a. La Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur (RMOPTCS)

La RMOPTCS, cuya primera reunión se realizó en la ciudad de Montevideo, Uruguay, en el año 1970, está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Este ha sido el foro de integración regional de mayor permanencia que, sin perjuicio de períodos de baja en la frecuencia de sus reuniones, ha generado un verdadero acervo de casi dos centenas de acuerdos y resoluciones en una abundante gama de áreas temáticas vinculadas al transporte, abarcando desde simplificaciones documentarias hasta obras jurídicas mayores. Sus resoluciones se basan en el consenso y no tienen el carácter de obligatorio hasta ser incorporados a las normas jurídicas o reglamentarias nacionales o no toman la forma de acuerdos internacionales. Del Inventario de Acuerdos de este Foro, a continuación se mencionan aquellos que actualmente se aplican a las operaciones de transporte internacional por carretera de la subregión:

<b>ACCESO AL MERCADO /CARRETERO / Acuerdos</b>	
Res. 1.6 (XVI)	Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre (Protocolizado en el Tratado de Montevideo de 1980 –ALADI- como AAP/A14TM 3). Res. vinculadas: 1.7 - 1.23 - 1.32 - 1.39 - 1.44 - 1.51 - 1.61 - 1.79 – 1.80.
<b>CONTRATO DE TRANSPORTE / CARRETERO / Acuerdos</b>	
Res. 1.53 (XVI)	Convenio sobre el contrato de transporte y la responsabilidad civil del porteador en el transporte internacional de mercancías por carretera. Protocolizado en el Tratado de Montevideo de 1980 –ALADI- como AAP/A14TM 10. Resolución vinculada: 1.76 (Carta de Porte).
<b>NORMAS TÉCNICAS / CARRETERO / Acuerdos</b>	
<b>Características Vehículos</b>	
Res. 2.16 (VXI)	Acuerdo sobre reglamentación básica unificada de tránsito de los países del Cono Sur. Protocolizado en el Tratado de Montevideo de 1980 –ALADI- como AAP/A14TM 8. Resoluciones vinculadas: (1.9 – 1.21 – 1.26 – 1.38 – 1.50 – 2.18 – 2.20 – 2.25 – 2.29 – 2.32);
<b>Seguros</b>	
Res. 1.41 (VXII)	Póliza Única Seguros. Res. vinculadas: 1.6–1.53–1.67–1.75–1.83–.84–1.95.
<b>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE / CARRETERO / Acuerdos</b>	
<b>Infraestructura Física</b>	
<b>Resoluciones varias</b>	Financiamiento de obras (2.3 – 2.4 - 2.5 – 2.6 - 2.7 – 2.8 – 2.9 – 2.10 - 2.12 – 2.14 – 2.21 - 2.23 - 2.28 – 2.30 – 3.2 – 3.3 – 3.5); Infraestructura Física (1.16 – 1.17 – 1.82 – 2.11 – 2.13 – 2.28); Justa compensación p/uso infraestructura del país transitado (1.30 – 1.49); Planific. interconexiones (1.1–1.3.–1.5.–1.27– 1.35 –1.48–1.68– 1.77 – 2.13)
<b>Controles estatales</b>	
Res. 1.97 (XVIII)	Aprobación del Manifiesto Internacional de Carga /Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA). Resoluciones vinculadas: (1.12 – 1.31 – 1.32 – 1.37 - 1.42 – 1.43 – 1.56 – 1.56 – 1.57 – 1.58 – 1.94 – 1.96).
Res. 1.59 (XIV)	Facilitación de los trámites en frontera y del tránsito internacional terrestre.

<b>Gestión transporte</b>	
Res. 1.46 (XII)	Servicios de autotransporte público de pasajeros de carácter internacional.

Cabe mencionar además, que el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), instituye a la Comisión del Artículo 16 (del Acuerdo) como su órgano administrador. La tarea de esta Comisión se ha transformado en la instancia de negociación natural de los países vinculados por el Acuerdo. La Comisión se reúne en forma ordinaria anualmente en la Sede de la ALADI, sin perjuicio que puede ser convocada por cualquiera de sus miembros en cualquier momento.

b. La Comunidad Andina de Naciones

Las normativas andinas sobre transporte por carretera son las siguientes:

<b><u>ACCESO AL MERCADO /CONTRATO TRANSPORTE/CARRETERO / Acuerdos</u></b>	
Decisión 561	Modificación Dec. 398: Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera.
Decisión 399	Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustituye la Dec. 257
Decisión 398	Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera, sustituye la Dec. 289.
Resolución 721	Modificación de la Res. 300 (Sustit. Art. 19, 47, 48 y Apd. III y VI)
Resolución 719	Reglamento de la Decisión 398.
Resolución 300	Reglamento de la Decisión 399
<b><u>NORMAS TÉCNICAS / CARRETERO / Acuerdos</u></b>	
Decisión 491	Reglamento Técnico Andino s/Límites de Pesos y Dimensiones de los Vehículos destinados al Transporte Internacional de Pasajeros y Mercancías por Carretera.
Decisión 467	Norma Comunitaria que establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados del transporte internacional de mercancías por carretera.
Decisión 290	Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportador Internacional por Carretera.
Resolución 833	Condiciones técnicas para la habilitación y permanencia de los autobuses en los servicios de transporte internacional de pasajeros por carretera.
Resolución 720	Procedimiento de Actualización de Información del Registro Andino de Transportistas Autorizados, de Vehículos Habilitados y de Unidades de Carga (Decisión 399) y del Registro Andino de Transportistas Autorizados y Vehículos Habilitados (Decisión 398)
Resolución 418	Criterios p/calificar idoneidad transportista internacional pasajeros por carretera.
Resolución 272	Criterios para calificar la idoneidad del transportista, determinar la capacidad mínima de carga útil en vehículos propios y vinculados y establecer los requisitos del contrato de vinculación
<b><u>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE / CARRETERO / Acuerdos</u></b>	
Decisión 271	Sistema Andino de Carreteras.
Decisión 277	Modificación de la Decisión 271 Sistema Andino de Carreteras
Decisión 185	Plan Andino de Acción Conjunta para coadyuvar a la solución de los Problemas de Servicios: Transporte y Comunicaciones derivadas de la mediterraneidad de Bolivia.
<b><u>INSTITUCIONALES</u></b>	
Decisión 434	Creación del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT).
s/n	Creación Mesas Trabajo Binacionales s/Transporte Internacional por Carretera Creación Comité Andino de Infraestructura Vial (CAIV). Creación Grupo Alto Nivel p/la Integración y el Desarrollo Fronterizo (GANIDF).

c. El Mercado Común del Sur - MERCOSUR

Las normativas del MERCOSUR sobre transporte por carretera son las siguientes:

<b>ACCESO AL MERCADO /CONTRATO TRANSPORTE/CARRETERO / Acuerdos</b>	
GMC/RES 58/97	Atenuación de las Asimetrías Vinculadas al Transporte Terrestre
<i>CONTRATO TRANSPORTE/CARRETERO / Acuerdos</i>	
CMC/DEC 12/02	Acuerdo sobre jurisdicción en materia de contrato de transporte internacional de carga entre los estados partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile (terrestre y fluvial).
CMC/DEC 11/02	Acuerdo s/jurisdicción en materia de contrato de transporte internacional de carga entre los estados partes del MERCOSUR (terrestre y fluvial).
<i>NORMAS TÉCNICAS / CARRETERO / Acuerdos</i>	
<b>Características vehículos</b>	
GMC/RES 05/06	Perfeccionamiento plazo vigencia inspección técnica vehicular.
GMC/RES 02/06	Esquema único para el control de la utilización del gas natural, como combustible vehicular, en el MERCOSUR.
GMC/RES 32/02	Reglamento técnico de especificaciones del diesel de referencia para ensayo de emisiones de gases de escape.
GMC/RES 24/02	Reglamento técnico para identificación de mandos de la palanca de cambios manual y automática.
GMC/RES 23/02	Reglamento técnico sobre paragolpe trasero vehículos de carga.
GMC/RES 20/02	Reglamento técnico de vehículos livianos de la categoría M2 para el transporte público automotor de pasajeros contra retribución internacional por carretera (ómnibus de media y larga distancia).
GMC/RES 19/02	Reglamento técnico de vehículos de la categoría m3 para el transporte automotor de pasajeros por carretera (ómnibus de media y larga distancia)
GMC/RES 44/01	RTM s/ identificación mandos manuales, luces e indicadores
GMC/RES 43/01	RTM sobre limpiaparabrisas
GMC/RES 42/01	Reglamento técnico p/ventanilla c/accionamiento eléctrico
GMC/RES 41/01	Reglamento técnico de traba capot vehículos automotores
GMC/RES 40/01	Reglamento técnico sobre determinación del punto H.
GMC/RES 13/01	Reglamento técnico sobre instalación de dispositivos de protección contra el sol en vehículos automotores.
GMC/RES 48/98	Derogación resoluciones GMC N° 9/91 "requisitos de seguridad, ruidos y emisiones vehiculares" y 6/92 "sustitución art. n° 1 de la Res. n° 9/91"
GMC/RES 75/97	Inspección técnica vehicular.
GMC/RES 46/96	Licencias de estaciones de radiocomunicaciones para uso de las empresas de transporte por carretera.
GMC/RES 89/94	Homologación de vehículos
GMC/RES 88/94	Reglamento técnico sobre placa de identificación de vehículos
GMC/RES 87/94	Identificación de vehículos
GMC/RES 86/94	Reglamento técnico sobre límites máximos de emisión de ruido (motocicletas, triciclos, ciclomotores, bicicletas).
GMC/RES 85/94	Reglamento técnico s/límites máximos emisión ruido vehicular.
GMC/RES 84/94	Reglamento técnico s/Límites máximos emisión gases contaminantes.
GMC/RES 83/94	Reglamento técnico s/sistemas iluminación y señalización vehicular
GMC/RES 82/94	Reglamento técnico sobre sistema de frenos.
GMC/RES 38/94	Equipamiento Obligatorio
GMC/RES 37/94	Dispositivo de señalización reflectiva de emergencia
GMC/RES 36/94	Combustibles de referencia.
GMC/RES 35/94	Clasificación de vehículos
GMC/RES 34/94	Desplazamiento sistema control dirección y método ensayo de colisión contra barreras.
GMC/RES 33/94	Sistema control dirección, absorbedor energía y requisitos operación.
GMC/RES 32/94	Espejos retrovisores
GMC/RES 31/94	Tanque de Combustible
GMC/RES 30/94	Sistemas de Limpiaparabrisas
GMC/RES 29/94	Superficies reflectivas

GMC/RES 28/94	Cerraduras y bisagras de puertas laterales.
GMC/RES 27/94	Instalación y uso de cinturones de seguridad
GMC/RES 26/94	Anclajes de asientos
<b>Laborales</b>	
GMC/RES 14/06	Principios generales de acceso a la profesión de transportista.
GMC/RES 58/94	Principios Generales de Acceso a la Profesión de Transportista y su Ejercicio en el Ámbito del MERCOSUR.
<b>Ambiente</b>	
GMC/RES 29/97	Reglamento técnico sobre emisión de gases contaminantes para vehículos automotores pesados de ciclo Otto.
<b>Seguridad</b>	
CMC/DEC 32/07	Acuerdo para la facilitación del transporte de mercancías peligrosas en el MERCOSUR (Reemplaza al Acuerdo 02/94 y sus dos Anexos. En proceso de protocolización en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 –ALADI-
GMC/RES 10/00	Instrucciones para la fiscalización del transporte por carretera de mercancías peligrosas en el MERCOSUR
GMC/RES. 06/98	Procedimiento uniforme de control del transporte de mercancías peligrosas y cronograma para el cumplimiento de las exigencias del acuerdo sobre transporte de mercancías peligrosas en el MERCOSUR
GMC/RES 07/94	Derogación del artículo nº 2 de la resolución nº 01/94.
GMC/RES 01/94	Tratamiento vehículos transporte mercancías peligrosas en pasos frontera.
<b>Seguros</b>	
CMC/DEC 01/96	Protocolo de San Luís en materia de responsabilidad civil emergente de accidentes de tránsito entre los Estados Partes del MERCOSUR.

### 3.1.3. Nivel trilateral y bilateral

En estos dos niveles, cabe señalar dos importantes acuerdos:

#### a. Acuerdo Tripartito No. 1

Este Acuerdo fue suscrito entre Argentina, Brasil y Uruguay al amparo del Protocolo N° 14 sobre Transporte Terrestre del Programa de Integración y Cooperación Económica entre los Gobiernos de Argentina y Brasil y ratificado por Uruguay mediante la Declaración Tripartita N°1 del 06 de abril de 1988. Tiene por objeto implantar todas las medidas tendientes a lograr un transporte terrestre trilateral eficiente, que simplifique las operaciones y controles e incremente las opciones para los usuarios. Consta de una parte inicial general y de una parte específica integrada por cinco anexos. Cada uno de estos anexos tiene relación con: a) el establecimiento de la póliza única de seguro de responsabilidad civil del transportista terrestre en viaje internacional por daños causados a personas o cosas transportadas o no excepto la carga, b) normas y procedimientos de inspección fitosanitaria para el comercio de productos vegetales; c) el manifiesto único internacional de cargas por carretera y por ferrovías; d) el formulario único de conocimiento - carta de porte - TIF; y e) el reconocimiento de la facultad del país transitado a participar en los tráficos entre terceros países.

#### b. Acuerdo de Transporte entre Brasil y Venezuela

El Acuerdo sobre Transporte Internacional por Carretera de Pasajeros y Carga (ALADI/AAP/A14TM/15 del 31/5/01) entre Brasil y Venezuela, trata todo lo referente al transporte por carretera entre estos dos países. Su estructura se basa en la del ATIT.

### 3.2. Transporte por Ferrocarril

De la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte proviene la normativa que rige en el modo ferroviario y cuyo detalle responde a lo siguiente:

<b>ACCESO AL MERCADO/FERROVIARIO/ Acuerdos</b>	
Res. 1.6 (XVI)	Convenio Transporte Internacional Terrestre (ATIT) (Protocolizado en el Tratado Montevideo de 1980 –ALADI- como AAP/A14TM 3). Resoluciones vinculadas: 1.7 - 1.23 - 1.32 - 1.39 - 1.44 - 1.51 - 1.61 - 1.79 – 1.80.
<b>CONTRATO TRANSPORTE/FERROVIARIO / Acuerdos</b>	
Res. 1.100 (XVIII)	Adopción del formulario TIF/DTA, Conocimiento-Carta de Porte Internacional Ferroviario TIF / Declaración de Tránsito Aduanero DTA.
<b>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE/FERROVIARIO/Acuerdos</b>	
<b>Infraestructura Física</b>	
Res. 1.81 (XVII)	Proyecto Libertadores. Resoluciones vinculadas: 1.30 – 1.93.

#### Actividades de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF)

La ALAF viene trabajando desde hace años en el ATIT para la actualización de la parte correspondiente al modo ferroviario. Entre estas actividades cabe destacar:

- En el año 2003, realiza en la sede de ALADI el Seminario sobre el Rol del Ferrocarril en los mercados Integrados. De las conclusiones del Seminario surgida del Panel sobre aspectos Reglamentarios, como agenda de investigación, se solicitó a ALAF impulsar su actualización.
- En el año 2004, la ALAF elabora los Términos de Referencia de la propuesta y solicita a la IIRSA - Iniciativa Para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana-, asistencia para realizar el estudio de la actualización, dentro de los proyectos sectoriales, la cual, según se ha informado desde ALAF, hasta la fecha no ha tenido respuesta.
- En los años 2005/2006, este organismo convoca a los entes del gobierno relacionados con la regulación del transporte, para formar una Comisión Intergubernamental para tratar el tema. Dicha Comisión fue constituida designando sus representantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Paraguay y Uruguay.
- En el año 2007, durante la reunión del Grupo de trabajo N° 5 Transportes del MERCOSUR, realizada el 19 de abril en Asunción, Paraguay, ALAF, especialmente convocada, realiza una presentación sobre la necesidad de actualizar el ATIT, iniciativa que fue aprobada por unanimidad, acordándose incluir este punto, en la convocatoria de la Comisión del artículo 16, organismo previsto para considerar cualquier reforma al Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre. Dicha reunión se realizó en la sede de ALADI en Montevideo, los días 3 al 5 de octubre, oportunidad en que ALAF realizó una presentación al respecto, acordándose finalmente incorporar el tema en la agenda de trabajo de la próxima reunión de la Comisión del Artículo 16.

#### 4. POLÍTICAS Y NORMATIVAS EN TRANSPORTE ACUÁTICO

En el presente Capítulo se presentan las principales características de las políticas, normativas y proyectos existentes en la región con relación al transporte acuático, implementadas por países miembros de la ALADI en los diferentes niveles de cooperación e integración. El modo acuático comprende dos submodos: el transporte marítimo y el transporte fluvial.

##### 4.1. Transporte Marítimo

Por ser el primer modo utilizado por el hombre para cubrir largas distancias, el transporte marítimo tiene la legislación más antigua y global de todos los modos. Los países miembros de la ALADI han adoptado muchas de estas normativas, las cuales se mencionan a continuación:

###### 4.1.1. Nivel multilateral

En este nivel encontramos los siguientes instrumentos jurídicos:

###### a. Conferencias europeas anteriores a las Naciones Unidas

<b><u>CONTRATO TRANSPORTE/MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>
Convención de Bruselas para la unificación de ciertas reglas relativas a la limitación de responsabilidad de los armadores de buques de mar de 1924. (Convenio de La Haya), y sus posteriores Protocolos: el de 1968, que dio lugar a las Reglas de La Haya-Visby y el de 1969.
<b><u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>
<b><u>Abordajes.</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Convención para la unificación de ciertas reglas en materia de abordajes (1910)</li><li>- Convención p/la unificación ciertas reglas relativas competencia civil materia abordajes. (1952).</li><li>- Convención p/la unificación de ciertas reglas relativas a competencia penal en materia abordajes. (1952).</li><li>- Convenio sobre el Reglamento Internacional para prevenir abordajes.</li></ul>
<b><u>Privilegios e hipotecas.</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Convención Internacional p/la Unificación de ciertas reglas relativas a privilegios e hipotecas marítimas, Bruselas, 1926.</li></ul>
<b><u>Seguridad</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Convención para la unificación de ciertas reglas en materia de abordajes (1910).</li><li>- Convención p/la unificación ciertas reglas en materia asistencia y salvam. marítimos (1910).</li></ul>

###### b. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Tal vez sea en el seno de la ONU donde se encuentra la legislación internacional de mayor impacto sobre el modo marítimo:

<b><u>CONTRATO TRANSPORTE/MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías - Reglas de "Hamburgo" (1978). Elaborado por UNCITRAL. Países de la ALADI que lo suscribieron: Con ratificación: Brasil y Chile; sin ratificación: Ecuador, México, Paraguay y Venezuela.</li></ul>
<b><u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- "Convención ONU p/el Derecho del Mar". Trata s/el espacio oceánico y su utilización aspectos: navegación, sobrevuelo, exploración y explotación recursos, conservación y contaminación, pesca y tráfico marítimo. Determina el mar territorial, la zona económica exclusiva, la contaminación marina, etc. Países de la ALADI que la suscribieron (por orden ratificación): México, Cuba, Paraguay, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.</li></ul>

Dentro de la ONU, la Organización Marítima Internacional (OMI) se ha dedicado a codificar el Derecho del Mar, adoptando alrededor de 40 convenciones y más de 800 códigos y recomendaciones sobre transporte marítimo y sobre seguridad marítima, eficiencia en la navegación y prevención y control de la contaminación causada por los buques. Los instrumentos jurídicos más importantes de este organismo son los siguientes:

<b>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos</b>
<b>Características de Vehículos</b>
- Convenio sobre arqueo de buques, 1969 - Acuerdo sobre buques de pasaje que prestan servicios especiales, 1971 - Protocolo sobre espacios habitables en buques de pasaje que prestan servicios especiales, 1973
<b>Privilegios e Hipotecas</b>
- Convención s/unificación ciertas reglas relativas a privilegios e hipotecas marítimas, Bruselas, 1967. - Convenio Internacional sobre privilegios Marítimos y la Hipoteca Naval, Ginebra, 1993.
<b>Aspectos Laborales</b>
- Código de formación, titulación y guardia para la gente de mar (Código de Formación)
<b>Medio Ambiente</b>
- Convenio para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1954 - Convenio relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969 - Convenio s/prevención contaminación del mar p/vertimiento de desechos y otras materias, 1972 - Convenio s/cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990 - Convenio s/responsabilidad civil por daños debidos a contaminación por hidrocarburos para combustible de los buques, 2001 - Convenio s/responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1969 - Convenio s/la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, 1971 - Convenio s/ responsabilidad civil en el transporte marítimo de material nuclear, de 1971 - Convenio de Atenas sobre transporte de pasajeros y sus equipajes por mar, 1974 - Convenio s/limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo, 1976 - Convenio s/responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, 1996 (Convenio SNP). - Protocolo 2000 s/cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas. - Convenio s/ control sistemas anti-incrustantes perjudiciales en los buques, de 2001. - Convenio p/el control y gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques, de 2004.
<b>Seguridad:</b>
- Convenio p/la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS) 1960 y 1974 y enmiendas, destacándose la del Capítulo XI, que contiene actualmente al "Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias" (Código PBIP). El objetivo de este Código es incrementar la seguridad y protección marítima y salvaguardar a quienes se encuentren a bordo y en tierra vinculados con el transporte marítimo internacional. - Convenio p/prevenir la contaminación por los buques, 1973/1978 (Convenio MARPOL). - Convenio s/el reglamento internacional para prevenir los abordajes, 1972. - Convenio sobre la seguridad de los contenedores, 1972 - Convenio de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros, 1977 - Convenio sobre búsqueda y salvamento marítimos, 1979 - Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988 y su Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (PROT 2005) - Convenio sobre salvamento marítimo, 1989. - Código para la construcción y el equipo de buques que transporten productos químicos peligrosos a granel (Código CIQ). - Código p/la construcción y el equipamiento de buques que transporten gases licuados a granel (Código CIG). - Código internacional para el transporte sin riesgos de grano a granel (Código Internacional para el Transporte de Grano). - Código internacional de seguridad para naves de gran velocidad, 1994 (Código NGV)

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Código internacional de seguridad para naves de gran velocidad, 2000 (Código NGV)</li> <li>- Código internacional de gestión de la seguridad operacional del buque y la prevención de la contaminación (Código IGS)</li> <li>- Código internacional de dispositivos de salvamento (Código IDS)</li> <li>- Código para la aplicación de procedimientos de ensayo de exposición al fuego (Código PEF)</li> <li>- Código internacional para la seguridad del transporte de combustible nuclear irradiado, plutonio y desechos de alta actividad en bultos a bordo de los buques (Código CNI)</li> <li>- Código internacional de sistemas de seguridad contra incendios (Código SSCI)</li> <li>- Código internacional p/la protección de los buques y las instalaciones portuarias (Código PBIP)</li> <li>- Código para la construcción y el equipo de buques que transporten productos químicos peligrosos a granel (código CGrQ)</li> <li>- Código marítimo internacional de mercancías peligrosas (Código IMDG)</li> </ul>
<b><u>FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE/MARÍTIMO/Acuerdos</u></b>
<b><i>Uso TIC</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenio constitutivo Organización Internacional Telecomunicaciones Marítimas por Satélite (INMARSAT), 1976</li> </ul>
<b><i>Gestión de transporte</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, 1965.</li> <li>- Convenio internacional sobre líneas de carga, 1966</li> </ul>

Cabe destacar además, que a instancias de la OMI se han creado acuerdos regionales en varios continentes, a fin de que los países puedan prestarse colaboración mutua e intercambiar informaciones de manera de poder cumplir cabalmente con los acuerdos suscritos en el marco de la OMI. En América Latina en particular, se creó la Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas (ROCRAM).

c. Organización Mundial del Comercio (OMC)

Este organismo creó un Grupo de Negociación sobre Transporte Marítimo. En el año 2000, en Doha, sobre la base del modelo de tres pilares elaborado en la Ronda Uruguay, que comprendía los servicios de transporte marítimo, sus servicios auxiliares y los servicios portuarios, se desarrollaron negociaciones en la materia. En esa ocasión, se partió de las ofertas existentes o mejoradas y se convino en que, hasta la conclusión de estas negociaciones, los países no adoptarían ninguna medida que afectara al comercio marítimo a fin de mejorar su posición de negociación, salvo en respuesta a medidas tomadas por otros países. Esta "cláusula de paz" está destinada a contribuir a evitar la introducción de nuevas restricciones al comercio en este sector.

d. Organización Mundial de Aduanas (OMA)

En lo que respecta al modo marítimo, en el marco de la OMA se firmó el Convenio Aduanero de Contenedores (1972), que contiene normas técnicas y estándares para los contenedores marítimos.

4.1.2. Nivel Regional

En este nivel, se registran un grupo de entidades que se han concentrado en la gestación de políticas y en la emisión de recomendaciones (OEA, CEPAL, APEC y la Asociación de Países del Caribe); además de la tarea realizada en ALALC/ALADI, en cuyo seno se pudo concretar un acuerdo sobre Transporte Marítimo que no llegó a ser aplicado, aunque sí tomado en cuenta en la elaboración de las políticas nacionales sobre la materia. A continuación se describen estas iniciativas por orden cronológico:

## Organismos gubernamentales

### a. Organización de Estados Americanos (OEA)

La primera manifestación a nivel regional para promover el transporte marítimo se dio durante la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (CIES), en el año 1954, oportunidad en la que se acordó, como política regional, que las marinas mercantes nacionales transportarían una parte sustancial de su comercio exterior. Luego de esta experiencia, la OEA especializó la consideración del tema hacia la infraestructura portuaria, mediante la creación de la Conferencia Portuaria Interamericana (CPI), que en 1998 se transformó en la Comisión Interamericana de Puertos (CIP). Esta Conferencia propició una cooperación portuaria regional que alcanzó su auge con el desarrollo del proyecto de capacitación denominado "Puertos Amigos". En los años ochenta, la CIP realizó trabajos conjuntos con La Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas de Sudamérica, Cuba, México y Panamá (ROCRAM) y los mayores aportes puede afirmarse que han sido el Acuerdo Latinoamericano para el Control de Buques por el Estado Rector del Puerto, más conocido como "Acuerdo de Viña del Mar", La Declaración de Asunción sobre "Lineamientos de Política Portuaria Interamericana" y el "Acuerdo de Cooperación y Asistencia Mutua entre las Autoridades Portuarias Interamericanas".

### b. ALALC/ALADI

La ALALC reflejó las políticas acordadas en el marco de la OEA a través de la elaboración y suscripción, en el año 1966, del Convenio de Transporte por Agua, un instrumento jurídico que fundamentalmente consagró la reserva de carga entre los países partes en favor de los buques nacionales de sus países. Firmaron este Convenio Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Bolivia y Venezuela se incorporaron posteriormente. Si bien este Convenio nunca se aplicó, fue utilizado para elaborar políticas y normas nacionales sobre la materia.

### c. Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Una de las metas principales del Comité Especial de Transporte de la AEC, fue la ejecución del proyecto "Base de Datos de Información Marítimo Portuaria", el cual incluye factores tales como los costos de flete y los servicios disponibles en los territorios de la AEC. Para alcanzar este objetivo, este esquema de integración trabajó coordinadamente con otras instituciones regionales en su implementación.

### d. Acuerdo Económico Asia-Pacífico (APEC)

La APEC tiene un Grupo de Trabajo sobre el Transporte, que en la esfera del modo marítimo ha establecido una base de datos interactiva en la red, un sitio Web, compuesto por un módulo destinado a mejorar la formación y la preparación de los marinos, otro módulo que implementa un foro sobre el transporte intermodal y otro módulo dedicado a trabajar en el proyecto "transporte marítimo más seguro para la región de Asia y el Pacífico". Uno de los trabajos consiste en preparar ejemplos y realizar estudios de los beneficios que han traído los cambios normativos e institucionales que se han hecho para lograr la liberalización y facilitación del comercio marítimo.

e. Iniciativa de Transporte para el Hemisferio Occidental (ITHO)

En el marco de esta iniciativa que reúne a las tres Américas y el Caribe, el Grupo de Trabajo Técnico en Transporte Marítimo (GTTSMAMP) viene trabajando los aspectos de Seguridad Marítima, Protección y Ambiente Marino.

Organismos no gubernamentales

Muchas de las normas que rigen el transporte marítimo, provienen de prácticas y costumbres identificadas por el sector privado como mecanismos eficaces para incrementar los niveles de eficiencia y transformados en sugerencias de procedimientos:

a. Consejo Marítimo Internacional y del Báltico (BIMCO)

Esta organización creó el Modelo de documento del contrato de arrendamiento de buques de carga (GENCON) que materializa los contratos de fletamento. Asimismo, BIMCO ha aprobado varias cláusulas sobre seguridad, mercancías peligrosas, precios de los combustibles, manipuleo de carga, solución de controversias, etc. Al igual que esta organización, existen otras cuyos miembros manejan cargas de un tipo específico, que han creado sus propios modelos de contratos de fletamento. Entre estos están: CENTROCON 1914 (Centro Cerealero de Buenos Aires); CUBASUGAR 1973; CEMENCO 1922 (cemento); POLCOALVOY (carbón); NUBALWOOD 1962 (madera); el BISCOLVOY (aceites vegetales y animales); INTERTANKVOY 1971 (petróleo), etc. El contrato de fletamento se rige por normas anglosajonas, por la ley de la bandera del buque y por instituciones como la BIMCO. Es aceptada la libertad de contratación.

b. Baltic Exchange

En el marco de esta organización se creó el llamado “Código del Báltico”, que regula todo lo concerniente a los corredores de buques o “shipbrokers”. Esta organización también difunde información a través del “Índice Seco del Báltico (BDI)”.

c. Acuerdos privados entre navieras (Conferencias Marítimas)

Las “Conferencias” son acuerdos entre dos o más transportistas marítimos para proveer coordinadamente servicios internacionales de carga de línea regular, comprendiendo fletamentos de buques, de espacio, utilización conjunta de terminales y contenedores, de coordinación de los servicios de navegación interior y de reglamentación de la capacidad y asignación de cargamentos e ingresos. Actualmente se encuentran varias Conferencias operativas. En los últimos años han encontrado cierta resistencia, sobre todo con la aprobación por parte de la UNCTAD del “Código de Conducta para Conferencias de Fletes”, que habilitó el principio de que en determinado tráfico, los dos países involucrados en la carga a transportar deberían tener preferencia en el transporte de esas mercaderías (a los cuales cabría el 40% del tráfico, respectivamente), quedando para las “terceras banderas” la parte menor (normalmente 20%). Este principio, referido como 40-40-20, adoptado por varios países sudamericanos, provocó la “apertura” de las conferencias, propiciando la participación de empresas regionales.

#### 4.1.3. Nivel Subregional

En este ámbito no sólo se comprenden los dos esquemas subregionales de integración, la CAN y el MERCOSUR, sino que además se incluye, en lo que hace al modo fluvial, a dos entidades internacionales: la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Reunión de Ministros de la Cuenca del Plata.

##### a. Comunidad Andina

El órgano responsable de gestar las políticas de transporte marítimo en la región andina es el Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático (CAATA) creado por Decisión 314. Este Comité es de carácter permanente y está conformado por autoridades sectoriales de alto nivel de los países miembros, coordinados por la Secretaría General de la CAN. Emite opinión técnica no vinculante en el ámbito de los temas para los que fue creado y asesora a la Comisión o a la Secretaría General si así se le requiere. Actualmente este Comité está trabajando en la Reglamentación de la Decisión 609 y en el Anteproyecto de Decisión sobre Cabotaje Marítimo Andino de Carga. Las normas que rigen el transporte marítimo en la CAN son las siguientes:

<b><u>ACCESO AL MERCADO / MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>	
<u>Decisión 532</u>	Norma que modifica la Dec. 487 en la definición de buque para ampliar la cobertura de los beneficios a los de más de 500 TRB, para los de pesca, plataformas de exploración y explotación petroleras, gabarras, diques flotantes, naves factorías, remolcadores, dragas, botes de suministro, etc.
<u>Decisión 487</u>	Norma sobre Garantías Marítimas y Embargo Preventivo de Buques.
<u>Decisión 390</u>	Norma que modificó algunos artículos de la Decisión 314 y establece los mecanismos para que los Países Miembros puedan actuar comunitariamente frente a terceros países que incurran en acciones discriminatorias contra empresas navieras subregionales.
<u>Decisión 314</u>	Políticas para el Desarrollo de la Marina Mercante de los miembros.
<u>Decisión 288</u>	Eliminación de la reserva de carga a nivel andino, lo que posibilitó una significativa reducción de fletes y una mayor oferta de bodega para el comercio de productos.
<u>Resolución 422</u>	Norma que aprueba el Reglamento p/la aplicación comunitaria del principio de reciprocidad en el transporte marítimo.
<b><u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>	
<b><u>Aspectos laborales</u></b>	
Decisión 609	Norma sobre Reconocimiento Comunitario de Títulos para la Gente de Mar, emitidos por las Autoridades Nacionales Competentes mediante referendo y conforme a normas internacionales.
<b><u>Estadísticas</u></b>	
Decisión 544	Elaboración de Estadísticas Transporte Acuático.
Decisión 1005	Norma que contiene la Metodología p/la Transmisión de Datos Estadísticos de Transporte Acuático de la Comunidad Andina.

##### b. MERCOSUR

En el ámbito del MERCOSUR la negociación sobre la materia se concentra en el actual SGT N° 5 - Transportes. El objetivo principal es trabajar en la revisión de los acuerdos vigentes en este sector, para reducir o eliminar los gravámenes a los fletes marítimos, facilitar acuerdos para la prestación de transporte marítimo y estimular la constitución de navieras binacionales o plurinacionales; asimismo, procurar la reducción gradual de los mecanismos de reserva y el estudio de los

asuntos sobre infraestructura y operaciones portuarias. Procurando cumplir con ese objetivo, actualmente las negociaciones se focalizan en el Acuerdo Multilateral de Transporte por Agua, el Acuerdo sobre un Registro Operativo de Embarcaciones y el Acuerdo sobre Transporte Multimodal. Las normas del MERCOSUR sobre este modo de transporte son las siguientes:

<b><u>ACCESO AL MERCADO/MARÍTIMO/Acuerdos</u></b>	
GMC/RES Nº 05/91	Eliminación impuesto s/fletes a la marina mercante.
<b><u>CONTRATO DE TRANSPORTE / MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>	
CMC/DEC Nº 12/02	Acuerdo sobre jurisdicción en materia de contrato de transporte internacional de carga entre los estados partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile (terrestre y fluvial).
CMC/DEC Nº 11/02	Acuerdo sobre jurisdicción en materia de contrato de transporte internacional de carga entre los estados partes del MERCOSUR (terrestre y fluvial).
<b><u>NORMAS TÉCNICAS / MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>	
<b><i>Medio Ambiente</i></b>	
GMC/RES Nº 34/01	Criterios para la Administración Sanitaria de Desechos Líquidos y Aguas Servidas en Puertos, Aeropuertos, Terminales y Puntos de Frontera.
<b><i>Uso TIC</i></b>	
GMC/RES Nº 30/98	Disposiciones s/el servicio móvil marítimo en banda VHF
GMC/RES Nº 27/02	Exigencias para la solicitud y concesión de libre plática en embarcaciones en el MERCOSUR.
<b><i>Controles estatales</i></b>	
GMC/RES Nº 34/05	Glosario de control sanitario de puertos, aeropuertos y terminales y pasos fronterizos.
GMC/RES Nº 09/03	Declaración de salud del viajero en el MERCOSUR.
GMC/RES Nº 08/03	Procedimientos de vigilancia epidemiológica y sanitaria en medios de transporte y áreas de puertos, aeropuertos, terminales y puntos de frontera en el MERCOSUR con relación al síndrome respiratorio agudo grave.
GMC/RES Nº 06/03	Procedimientos mínimos de inspección sanitaria en embarcaciones que navegan por los estados partes del MERCOSUR.
GMC/RES. Nº 40/98	Características comunes a las que deberán tender los pasaportes. Sustituye la resolución del GMC Nº 114/94.
GMC/RES Nº 74/96	Tarjeta entrada/salida (TES).
<b><u>FACILITACION DEL TRANSPORTE / MARÍTIMO / Acuerdos</u></b>	
<b><i>Controles estatales</i></b>	
CCM/DIR Nº 4/97	Tratamiento aduanero aplicable a una operación de tránsito aduanero internacional incluyendo trayecto por vía acuática en embarcación bajo sistema "roll on-roll off

#### 4.1.4. Nivel Bilateral

En la región todavía están vigentes cinco acuerdos bilaterales sobre transporte marítimo. Mediante estos Acuerdos, los países partes reservan las cargas de su comercio recíproco en cuotas iguales para los armadores de ambos países, salvo que éstos no estén disponibles; ante lo cual se opera el mecanismo de liberación de carga a tercera bandera. Estos convenios excluyen cargas tales como los hidrocarburos y derivados líquidos a granel y mineral de hierro a granel, a cuyo transporte tienen libre acceso los armadores de cualquier bandera. Asimismo, se excluye el cabotaje nacional y el transporte fluvial interno. Los Acuerdos bilaterales son: a) Argentina-Brasil; b) Argentina-Paraguay; c) Argentina-Cuba; d) Brasil-Chile; y e) Brasil-Uruguay.

## 4.2. Transporte Fluvial

La región conformada por los países de la ALADI comprende dos grandes hidrovías, la del río Amazonas y la de los ríos Paraguay-Paraná. Las mismas están ubicadas en ecosistemas diferentes, lo cual ha condicionado las características de sus políticas de navegación y explotación.

### 4.2.1. Cuenca del Plata

En el año 1969, los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de la Cuenca del Plata. Sobre la base de este tratado y los instrumentos internacionales que derivaron de él, se crearon y dieron funciones y competencia a los distintos órganos u organismos del Sistema: Reunión de Cancilleres; Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC); FONPLATA; Comité de la Hidrovía Paraná-Paraguay (CIH); y Acuífero Guaraní. Por el Tratado, los Países Partes se comprometen a promover: a) la facilitación y asistencia en materia de navegación; b) la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo; y c) la preservación de la vida animal y vegetal.

Se desea remarcar que de este Foro surgió, en el año 1989 el instrumento jurídico que actualmente rige el Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná; el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira), (AAP14TM5 del 26/06/1992). Este Acuerdo entró en vigor el 13 de febrero de 1995 y actualmente incluye 7 protocolos adicionales y 14 reglamentos técnicos.

### 4.2.2. Cuenca Amazónica

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue suscrito en el año 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, con el fin de promover acciones conjuntas para el desarrollo armónico de la Cuenca Amazónica. Estos países acordaron la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales de la Amazonía. En el año 1995 se creó la OTCA para implementar los objetivos del Tratado y en el año 2002 se creó su Secretaría Permanente (Brasilia). <http://www.otca.info/ep/Institucional/>.

## 5. POLÍTICAS Y NORMATIVAS EN TRANSPORTE AÉREO

En el presente Capítulo se presentan las principales políticas, normas y proyectos existentes en la región con relación al transporte aéreo, implementadas por países miembros de la ALADI en los diferentes niveles de cooperación e integración.

El modo aéreo se caracteriza por la necesidad ineludible de inversiones fijas intensivas en capital y en recursos humanos calificados.

A continuación, se presentan los principales instrumentos jurídicos que rigen este modo de transporte en diferentes niveles de cooperación e integración.

### 5.1. Organismos gubernamentales

En este nivel encontramos los siguientes mecanismos e instrumentos:

#### 5.1.1. Nivel Multilateral

La normativa del transporte aéreo internacional es la única que hasta el momento puede considerarse con un importante grado de globalización. Su principal marco jurídico es el Convenio de Chicago del año 1944, suscrito por casi todos los países del mundo, entre ellos todos los países miembros de la ALADI. Su contenido y alcance es de tal magnitud que aún hoy mantienen plena vigencia. La custodia de perfeccionamiento de la norma se realiza a través de los trabajos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), sobre todo en lo que tiene relación con el seguimiento de la evolución tecnológica de este modo de transporte.

Se considera importante tener presente que en los últimos veinte años ha surgido una tendencia mundial a la apertura del servicio aerocomercial, con una progresiva reducción de las barreras para su desarrollo y la eliminación de protecciones que existieron por largo tiempo. Esta política de “cielos abiertos” es perfectamente coherente con aspectos que ya se aplican en esta región, tales como la concesión o privatización de aeropuertos y la prestación de servicios que se efectúan en estas terminales.

También es de carácter global el marco jurídico que rige al contrato de transporte. Se trata de la Convención p/la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional (1929) o «Convenio de Varsovia» y sus modificaciones: la Haya 1955, Guadalajara 1961, Protocolo de Guatemala de 1971, Protocolos 1, 2, 3 y 4 de Montreal de 1975 y Convenio de Montreal de 1999.

<b>CONTRATO DE TRANSPORTE / AÉREO / Acuerdos</b>
Convención p/la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional (1929) o «Convenio de Varsovia» y sus modificaciones.
<b>ACCESO AL MERCADO / AÉREO / Acuerdos</b>
Convención de Chicago de 1948 sobre Transporte Aéreo Internacional y sus Protocolos.

#### 5.1.2. Nivel Regional

Las posibilidades de coordinación regional de servicios de transporte a nivel de los gobiernos actualmente sólo se dan para el transporte aéreo. A este nivel se encuentran los siguientes organismos:

- a. La Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), organismo regional intergubernamental de carácter consultivo, que tiene por objetivo primordial proveer a las Autoridades de Aviación Civil de los Estados miembros, una estructura adecuada dentro de la cual puedan discutirse y planearse todas las medidas requeridas para la cooperación y coordinación de las actividades de aviación civil en la Región. En la actualidad está conformada por 21 estados de América Latina y el Caribe, incluyendo a los doce países de la ALADI.

Mantiene relaciones con otras comisiones regionales de aviación civil, como lo son la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC) y la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAA). Los organismos internacionales y regionales observadores que participan activamente en el trabajo de la CLAC son: Asociación Andina de Líneas Aéreas (AALA); Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA); Asociación Internacional de Transporte Aéreo Latinoamericano (AITAL); Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial (ALADA); Comunidad Andina de Naciones (CAN); Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); Organización de Estados Americanos (OEA) y Organización Iberoamericana de Pilotos (OIP).

A lo largo de sus 25 años de creación, este organismo regional ha adoptado más de 160 decisiones entre Resoluciones, Recomendaciones y Conclusiones, sobre los siguientes temas:

1. Acuerdos, convenios y legislación del transporte aéreo
2. Reglamentación de los servicios de transporte aéreo
3. Tarifas del transporte aéreo internacional, servicios y actividades conexas
4. Impuestos y derechos que gravan al transporte aéreo
5. Condiciones generales del transporte aéreo
6. Estadísticas de transporte aéreo
7. Facilitación y seguridad de aeropuertos
8. Navegación aérea
9. Asuntos jurídicos y políticos de transporte aéreo
10. Cooperación técnica
11. Seguridad operacional
12. Administración y privatización de aeropuertos
13. Aspectos políticos, jurídicos e institucionales del CNS/ATM
14. Procesos de integración subregional, regional y mundial
15. Intercambio de servicios
16. Coordinación internacional y nacional en materia de turismo
17. Control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas
18. Capacitación profesional del transporte aéreo
19. Alianzas y cooperación en la industria del transporte aéreo
20. Implantación del registro electrónico de tarifas y billetes de pasajes electrónicos
21. Colaboración con la OACI y otros organismos de aviación civil e instituciones.

- b. ALADI

Si bien en el Tratado de Montevideo 1980 el transporte aéreo ha sido incluido en varios acuerdos de complementación económica, las disposiciones sobre estos servicios se remiten a acuerdos bilaterales que los países partes tienen vigentes en el marco de la OACI.

### 5.1.3. Nivel Subregional

En este nivel se destaca la tarea de los siguientes esquemas de integración:

#### a. Comunidad Andina

El Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas -CAAA- (Decisión 582) es la instancia a cargo de la consideración del transporte aéreo. Asimismo, oportunamente se conformó la Reunión de Expertos Gubernamentales en Estadísticas de Transporte Aéreo (Decisiones 471 y 650).

En lo que tiene que ver con el aspecto de regulación, existe un hito clave que es la llamada Acta de La Paz, suscrita los días 29 y 30 de noviembre de 1990, por medio de la cual, los Presidentes de los países miembros de la subregión, dispusieron adoptar la política de “cielos abiertos andinos”. Esta fue una decisión adoptada en el nivel político más alto de los países integrantes de la subregión, lo que permitió que posteriormente, el 16 de Mayo de 1991, se emitiera la Decisión 297 (posteriormente modificada por la Decisión 360). En su esencia, en virtud de esta Decisión, las líneas aéreas de la subregión andina pueden establecer los servicios que ellos deseen entre dichos países, sean éstos de 3ª, 4ª ó 5ª libertad.

Adicionalmente, en virtud de la Decisión 320 (posteriormente modificada por la Decisión 361), se prevé la multi-designación de líneas aéreas, es decir, cada país puede designar el número de líneas aéreas que ellos deseen para operar dentro de la subregión andina. Es preciso señalar que las Decisiones 297 y 320, tuvieron un claro carácter de pioneros en la región latinoamericana, dado que provocaron un rompimiento con principios fuertemente arraigados en los Convenios Bilaterales. En efecto, la Decisión 297 anuló cualquier limitación de capacidad que pudiere haber existido entre los 5 países miembros de la subregión, en virtud de los mencionados Convenios Bilaterales y, adicionalmente rompió con la uni-designación, en virtud de la cual, se podía designar sólo una línea aérea por país.

A continuación, se resumen las normas andinas sobre transporte aéreo:

<b>ACCESO AL MERCADO/NORMAS TÉCNICAS /AÉREO/ Acuerdos</b>	
Decisión 619	Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina.
Decisión 582	Transporte Aéreo en la Comunidad Andina. Deroga las Dec. 297, 320,360 y 361.

#### b. Acuerdo de Fortaleza

El Acuerdo sobre Servicios Aéreos Subregionales (Acuerdo de Fortaleza) fue suscrito el 17 de diciembre de 1996 al amparo del MERCOSUR, aunque sin vinculación jurídica directa -fue protocolizado en el marco de la OACI-. Establece que las líneas aéreas pertenecientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, pueden realizar servicios de 3ª. y 4ª. libertad, en aquellas rutas que no estén contempladas dentro de las consagradas por los Convenios Bilaterales.

Tiene cuatro limitaciones: no hay derecho de cabotaje; las líneas subregionales no pueden sobrepasar los límites de la subregión; no puede haber superposición de las rutas subregionales con los segmentos efectivamente operados por las empresas de bandera de los países signatarios, a base de los respectivos bilaterales; y la 5ª. libertad no es asegurada, sino una concesión.

Las principales diferencias entre el Acuerdo de Fortaleza y los Acuerdos Bilaterales guardan relación con su contenido. El Acuerdo de Fortaleza es abierto, no establece cuadros de rutas en los que quedan consignados los puntos que cada Estado concede al otro para operación. Asimismo, en función al Acuerdo todos los aeropuertos internacionales de cada país están liberados para las empresas de los otros países miembros. Por último, en el Acuerdo el número de frecuencias es libre, quedando a criterio de la empresa la selección del tipo de aeronave y la cantidad de veces que volará la ruta (su plan de gestión debe aprobarse por los países involucrados).

<b>ACCESO AL MERCADO / AÉREO / Acuerdos</b>
Acuerdo Subregional sobre Transporte Aéreo (Ar/Bo/Br/Ch/Pa/Pe/Ur), suscrito en el marco de la OACI.

#### 5.1.4. Nivel Bilateral

<b><u>ACCESO AL MERCADO/NORMAS TÉCNICAS /AÉREO / Acuerdos</u></b>
<p>Acuerdos Bilaterales entre países miembros de la ALADI en el marco de la OACI:</p> <p>02/06/48 Acuerdo de Transporte Aéreo Argentina/Brasil (OACI 705)</p> <p>19/12/66 Convenio sobre Transporte Aéreo Argentina/Bolivia (OACI 2044)</p> <p>20/09/73 Enmienda al Acuerdo s/Transporte aéreo Argentina y Bolivia de 1966</p> <p>08/05/96 Acta de la Reunión de Autoridades Aeronáuticas Argentina/Bolivia</p> <p>14/08/96 Acta de Reunión de Consulta Argentina/Chile</p> <p>Acuerdo de Transporte Aéreo Argentina/Colombia.</p> <p>27/06/77 Memorando de entendimiento Argentina/Ecuador</p> <p>14/05/69 Acuerdo sobre Transportes Aéreos Argentina/México</p> <p>07/02/64 Acuerdo s/Transportes Aéreos Regulares Argentina/Paraguay (OACI 2042)</p> <p>Actas de Reuniones de Autoridades Aeronáuticas Argentina/Perú</p> <p>10/02/83 Acuerdo Transporte Aéreo Regular Argentina/Uruguay (OACI 3341)</p> <p>Acuerdo de Transporte Aéreo Argentina/Venezuela</p> <p>02/06/51 Convenio y Protocolo Transporte Aéreo Bolivia/Brasil (OACI 3308)</p> <p>15/03/93 Convenio sobre Transporte Aéreo Bolivia/Chile</p> <p>01/10/96 Acta de la III Reunión de Consulta Bolivia/Chile</p> <p>Acuerdo de Transporte Aéreo Bolivia/Colombia.</p> <p>25/08/94 Convenio sobre Transporte Aéreo Bolivia/Cuba</p> <p>27/03/91 Acuerdo bilateral del transporte aéreo Bolivia/Ecuador</p> <p>30/05/91 Convenio sobre Transporte Aéreo Bolivia/Ecuador</p> <p>10/07/92 Convenio sobre Transporte Aéreo Bolivia/México</p> <p>27/01/93 Convenio sobre Transporte Aéreo Bolivia/México</p> <p>10/04/58 Convenio sobre Transportes Aéreos Regulares Bolivia/Paraguay</p> <p>24/04/95 Convenio sobre Transporte Aéreo Bolivia/Paraguay</p> <p>14/07/60 Convenio sobre Transportes Aéreos Regulares Bolivia/Perú</p> <p>26/07/75 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Bolivia/Uruguay</p> <p>28/07/77 Acuerdo sobre Servicios Aéreos Bolivia/Venezuela.</p> <p>30/11/90 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Bolivia/Venezuela</p> <p>04/07/47 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/Chile (OACI 2596)</p> <p>03/07/96 Acta de XIII Reunión de Consulta Brasil/Chile</p> <p>28/05/58 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/Colombia (OACI 2573)</p> <p>17/02/93 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/Cuba</p> <p>27/10/78 Memorando de entendimiento Brasil/Ecuador</p> <p>23/02/96 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/Ecuador</p>

17/10/66 Convenio sobre Transportes Aéreos Brasil/México (OACI 2601)  
 26/05/95 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/México  
 26/06/51 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/Paraguay (OACI 2603)  
 28/08/53 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/Perú (OACI 2604)  
 28/12/56 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/Uruguay (OACI 2291)  
 11/11/88 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Brasil/Venezuela

16/07/93 Acta de Reunión de Consulta Chile y Colombia  
 11/07/57 Convenio sobre Transporte Aéreo Chile y Ecuador (OACI 2008)  
 21/06/94 Acta de Reunión de Consulta Chile y Ecuador  
 14/01/97 Convenio sobre Transporte Aéreo Chile y México  
 01/06/57 Convenio sobre Transporte Aéreo Chile y Paraguay (OACI 2001)  
 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Chile y Perú.  
 14/04/82 Acuerdo de Transporte Aéreo Chile y Uruguay (OACI 3115)  
 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Chile y Venezuela.

Acuerdo sobre Transporte Aéreo Colombia/Chile.  
 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Colombia/Cuba.  
 16/12/77 Memorando de entendimiento (Comunidad Andina) Colombia/Ecuador.  
 09/01/75 Convenio sobre Transportes Aéreos Colombia/México  
 03/09/99 Memorando de entendimiento Colombia/México que enmienda el de 1975.  
 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Colombia/Paraguay.  
 Memorando de Entendimiento (Comunidad Andina) Colombia/Perú  
 25/10/79 Acuerdo de Transporte Aéreo Comercial Colombia/Uruguay  
 08/05/91 Convenio sobre Transportes Aéreos Colombia/Venezuela

04/04/95 Acta de la reunión de autoridades aeronáuticas Cuba/Ecuador.  
 31/07/71 Convenio sobre Transporte Aéreo Cuba/México (OACI 2299)  
 06/07/73 Convenio Secuestro Naves Aéreas, Marítimas y otros Delitos Cuba/Venezuela

11/12/95 Convenio sobre transporte aéreo Ecuador/México.  
 15/09/94 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Ecuador/Paraguay  
 27/01/95 Acta de la reunión de consulta Ecuador/Paraguay.  
 17/11/78 Memorando de entendimiento Ecuador/Perú  
 22/03/91 Memorando de entendimiento Ecuador/Perú  
 18/01/01 Acuerdo Específico Peruano Ecuatoriano s/Tránsito Transfronterizo Aeronaves  
 21/02/90 Acuerdo relativo al transporte aéreo Ecuador/Venezuela

05/09/89 Acuerdo sobre Transporte Aéreo México/Perú  
 21/08/98 Actualización del Convenio sobre Transporte Aéreo México/Perú  
 28/08/73 Convenio sobre Transporte Aéreo México/Venezuela  
 26/07/91 Actualización Convenio sobre Transporte Aéreo México/Venezuela

06/07/01 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Paraguay/Perú  
 19/03/57 Acuerdo s/Transportes Aéreos Regulares Paraguay/Uruguay (OACI 1765)  
 17/07/92 Acuerdo sobre Transporte Aéreo Paraguay/Venezuela  
 Convenio sobre Transportes Aéreos Perú/Venezuela.

## 5.2. Organismos no gubernamentales

La Asociación de Aviación Civil Internacional (*International Air Transport Association* - IATA), se fundó en La Habana, Cuba, en abril del año 1945. Es la sucesora de la Asociación de Tráfico Aéreo Internacional fundada en La Haya en 1919, el año de las primeras líneas aéreas regulares internacionales del mundo. Fue fundada con el fin de servir de instrumento para la cooperación entre aerolíneas, promoviendo la seguridad, fiabilidad, confianza y economía en el transporte aéreo en beneficio de los consumidores de todo el mundo. Sus estándares comerciales han permitido construir la industria global del transporte aéreo. Hoy consta de más de 240 aerolíneas miembros que representan el 94% del tráfico aéreo internacional. Sus prioridades son tres: seguridad, aspectos ambientales, facilitación y costos del transporte aéreo.

Para tratar el transporte aéreo de carga, la IATA creó la Conferencia de Servicios de Carga (CSC), la cual fija estándares para los procedimientos de los servicios de carga, toman posiciones comunes sobre los temas de esta industria, intercambian información, guían a subgrupos permanentes y establece contactos con otros órganos de la IATA, como las Conferencias de Agencias de Carga, de Coordinación de Tarifas de Carga y de Servicios a Pasajeros; el Comité de Servicios Aeroportuarios y el Consejo de Manipuleo de Tierra. La IATA publica anualmente el Manual Combinado de Conferencia de Carga (CCC), que contiene las Resoluciones de la Conferencia de Agencias de Carga (CACRM) y de la Conferencia de Servicios de Carga (CSCRM).

## 6. POLÍTICAS Y NORMATIVAS EN TRANSPORTE MULTIMODAL

*(Documento de trabajo elaborado por los participantes del foro virtual de transporte multimodal organizado por la Secretaría General de la ALADI durante el año 2007)*

### VIABILIDAD DE ELABORAR Y APLICAR UNA NORMA REGIONAL DE TRANSPORTE MULTIMODAL

#### 1. TERMINOLOGÍA BÁSICA

En primer lugar, es necesario dejar bien claros los términos claves a utilizar en este documento: Transporte Intermodal es la movilización de la carga por dos o más modos de transporte.

Desde el punto de vista jurídico, el transporte intermodal presenta dos grandes posibilidades:

1. Transporte Intermodal segmentado, que son en esencia VARIOS CONTRATOS DE TRANSPORTE INDEPENDIENTES, pactados por el dueño de la carga directamente con varios transportistas de distintos modos. Si la carga sufre daño, pérdida o demora, cada transportista es responsable sólo en su respectivo tramo y en base a las normas que rigen su respectivo contrato de transporte.
2. Transporte Intermodal combinado o multimodal, cuando el dueño de la carga pacta todos los tramos de transporte con un solo operador, bajo UNA CARTA DE PORTE UNICA Y DIRECTA y luego el operador (transportista contractual), subcontrata parte o el total de los transportistas efectivos. Si llega a producirse la pérdida o el daño a la carga, se arma la cadena de responsabilidades de la siguiente forma:
  - a. El transportista contractual responderá siempre ante el dueño de la carga, según el marco jurídico utilizado:
    - Si utiliza las reglas de transporte combinado (Reglas Uniformes para Documentos de Transporte Combinado CCI 298 de 1975; o las Reglas de la FIATA para el Through Bill of Lading o las de la BIMCO para el Conocimiento de Transporte Combinado -Combidoc), el transportista contractual aparece como responsable ante el dueño de la carga en la misma medida en que lo sea el transportista en cuyo tramo se originó el daño y según las normas que rigen sus respectivos modos. Si no se puede identificar al culpable, lo será el transportista contractual, hasta determinados límites, es decir, que la responsabilidad es por defecto con una inversión de la carga de la prueba.
    - Si utiliza normas de transporte multimodal (Reglas para Documentos de Transporte Multimodal UNCTAD/ICC de 1992; Decisiones 331 y 393 de la Comunidad Andina; Decisión 15/94 del MERCOSUR, o alguna norma nacional sobre multimodalismo), en primer lugar, el transportista contractual deberá estar registrado formalmente como Operador de Transporte Multimodal (OTM)<sup>1</sup>, y será el único responsable ante el dueño de la carga, únicamente en base a los límites de responsabilidad enunciados en la norma multimodal. En ese caso, por lo tanto, el dueño de la carga no tiene vinculación de ningún tipo con los transportistas

---

<sup>1</sup> La habilitación formal como Operador de Transporte Multimodal (OTM) es probablemente uno de los grandes problemas que dificultan la expansión del multimodalismo en la región.

efectivos; es decir, que la responsabilidad del OTM ante el dueño de la carga es directa en todos los casos<sup>2</sup>.

- b. Los transportistas efectivos responderán siempre ante el transportista contractual en base al principio de solidaridad y según las normas que rigen sus respectivos modos.

## 2. EVOLUCIÓN DEL MULTIMODALISMO EN EL MUNDO

Tal como se explicó en el capítulo 1 de este trabajo, existe una íntima relación entre la parte operativa y la parte contractual del transporte usando dos o más modos:

**Desde el punto de vista operativo:** Si bien el intermodalismo es muy antiguo, el “contenedor” cambió radicalmente la forma de operar, permitiendo la conformación de cadenas operativas más ágiles, usando dos o más modos: En los primeros tiempos, se solía usar el término “transporte intermodal”, para referirse principalmente a la combinación del transporte “terrestre” (ferrocarril - camión- navegación por vías del interior y cabotaje europeo). Pero actualmente, más del 80% de los “contratos de transporte que incluyen más de un modo”, tienen una “pierna” de transporte marítimo. Por eso ahora este modo juega un rol muy importante cuando hablamos de contratos de transporte intermodal o multimodal.

**Desde la óptica contractual :** El desarrollo de los contratos de transporte por más de un modo comenzó a fines de los años 60, surgiendo documentos de transporte combinado y transporte intermodal. Es a partir de la Convención de UNCTAD de 1980, que se empieza a hablar de transporte multimodal. En la formación de estos nuevos tipos de contratos, comenzaron a participar dos importantes “grupos de jugadores”:

- a) **Los “armadores”** que son los transportistas marítimos, los que “disponen” de los buques y hacen contratos con los “cargadores”, que no necesariamente son los dueños de la carga, sino que pueden ser intermediarios o agentes de carga;
- b) **Los agentes de carga**, que son auxiliares del comercio exterior y entre sus funciones figuran: hacer reservas para todos los tramos del transporte de origen a destino; realizar todo tipo de trámites; atender los temas de aduana; efectuar retiro y entrega de mercadería en fábrica, depósitos y terminales de transporte; atender los temas de bancos y emisión y control de documentos. En muchos casos son dueños de depósitos y equipos de transporte. Estos agentes reciben distintos nombres: En Inglaterra: “forwarding agent”; en Alemania y Suiza: “spediteur”; en el Benelux y Francia: “expediteur”; en Italia: “spedizionere”; en España: “transitario” o “expedidor de cargas” y en EUA: “freight-forwarder”. Últimamente se habla de “Freight-forwarders” en todos los países.

Hasta la segunda mitad de los años sesenta, los armadores ofrecían solamente servicios a bordo del buque (“gancho a gancho” o “puerto a puerto”), pues tenían miedo de meterse en tierra y además sus seguros (P & I clubes<sup>4</sup>) no cubrían riesgos en operaciones terrestres. Esta situación se sigue dando en nuestra región principalmente por la primera causa. Por su parte, los agentes de carga solamente actuaban como agente del dueño de la carga, ofreciendo sólo los servicios auxiliares mencionados, que todavía se brindan. Quiere decir, que antes del uso masivo de contenedores, desde una óptica jurídica existía solamente transporte segmentado (cada modo emitía su propio documento de transporte al dueño de la carga o a su representante, el agente de carga). En caso de daños, el dueño de la carga debía presentar los reclamos directamente al transportista efectivo, que respondía según las condiciones de cada contrato individual, aplicando convenios, leyes y reglas correspondientes al tramo en cuestión.

Con el uso masivo de contenedores, los armadores y agentes de carga comienzan a prestar nuevos servicios, dando lugar a nuevos contratos “puerta a puerta” o “punto a punto”.

<sup>2</sup> En la Argentina el dueño de la carga puede demandar tanto al transportista contractual como efectivo, cuando se sabe en que parte de la cadena se produjo el daño.

<sup>3</sup> Antonio Zuidwijk, experto de Argentina.

<sup>4</sup> Protection and Indemnity Clubs.

Por un lado, los armadores ofrecen servicios de transporte terrestre subcontratando o suministrando ellos directamente servicios de transporte por carretera o ferrocarril y de almacenamiento. Otros armadores compraron o formaron “compañías de logística”. A su vez, el agente de carga comenzó a operar como transportista contractual, ofreciendo también transporte marítimo, subcontratando los servicios de los armadores. Ello dio lugar en los Estados Unidos de América a una nueva figura legal: el N.V.O.C.C. (*non-vessel-operating common carrier*), transportista marítimo que no es operador del buque.

En esta época no había reglas claras y cada uno de estos actores hacía su propio modelo de contrato, lo que causó mucha confusión, sobretodo por el tema de la responsabilidad del transportista, ya que las reglas sobre este aspecto son distintas en cada modo de transporte. A su vez, las reglas para transporte terrestre y de terminales de transferencia, varían en cada país o subregión, lo cual hace difícil medir los riesgos de reclamos. Esta situación configuró un panorama complicado para los transportistas que aceptaban la responsabilidad desde origen a destino.

Lo anterior llevó a plantear dos claras posiciones a nivel mundial con respecto a la limitación de la responsabilidad del transportista, que aún hoy sigue vigente: una a favor de limitación y otra en contra. Lo anterior llevó a que transportistas, agentes de carga, dueños de carga y aseguradores impulsaran acciones en organizaciones internacionales, para buscar condiciones equitativas para todos, e imponer un mínimo de orden legal. Estas instituciones han sido: el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT); la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Cámara de Comercio Internacional (CCI), el Comité Marítimo Internacional (CMI), el Consejo Marítimo Internacional del Báltico (BIMCO), que agrupa a los principales armadores; la Federación Internacional de Agentes de Carga (FIATA) y abogados representantes de los armadores y aseguradores.

En 1975 nacieron en la CCI las primeras reglas de aplicación masiva, cuando la Cámara publicó las Reglas para Documentos de Transporte Combinado (CCI 298), las cuales no son de aplicación obligatoria sino que se limitan a un acuerdo entre partes dentro del principio de “libertad contractual”; ello significa que aquellas cláusulas de estos documentos que se opongan a la ley o a algún convenio internacional aplicable, resultarán inválidas. Sobre la base de estas Reglas, BIMCO hizo para sus socios un modelo de Conocimiento de Embarque (Bill of Lading), el “BIMCO Combidoc”. Los armadores agregaron a este modelo básico, sus condiciones particulares y algunos lo llamaron “Combined Transport Bill of Lading (B/L) y otros “Intermodal Transport B/L”. Por su parte, la FIATA hizo su modelo “FIATA thru B/L”.

El uso de estos términos ha llevado a confusión. La CCI y BIMCO usaron el término “combined transport”, que en aquel momento era más usado en Europa que “transporte intermodal”, pero que en realidad significa otra cosa<sup>5</sup>. Por otra parte, la FIATA usó el término “thru-B/L”, que los armadores usan desde hace mucho para un tipo de movimiento que involucra solamente un trasbordo entre buques, que es totalmente diferente de un transporte intermodal.

En el caso de las Reglas CCI 298, el transportista contractual puede aceptar la responsabilidad en algunos de los tramos estipulados en el contrato y actuar como “agente” del dueño de la carga en otros. Si hubiera daños en los tramos donde el transportista contractual actúa como “agente”, el dueño de la carga debe reclamar resarcimiento directamente del transportista efectivo, no pudiéndole reclamar al transportista contractual. Pero resulta que en muchos países en vías de desarrollo, la justicia no acepta que una empresa, que extiende un conocimiento, pretenda ser “agente” en una parte, considerándolo responsable para el total de la cadena. En los países industrializados generalmente se acepta que el transportista actué como “agente”, si esto fue convenido (libertad contractual).

Esta situación fue considerada como “insatisfactoria”, por lo que se comenzó a trabajar en la elaboración de un convenio internacional único sobre transporte multimodal, con carácter obligatorio en todo el mundo, que facilitara las transacciones entre los dueños de la carga y los transportistas contractuales y efectivos, desde origen-destino. Este convenio debía complementar

---

<sup>5</sup> Transporte combinado es el transporte de un vehículo o equipo de un vehículo de un modo de transporte, en el vehículo de otro modo de transporte. Ej.: Camión sobre buque (RO-RO); Semiremolque sobre vagón (Piggy Back); Camión sobre vagón (Carretera Rodante) etc.

dos aspectos: la integración física de los modos de transporte (que es el intermodalismo) y la integración de los aspectos contractuales y documentales, o sea: un único contrato, un único responsable y un único documento, lo cual sería propiamente dicho un transporte multimodal.

A tales efectos, entre 1972 y 1980 se realizan reuniones en Ginebra, comprobándose inmediatamente que el objetivo no era fácil, pues hay muchos intereses opuestos. La primera discusión fue: ¿vamos a tener en cuenta las reglas de los convenios existentes para los distintos modos ó no? En otras palabras: ¿como será el sistema básico para el nuevo convenio ?, ¿el sistema de red ("network") o el sistema uniforme ("uniform"- system) ? La mayoría de los países en vías de desarrollo y los países escandinavos propusieron un proyecto con sistema uniforme, o sea, un nuevo convenio con reglas totalmente nuevas sobre la responsabilidad del transportista, con limitación uniforme para todos los modos y sobre todos los trayectos. Estas reglas no tomarían en cuenta los convenios internacionales existentes, que normalmente son aplicables a cada modo de transporte. Por razones prácticas, los países marítimos propusieron el sistema de red ( network-system ), es decir, si se conoce dónde y en qué modo de transporte ocurrió el daño, se aplican las reglas del convenio o ley existente del modo donde se produjo el daño. El nuevo convenio debería establecer solamente nuevas normas para casos de daños no localizados. Esta última posición fue rechazada por mayoría.

El Convenio de Transporte Multimodal de Ginebra de 1980 introdujo el sistema de responsabilidad uniforme por todo el trayecto de las mercaderías y otros cambios, pero nunca entró a regir internacionalmente. Casi en seguida, el Convenio de 1991 ("Convenio ITO") sobre Operadores de Terminales Internacionales de Transporte intentando regular la fórmula total de "almacenista - operador-manipulador" siguió la misma suerte y tampoco entró en vigor.

En 1991, la UNCTAD finalmente aceptó que el "Convenio de Transporte Multimodal" no era aplicable y comenzó nuevas discusiones con la CCI y en junio de ese año la UNCTAD y ICC juntas formularon nuevas Reglas: Las REGLAS UNCTAD / ICC PARA DOCUMENTOS DE TRANSPORTE MULTIMODAL, *en las cuales el OTM acepta la responsabilidad desde origen a destino*, basadas en el sistema de red (network). Estas reglas se empezaron a usar a partir del 01/01/1992 e igual que las Reglas anteriores (298) no son de aplicación obligatoria sino que se limita a un acuerdo entre partes dentro del principio de "libertad contractual"; ello significa que las cláusulas de estos documentos que se opongan a la ley o a algún convenio internacional aplicable, resultarán inválidas. Con el comienzo del uso de estas REGLAS UNCTAD/ICC PARA DOCUMENTOS DE TRANSPORTE MULTIMODAL, las anteriores reglas ICC 298 Para Transporte Combinado, dejaron de ser usadas por la ICC.

En base a las REGLAS UNCTAD/ICC PARA DOCUMENTOS DE TRANSPORTE MULTIMODAL, BIMCO y FIATA elaboraron cada uno los conocimientos básicos para el Transporte Multimodal para sus socios. BIMCO creó el B/L Multimodal o Multidoc 95 y la FIATA el B/L Multimodal (FBL). Sin embargo, estas normas se utilizan principalmente en los países desarrollados, mientras que en otras regiones en vías de desarrollo se continúa con el uso de conocimientos basados en las Reglas CCI 298, pretendiendo, además, que el transportista contractual se considere "agente" en ciertos tramos. Esta situación lleva a que los costos de seguros y litigios sean excesivos ("friction costs")<sup>6</sup>.

Las situaciones mencionadas anteriormente, llevaron a que en el caso particular de los países de la ALADI, surgieran en los años noventa soluciones normativas subregionales y nacionales, careciéndose de un marco jurídico uniforme aceptable para esta modalidad de transporte en toda la región. La diferencia de enfoques de estas normativas y la falta de reglamentación de las mismas ha creado incertidumbre a los actores del transporte intermodal en la región, obligándolos a continuar manejándose con el intermodalismo combinado y sus respectivos documentos.

Por último, UNCITRAL en el año 2002 comenzó a elaborar reglas para un Convenio de transporte de mercancías "puerta a puerta", instrumento muy complejo que copió cosas anteriores e innovó

---

<sup>6</sup> The Economic Impact of Carrier Liability on Intermodal Freight Transport. European Commission. 01/22/2001.

en otras, pero que no ha logrado los consensos fuertes y necesarios para salir adelante. De cualquier manera prosigue su análisis.

En aquel año surgieron nuevas tentativas para llegar a un convenio internacional obligatorio, a través de los trabajos del Comité Marítimo Internacional (CMI), UNCITRAL y la UNCTAD. Este proyecto es esencialmente marítimo pero incluyendo tramos terrestres, con la idea de permitir el transporte puerta a puerta. Este instrumento, de carácter muy complejo, copió cosas anteriores e innovó en otras, pero aún no se han logrado los consensos necesarios para salir adelante.

Uno de los principales aspectos en los cuales existen diferencias de enfoque es en el de los límites de responsabilidad del OTM. A favor de la limitación de la responsabilidad están los convenios mundiales, los regionales europeos y las leyes de países industrializados, originalmente considerados como países “transportistas” (EEUU, Alemania, Inglaterra, Japón etc.). En contra de la limitación, están las leyes de muchos países en vías de desarrollo, incluyendo muchos países de Sudamérica, considerados como países cargadores (shippers). En este último caso, aparte de la restitución del valor de mercaderías averiadas, se pueden reclamar otros importes, que muchas veces superan el valor de la mercadería dañada. Ello impide al transportista calcular los riesgos y como consecuencia se producen problemas para obtener un adecuado seguro. A continuación se presenta un esquema con los límites de responsabilidad en los convenios unimodales e intermodales:

### LÍMITES DE RESPONSABILIDAD DEL TRANSPORTISTA

El transporte en los países de ALADI están sujetos a distintos regímenes de responsabilidad:

#### MARCOS VIGENTES RESPONSABILIDAD TRANSPORTISTA EN LOS PAÍSES DE LA ALADI

<b>NORMAS</b>													
<b>MULTIMODAL</b>	AR	BO	BR	CH	CO	CU	EC	MX	PY	PE	UY	VE	
UNCTAD/CCI				x		x		x			x	x	
MERCOSUR	x		x						x				
CAN		x			x		x			x			?
NACIONALES	x		x	x				x					
<b>UNIMODAL</b>	AR	BO	BR	CH	CO	CU	EC	MX	PY	PE	UY	VE	
MAR (La Haya)	x	x				x			x	x			
MAR (La Haya-Visby)							x	x					
MAR (Hamburgo)				x									x
MAR (norma nacional)			x		x						x		
CARR. (CRT-C) Cono Sur		x	x	x						x			
CARR. CAN (Dec.399)		x			x		x			x			
CARRETERO (CMR)													
FERRO (CIM-COTIF)													
FERRO (TIF-DTA)	x	x	x	x					x		x		
AÉREO (Varsovia)	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	
AÉREO (Varsovia/Montreal)					x				x				

Fuente: Elaboración Secretaría General de ALADI.

### Cotizaciones de las Monedas utilizadas para los Límites de Responsabilidad

**1 DEG = U\$S 1,55 (a diciembre 2007)**  
**1 Libra Oro = U\$S 195 (a diciembre 2007)**  
**1 Franco Oro (Poincaré) = U\$S 7,49 (a diciembre 2007) \***  
**1 Peso Argentino Oro = U\$S 37,42 (a diciembre 2007) \*\***  
**1 Unidad de Cuenta = 1 DEG (según disposición de CNUDMI, 1982).**

\*  $\frac{0,29032(a) \times 802 (b)}{31,10348704 (c)}$  .....usd 7,49

\*\* El argentino oro es una moneda creada por la Ley 1130 que no se encuentra en circulación, mas esa misma norma establece su contenido metálico en oro fino, de manera que resulta sencillo establecer su valor utilizando la siguiente fórmula:

$\frac{1,45161 (a) \times 802 (b)}{31,10348704 (c)}$  .....usd 37,42

- ❖ Los Derechos Especiales de Giro (DEG o SDR por sus siglas en inglés), son una cesta de monedas controlada por el Fondo Monetario Internacional, integrada por el dólar de EE.UU., el euro, la libra esterlina y el yen japonés. El valor del DEG (en dólares de EE.UU.) se publica en el sitio del FMI en Internet y se calcula sobre la base de los tipos de cambio cotizados a mediodía en el mercado de Londres. La composición de la cesta se revisa cada cinco años. El sistema de límites en DEG<sup>7</sup> tiene una desventaja para los usuarios de transporte y a la vez ventaja desde el punto de vista de los transportistas, y es que siendo una medida de cuenta fijada según un promedio del valor de las monedas papel, la inflación la desvaloriza rápidamente en forma creciente y acumulativa.
- ❖ Salvo en el modo aéreo, el valor promedio por kilo de la carga transportada, es mucho menor que el valor del límite de responsabilidad por kilo<sup>8</sup>.

#### Valor medio de las cargas transportadas<sup>9</sup>

Cargas transportadas por Carretera:	Euros	1,62 por kilo
Cargas transportadas por Ferrocarril:		0,90 ,,
Cargas transportadas por Navegación Interior:		0,90 ,,
Cargas transportadas por Cabotaje Marítimo:		0,80 ,,

#### Valor del Límite de Responsabilidad por Kilo

	Acuático US\$xkg	Límite x kg en US\$	Aéreo US\$xkg	Límite x kg en US\$	Terrestre US\$xkg	Límite x kg en US\$
<b>Arg</b>	0.328	<u>La Haya:</u> US\$ 19500 por bulto.  <u>Haya/Visby:</u> US\$ <b>3,1xKg</b> US\$ 1033 por bulto	9.687	<u>Varsovia/Montreal:</u> US\$ <b>26,35</b> por Kg.	0.639	Dec.399 Seg.valor carga.  CRT-C Seg.valor carga, que no exceda de <b>US\$ 3 x kg.</b> , salvo acuerdo partes.  TIF/DTA  Sin límite establecido
<b>Bra</b>	0.237		29.869		1,094	
<b>Chi</b>	0.283		7.891		0.455	
<b>Col</b>	0.215		11.608		0.862	
<b>Méx</b>	0.268		26.889		0.293	
<b>Per</b>	0.416		17.837		0.586	
<b>Uru</b>	0.487				0.839	
			30.343			

<sup>7</sup> Fernando Aguirre Ramírez, , experto de Uruguay.

<sup>8</sup> Antonio Zuidwijk, experto de Argentina.

<sup>9</sup> The Economic Impact of Carrier Liability on Intermodal Freight Transport. European Commission. 01/22/2001.

PROM.:	0,319		17.778		0.681	
--------	-------	--	--------	--	-------	--

Fuente CEPAL Perfil Marítimo. Estadísticas de Comercio Exterior. Año 2002.

### **3. EVOLUCIÓN DEL MULTIMODALISMO EN LOS PAÍSES DE LA ALADI**

El multimodalismo ha sido adoptado en las normativas nacionales y subregionales de los países de la ALADI.

#### **3.1. ESCALA SUBREGIONAL**

Si bien a escala subregional se han aprobado normativas sobre transporte multimodal (Comunidad Andina y el MERCOSUR) su implementación hasta ahora ha sido casi nula.

##### *3.1.1. Comunidad Andina*

La Comunidad Andina ha adoptado, por medio de las Decisiones 331 y 393, una normativa comunitaria que regula las operaciones en la subregión. Estas normas crean las condiciones jurídicas adecuadas para fomentar y estimular la oferta y prestación de los servicios de transporte multimodal. Para ello, además, se ha aprobado el Reglamento para el Registro de Operadores de Transporte Multimodal, por medio de la Resolución 425 de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Las Decisiones aprobadas por la hoy denominada Comisión de la Comunidad Andina, son normas supranacionales o comunitarias, son también normas secundarias o derivadas por oposición a las normas primarias o constitutivas y tienen el carácter de reunir efectos jurídicos de aplicabilidad directa (self executing) –no necesitan ser internalizadas-, inmediatez en su aplicación –rigen desde el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina- y primacía sobre las normas nacionales, tal como lo establece el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Es decir, el régimen sobre transporte multimodal de la CAN, gobierna dicha actividad en los países miembros y los mismos que están obligados a cumplir con lo estipulado en dicho ordenamiento supranacional.

En concordancia con las normas comunitarias que regulan el transporte multimodal, mediante Decisión 477 ha resultado necesario actualizar la vinculada al Tránsito Aduanero Internacional, para facilitar la libre circulación de mercancías, de tal manera que contribuya a la supresión progresiva de los obstáculos al intercambio comercial, mediante la adopción de procedimientos aduaneros que agilicen y el comercio entre los Países Miembros y de estos con terceros, que incluye el uso de documentos de tránsito aduanero internacional que facilitan el uso del transporte multimodal, así como, sistemas de intercambio de información y el establecimiento de controles posteriores.

Ante la tendencia creciente del intercambio interno y la necesidad de contar con servicios que movilicen a las personas y las mercancías en forma efectiva y eficiente, los países de la Comunidad Andina y en especial las autoridades del sector han puesto especial énfasis en el trabajo, de actualización y precisión del marco normativo comunitario que regula los distintos modos de transporte con el fin de que los transportistas y usuarios dispongan de normas adecuadas.

En el 2000 y el 2001 se han venido desarrollando las acciones encomendadas por los Presidentes andinos para el desarrollo de este sector, como: realizar estudios para el desarrollo de una Política Comunitaria de Transporte en todas sus modalidades; culminar el inventario de las medidas que afectan el proceso de liberalización del transporte marítimo; establecer criterios que faciliten el desarrollo de los vuelos transfronterizos de las empresas de la subregión y actualizar las Normas para la utilización del Sistema Andino de Carreteras, entre otras. Varias de estas acciones, incluidas en el Acta de Lima, Anexo 2, están avanzadas.

### 3.1.2. MERCOSUR10

El Acuerdo sobre Transporte Multimodal del Mercosur, fue aprobado como Decision No. 15/94 del Consejo Mercado Común. Su contenido es muy similar al de la Convención de la ONU de 1980. Este Acuerdo fue protocolizado en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 que instituye la ALADI, como acuerdo de Promoción del Comercio No. 8 de fecha 30/12/94, con el título: "Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías".

#### Antecedentes del Acuerdo del MERCOSUR

Este acuerdo fue elaborado en el seno del Subgrupo de Trabajo No. 5 (Transporte) y aprobado dentro del marco de los Tratados de Ouro Preto (1997). Sigue básicamente los lineamientos de la Convención de Ginebra de 1980, que en opinión de uno de los expertos participantes, tiende a favorecer a los operadores de transporte, entre otros aspectos, por los bajos límites de responsabilidad con los que deben responder los mismos en caso de daño o pérdida de la carga<sup>11</sup>, apreciación que no es compartida por otro de los expertos de este foro<sup>12</sup>.

En las negociaciones que precedieron a este Convenio se pudieron ver claramente diversos intereses sectoriales en juego:

- i) Los industriales y comerciantes. En especial de Argentina (Unión Industrial Argentina) y de Uruguay (Cámara de Industrias, Cámara de Comercio). Este sector manifestó su desacuerdo con la fijación de límites de responsabilidad del operador de transporte multimodal inferiores a los que establecía su respectiva legislación nacional y los acuerdos internacionales modales vigentes en esos países (La Haya-Visby para el transporte marítimo y Varsovia para el transporte aerocomercial). El resultado de esta transacción fue que en lugar de existir límites fijados en el texto del tratado - punto fundamental para definir su conveniencia o inconveniencia - cada país lo hizo por la vía de una declaratoria que preparó su autoridad administrativa. Toda esta compleja negociación dio lugar a que el texto proyectado estableciera un régimen de limitación de responsabilidad complejo, difícil de entender y más difícil aún de funcionar en la práctica.
- ii) Los aseguradores. Ante las negociaciones llevadas a cabo en el Subgrupo 5 (Transporte) del Mercosur para la elaboración del Acuerdo para el Mercosur, el Subgrupo de Trabajo No. 6 (Seguros) hizo saber que el mismo tema se estaba tratando en su seno y que las conclusiones arribadas eran radicalmente opuestas al proyecto de Acuerdo propuesto y presentado por el Subgrupo 5. A pesar de estas objeciones, en mayo de 1993 se realizó en Montevideo la V Reunión de este último Subgrupo y se aprobó un texto que resultaba inaceptable para los aseguradores.

#### Posiciones de los países en la negociación

##### - La posición de Brasil

La posición que defendió Brasil durante toda la negociación y que fijó en el Acuerdo es la siguiente: limita la responsabilidad del operador a "666.67 DEG por bulto o por unidad de carga o por 2 (dos) DEG por kilo de peso bruto de las mercancías perdidas o damnificadas, si este valor fuera superior". A una cotización de U\$S 1.22 por DEG, tendríamos una limitación de DEG 666,67 (= U\$S 813) por bulto, o DEG 2 (=U\$S 2,44) por

---

<sup>10</sup> Fernando Aguirre y Cecilia Fresnedo, expertos de Uruguay: Curso de Derecho del Transporte – Transporte Multimodal (2ª Edición, Montevideo, Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria 2005).

<sup>11</sup> Se sugiere, con relación a este punto, leer en "Links a otros Documentos" de este Foro el trabajo "Críticas al régimen de limitación de responsabilidad en el proyecto de Convención sobre Transporte Multimodal de Ginebra de 1980", de Fernando Aguirre (Uruguay).

<sup>12</sup> Se sugiere, con relación a este punto, leer en "Links a otros Documentos" de este Foro las dos exposiciones sobre Transporte Multimodal de Antonio Zuidwijk (Argentina).

kilogramo. Esto es diez veces menor al límite de la Convención de Bruselas (U\$S 10.000 por bulto aproximadamente) y cien veces menos que el de la Convención de Varsovia (U\$S 220 por kg. aproximadamente). *La solución propuesta es criticable fundamentalmente porque implica establecer la irresponsabilidad de los Operadores Multimodales en el 90% de los reclamos por daños a la carga.*<sup>13</sup> Además, por la vía de no consagrar la responsabilidad de los transportadores efectivos, esta irresponsabilidad se trasmite a todos los transportadores integrantes de la cadena.

- La posición de Argentina

Argentina insistió durante toda la negociación que la pretensión brasileña era altamente inconveniente e inaceptable, por rebajar radicalmente los límites vigentes según su propia legislación interna. En Anexo al Acuerdo, Argentina establece el siguiente límite: "... un valor superior al de 400 pesos argentinos oro por kilogramo del volumen o pieza afectada, o de 10 pesos argentinos oro por kilo del volumen o piezas afectadas, si este valor fuera superior". Las explicaciones sobre los cálculos que sirven de base a la posición argentina son las siguientes:

La medida es la que surge de la legislación argentina:

Los 400 pesos argentinos oro por bulto surgen de la Ley de Navegación (Nº 20.094 art. 298), y es el límite que rigen para el transporte marítimo.

Los 10 pesos argentinos oro por bulto provienen del Código Aeronáutico Argentino y es el límite que rige para el transporte aéreo.

La historia de estos pesos argentinos oro es la siguiente: En 1881 Argentina dictó una ley aprobando el "Argentino Oro", moneda hipotética de oro con un contenido Gr. 8,45 de oro fino cada una. Esa moneda equivale a 5 (cinco) pesos argentinos oro, que es la moneda papel de 1881, en régimen de libre convertibilidad.

Por lo tanto, cuando la Ley de Navegación argentina habla de 400 pesos argentinos oro, el cálculo sería el siguiente:

1 argentino oro = Gr. 8,45

1 peso argentino oro =  $8,45 / 5 = \text{Gr.}1,69$

400 pesos argentinos oro =  $\text{Gr.} 1,69 \times 400 = \text{Gr.} 676$

A una cotización de la Onza Troy (Gr. 31,1034874) de USD 380 tenemos:  $\text{Gr.}676 \times 380 / 31,1034874 = \text{USD } 8,258$ .

sea que el límite es de USD 8,250 por bulto. Este límite varía con la cotización de la Onza Troy pero es equivalente a los 5.500 DEG que mencionaban los delegados argentinos durante la negociación. Es equivalente también al límite de 100 Libras Esterlinas oro por bulto (aproximadamente USD 9.000) que establece la Convención de Bruselas de 1924 para el transporte marítimo vigente en casi todo el mundo.

En el mismo sentido, cuando la declaratoria Argentina habla de 10 pesos argentinos oro por kilo (toma el límite de su Código Aeronáutico con niveles similares a Varovia), el cálculo de dicha cifra sería el siguiente:

1 argentino oro = Gr. 8,45

1 peso argentino oro =  $8,45 / 5 = \text{Gr.}1,69$

10 pesos argentinos oro =  $\text{Gr.} 1,69 \times 10 = \text{Gr.} 16,9$

A una cotización de la Onza Troy (Gr. 31,1034874) de USD 38014 tenemos:  $\text{Gr.}16,9 \times 380 / 31,1034874 = \text{USD } 206$ . O sea que el límite es de USD 206 por kilo. Este límite también varía con la cotización de la Onza Troy pero es ligeramente superior a los 135 DEG que mencionaban los argentinos durante la negociación.

- La posición de Uruguay

Los sectores privados de Uruguay que participaron de las negociaciones del Subgrupo 5 y que se habían opuesto a los límites de responsabilidad manejados en las mismas, tenían

---

<sup>13</sup> Sobre esta afirmación, Antonio Zuidwijk opina que la misma puede llevar a confusión, ya que sólo es aplicable al transporte aéreo, por lo cual debería ser aclarado.

<sup>14</sup> Se toma la cotización del oro a la fecha de la negociación del Acuerdo sobre Transporte Multimodal (1994). La cotización actual es bastante más elevada.

una expectativa razonable en el sentido de que suponían que los montos iban a ser fijados previa consulta con los interesados y su fijación iba a ser pública; debían respetar los mínimos vigentes en la legislación uruguaya, en especial los del Código Aeronáutico y la Convención de Varsovia. La decisión de Uruguay se pensó que iba a coordinarse con la de Argentina, con quien se había compartido una posición común en casi toda la negociación. Además, porque la posición argentina implicaba una transacción razonable entre los diversos sectores interesados en el tema. Por otra parte, se suponía que este Convenio debía remitirse al Parlamento para su discusión y aprobación, ya que se trata de un tema de estricta reserva legal. Pero ninguna de estas expectativas se cumplieron.

En primer lugar, no se aprobaron los límites tal como se había acordado en las negociaciones, quedando los mismos de la siguiente forma: 666,67 DEG por bulto o 2 DEG por kilogramo, que a una cotización de U\$S 1.22 por DEG, da U\$S 813 por bulto o U\$S 2,44 por kilogramo. Este último monto es cien veces menor que el de la Convención de Varsovia de 1929 (U\$S 220 por kg. aproximadamente) vigente para Uruguay por ser ratificante de la Convención y por el Código Aeronáutico y el primer monto, es diez veces menor al límite de la Convención de Bruselas de 1924 (U\$S 9.000 por bulto aproximadamente) que si bien no ha sido ratificada por Uruguay, es el Tratado referido al transporte marítimo con mayor número de aprobaciones en el ámbito internacional. El texto propuesto, está en contradicción además con el sistema de reparación plena y responsabilidad no limitada vigente en nuestro derecho positivo, para transportes terrestres y marítimos (y operadores multimodales).

Por otra parte, si bien el Acuerdo Sobre Transporte Multimodal del Mercosur se incluyó en el grupo de tratados firmados en Ouro Preto en diciembre de 1994, cuando éstos fueron remitidos al Parlamento uruguayo para su ratificación, se excluyó dicho Acuerdo, el cual terminó siendo aprobado por vía administrativa (Decreto del Poder Ejecutivo 299/95) como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la ALADI. Este Decreto fue impugnado por la Cámara de Industrias del Uruguay, por la Cámara Nacional de Comercio y por la Cámara de Aseguradores Marítimos, culminando finalmente este proceso con la Sentencia N° 1016 del 9/11/98 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo uruguayo el cual declaró “la nulidad del acto impugnado, con efectos generales y absolutos, en interés de la regla de derecho y/o de la buena administración” 15.

Por disposición del propio Protocolo de Ouro Preto, los tratados que se aprueben para el Mercosur sólo entran en vigencia luego de obtener las cuatro ratificaciones (art. 40) y cumplirse todo el procedimiento pertinente (art. 42), por lo que la negativa Argentina liquida la posibilidad de una entrada en vigencia de este “intento de lograr la exoneración de responsabilidad” en un futuro inmediato. Las elaboraciones más recientes de la doctrina parecen apuntar a que todo esfuerzo futuro debería centrarse en la elaboración de cuerpos normativos, leyes o tratados, que dejen de tratar el tema del transporte internacional de mercaderías en compartimentos estancos divididos según el modo de prestación y comenzaran a estudiarlo como lo que es actualmente: una operación compleja en la que una empresa especializada promete un servicio global que luego subcontrata a diversos transportistas efectivos unimodales y una serie de empresas especializada (arrendadores de contenedores, consolidadores, estaciones de tránsito, empresas de estiba, etc.) actuando todos en cadena y generalmente en forma de red global de alcance planetario.

Ante este panorama debemos agregar que las soluciones que ha ido planteando la jurisprudencia uruguaya sin otras armas que un muy buen manejo de los principios generales de derecho y de la legislación existente, especialmente el viejo Código de Comercio, han sido adecuadas a las necesidades del comercio y de un muy buen nivel técnico. En tal sentido, la solución adecuada a estos problemas pasa por una serie de principios básicos que han sido reafirmados por la jurisprudencia uruguaya y a los que no debe renunciarse en una futura convención:

---

15 Por más detalles de este proceso, ver trabajo de Fernando Aguirre y Cecilia Fresnedo: Curso de Derecho del Transporte – Transporte Multimodal (2ª Edición, Montevideo, Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria 2005).

- ❖ La responsabilidad plena del operador contractual que emite un conocimiento a nombre propio y la responsabilidad indivisible y solidaria de los transportadores efectivos subcontratados por éste;
- ❖ La nulidad de las cláusulas de jurisdicción incluidas en los conocimientos de embarque (la solución del tema pasa por la ratificación del Acuerdo sobre Jurisdicción en el Transporte Internacional de Carga del Mercosur de Buenos Aires 2002);
- ❖ La limitación de responsabilidad es inadmisibles si se fija en montos fijos y en unidades de cuenta afectadas por inflación. La mejor solución es la clásica de nuestros Códigos de Comercio: la responsabilidad se limita al precio de las mercaderías en el lugar de destino. Si se opta por una limitación a forfait, la unidad de cuenta debe ser en unidades de cuenta en oro y en los niveles de la Convención de Varsovia de 1929.
- ❖ Incluir el principio de la reparación integral del daño, que tiene rango constitucional y es un derivado de la declaración de derechos deberes y garantías inherentes a la persona humana (art. 72 de la Constitución), según la feliz expresión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay.

Como conclusión final, debemos decir que el fracaso del llamado de Acuerdo sobre Transporte Internacional del Mercosur, deja como enseñanza que determinadas vías y soluciones aparecen como inviables. Insistir en soluciones inaceptables y lesivas para los usuarios de medios de transporte internacional de carga, lleva a un callejón sin salida. Cualquier futuro proyecto de convención internacional sobre el tema, estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta los legítimos derechos de los usuarios del transporte.

El Acuerdo sobre Transporte Multimodal del MERCOSUR, siendo un instrumento jurídico cuya negociación se pudo profundizar en busca de mejores soluciones, se tornó inaceptable con la aparición a último momento de límites de responsabilidad poco serios y no negociados. Si no atendemos y resolvemos equitativamente la jurisdicción competente, la responsabilidad solidaria e indivisible del O.T.M. con los transportadores efectivos y vamos hacia formas integrales de reparación del daño, repetiremos la experiencia internacional y no habrá Acuerdo sobre Transporte Multimodal en la región, ratificado por nuestros países y que tenga una aplicación efectiva por muchos años<sup>16</sup>

El Acuerdo sobre Transporte Multimodal del MERCOSUR se complementa con otra norma: la Resolución MERCOSUR/GMC/RES N° 62/97, sobre las condiciones generales del seguro de responsabilidad civil del operador de transporte multimodal en el ámbito de MERCOSUR - daños a la carga.

### 3.2. ESCALA NACIONAL

A nivel nacional la situación del multimodalismo en la región es la siguiente:

#### Argentina

##### a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Argentina

Argentina ha aprobado una norma interna: la Ley 24.921 de Transporte Multimodal de Mercaderías, de fecha 9 de diciembre de 1997, cuya implementación ha tenido problemas. La misma, se aplica a la importación y al transporte nacional y posee un complicado texto sobre limitación de la responsabilidad del OTM, limitada para el ferrocarril y el camión. En caso de daño no localizado no hay limitación y en las terminales de transferencia la limitación es solo por bulto, no por kilo y su monto es de 400 pesos argentinos oro (monto tomado de la Ley de Navegación, cuyo límite es de aproximadamente US\$ 14.000). Este monto es muy alto y no sirve como limitación razonable para un contenedor con 300 bultos, lo cual se traduciría en varios millones de dólares. Los convenios modernos (CMR, CIM) tienen solo limitación por kilo, no por bulto.

---

<sup>16</sup> Julio Vidal Amodeo, experto de Uruguay.

Con el fin de analizar las causas que han incidido en la aplicación de la mencionada Ley, en el año 2005, se formó en Argentina la V Comisión de Intermodalismo, donde estuvieron representados: a) los Transportistas: (Transporte por Carretera, FADEEAC, Ferroviario y por Agua), b) los dadores de Carga: (CERA - Cámara Exportadores de la Rep. Argentina-, CIRA, Unilever), c) los aseguradores (TTMS), d) los Agentes Marítimos (Centro de Navegación) y Freight forwarders (AAACI y Alacat) y e) las Terminales de Carga. Además estuvo un representante de la Secretaría de Transporte y una asesora de la Presidenta de la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados. La misma tuvo como objetivo principal formular propuestas y promover acciones para mejorar el marco institucional del Intermodalismo. En la ocasión, se discutió la Ley sobre Transporte Multimodal (LTM) No. 24.921, siendo muy criticada, manifestando casi todos los participantes, que, desde el momento de su promulgación en 1998, se había tratado en innumerables oportunidades de reglamentar esta Ley para corregir las deficiencias de la misma, hasta ahora sin ningún resultado. En los primeros debates se mencionaron frecuentemente las serias deficiencias de las Leyes de Transporte y Comercio de la Argentina, que son en todos los casos totalmente superadas por la realidad y las serias contradicciones entre diferentes leyes argentinas.

Como resultado de los debates, se decidió preparar una encuesta y formular ciertas preguntas, con el fin de detectar si en opinión de los participantes se debiera buscar las soluciones mediante una Ley de Transporte Multimodal (La 24921, eventualmente modificada) o si se debiera explorar otras soluciones más contundentes, introduciendo cambios en las leyes unimodales. En dicha encuesta se concluyó que el texto de la LTM 24921 es confuso y, al no incluir dentro de las limitaciones de la responsabilidad del O.T.M. a las terminales de carga (interfases entre los modos, que son importantes eslabones en la cadena intermodal), la Ley resulta insatisfactoria para crear la certidumbre legal que se requiere para facilitar el comercio externo interno. Finalmente, esta Comisión concluyó, que antes de reglamentar la Ley 24921 se deberían introducir varias modificaciones y se ofreció a asistir a la Secretaría de Transporte en esta tarea. Paralelamente, propuso indagar las posibilidades para introducir rápidamente cambios en la legislación en general, aplicable tanto a transportes unimodales como multimodales, siguiendo los ejemplos de Alemania y Holanda, con una clara limitación de la responsabilidad de los transportistas y operadores de "interfases" (terminales de transferencia), con valores razonables, que también existen en todos los modernos convenios internacionales, como C.M.R. y C.I.M., que son de uso intensivo en Europa y países linderos.

Varias Cámaras empresariales, que habían recibido la información de los trabajos de la Comisión de FADEEAC, mostraron mayor interés y decidieron continuar los trabajos, con la expresa intención de preparar una nueva y más completa propuesta al Sr. Secretario de Transporte. Esta vez se formó una Comisión en representación de las siguientes Cámaras: Asociación Argentina de Agentes de Cargas Internacionales (A.A.A.C.I.), Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA), Centro de Navegación (CN) y Federación de Cámaras de Comercio Exterior la República Argentina (FECACERA). Varios miembros de la Comisión original de FADEEAC continuaron participando de los trabajos e ingresaron otros miembros nombrados por las Cámaras. Después de revisar todo lo actuado por la primera Comisión, se completó su trabajo y se revisó la Ley 24921 de Transporte Multimodal, artículo por artículo. Se acordaron proponer los siguientes cambios:

- 1) Incluir la carga de exportación en la LTM, mientras está en territorio argentino.
- 2) Modificar las reglas sobre el cobro del IVA en transportes internacionales con un solo Documento de Transporte Multimodal y evitar los engorrosos pagos del IVA con posteriores reintegros.
- 3) Cambiar el límite de responsabilidad de \$ 400,-- pesos argentinos oro por bulto por Derechos Especiales de Giro, DEG 8,33 por kilo.
- 4) Modificar los textos que se consideraban pocos claros, especialmente los que se refieren a las reglas sobre límites de la responsabilidad en todo la cadena, incluyendo interfases.

Se completó el trabajo con una “Exposición de Motivos”, los artículos a ser modificados y un nuevo texto revisado de la LTM. Cuando todo este texto estaba listo, lamentablemente AAACI cambió su idea sobre la inclusión de carga de exportación en la Ley de TM y decidió no firmar la carta al Sr. Secretario de Transporte, por razones que no son del todo claras. (Según se declaró, los agentes de carga no podrían seguir utilizando FIATA B/Ls para exportación en el caso que esta fuera incluida en la Ley TM, sin explicar con detalles que obstáculo se presentaría). Finalmente se elevó en agosto de 2005 la completa propuesta al Sr. Secretario de Transporte, firmada por las 4 Cámaras CERA, CIRA, CN y FECACERA.

b. ¿Ha funcionado en Argentina el Transporte Multimodal?

En la Argentina hay una muy baja participación del Transporte Intermodal y Multimodal. La participación del ferrocarril y el transporte fluvial en el movimiento de contenedores es muy baja. Muy pocos armadores y algunos Freight-forwarders usan documentos de Transporte Intermodal o Multimodal, casi solamente para exportaciones. En las importaciones la mayoría está restringida a un pequeño círculo alrededor del puerto de Buenos Aires.

La unitarización de las cargas y la contenedorización iniciadas en los años 60 y 70, contribuyeron claramente al desarrollo del intermodalismo. Sin embargo, estos efectos no llegaron de la misma forma a los países latinoamericanos. ¿Qué sucedió en la Argentina y en otros países de la región? Cuando comenzaron a llegar los primeros pallets y unidades de carga a este país, los estibadores los deshicieron y descargaron la carga bulto por bulto. Esto se mantuvo por varios años, sin que ninguna autoridad interviniera. Cuando en los años 80 el contenedor ya había conquistado el mundo, recién se comenzó a hablar del “Intermodalismo” en la Argentina y se hicieron interminables congresos donde los abogados que defendían los “intereses de la carga” advertían sobre los enormes peligros que podían sobrevenir con el intermodalismo: inescrupulosos “freight-forwarders” que con un teléfono y un fax harían estragos con sus fraudes en el comercio de los indefensos países “dadores de carga”, que no podrían pelear con los fuertes “países transportadores”. Lo mismo ocurrió cuando se empezó a hablar de “limitación de responsabilidad” de los participantes en la cadena de transporte intermodal. Todavía persiste este enfoque en muchos círculos.

Aunque la Red Ferroviaria es solamente una fracción de lo que fue antaño, hay muchos trayectos que ofrecen muy buenas posibilidades para comenzar a implementar el Transporte Intermodal, pero las ventajas que recibe el Transporte Automotor de Cargas y la falta de soluciones de algunos problemas de infraestructura ferroviaria que el Gobierno debe dar, han significado que la participación del ferrocarril siga siendo muy limitada y restringida mayormente al transporte de graneles. Lo mismo ocurre con las grandes posibilidades que ofrece el transporte fluvial, especialmente en el río Paraná. Aunque el transporte ferroviario y fluvial de contenedores dentro de cadenas intermodales, crece lentamente, el gobierno debería incentivar este movimiento y dar las mismas ventajas que se dan al transporte por carretera (Por ejemplo, el ferrocarril y el transporte por agua pagan mucho más caro el mismo combustible que finalmente pagan los camioneros). Si se mejora el campo de la competencia, estos dos modos podrían realmente ocupar el puesto que merece en el transporte intermodal y de esta forma se podría bajar la excesiva participación modal del camión, que restringe los mercados internos, limita el crecimiento de las exportaciones e inhibe el desarrollo de comercios regionales y centros de distribución en las zonas fronterizas.

El sector ferroviario incluye cinco compañías privadas, subsidiarias de grandes empresas exportadoras que son ellas mismas usuarias de sus propios rieles. Sólo la NCA parece estar desarrollando una efectiva estrategia de crecimiento de un mercado intermodal. El transporte fluvial es claramente el más subdesarrollado dentro del país, pese a que Argentina se sitúa a la cabecera de una vasta red de ríos navegables que ofrece bajos costos de transporte para grandes volúmenes de mercancías de Brasil, Bolivia, Paraguay, Chile y el Norte de Argentina. Por su parte, los regímenes de aduana y administración de fronteras parecen estar trabajando en contra del desarrollo multimodal: por ejemplo, la obligación y responsabilidad de los prestadores de recaudar el IVA para la exportación puede frustrar el crecimiento del país como primer centro de distribución del MERCOSUR.

## Bolivia

### a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Bolivia

En Bolivia rigen las normas andinas (Decisiones 331, 393 y Resolución 425).

### b. Ha funcionado en Bolivia el Transporte Multimodal?<sup>17</sup>

El transporte de carga en Bolivia tiene sus propias peculiaridades debido sobre todo a su condición de país mediterráneo. Los principales puertos de exportación hacia el Océano Pacífico, son Arica, Iquique y Matarani y, a través de la hidrovía al Océano Atlántico.

Con relación al transporte desde Bolivia hacia el Océano Pacífico, la modalidad más común es la contratación del transporte intermodal segmentado. Es decir, la contratación independiente de cada modo de transporte, donde cada transportista es responsable de su tramo en base a las normas que rigen su contrato de transporte. Sin embargo, esta modalidad ha traído serios inconvenientes a los exportadores, en vista de que en ciertos períodos del año las empresas transportistas se mueven de acuerdo a la estacionalidad de la carga.

A manera de ejemplo, la cosecha de la soya y su exportación demandan casi un 80% del transporte internacional de carga. Esta situación, ha derivado en que sectores como manufacturas, maderas, cueros y otros, se vean afectados por períodos largos por la escasez y la falta de disponibilidad de transporte internacional de carga. Es importante mencionar que el sector transportista está organizado en su mayoría como cooperativas, donde cada socio tiene entre 1 a 3 camiones, por lo tanto, es difícil generar contratos a largo plazo. Frente a esta situación, algunas navieras han creado empresas de transporte terrestre que ofrecen el servicio siempre y cuando la carga sea despachada por la naviera, de no ser así, se aplican fletes diferenciados. En estos casos, la naviera se convierte en un agente de carga donde subcontrata a su propia empresa para completar el trayecto, emitiendo un único documento por el que se obligan al transporte total origen - destino, pero no explica al dueño de la carga sobre los alcances de su verdadera responsabilidad en la cadena intermodal. Otro aspecto importante que se debe mencionar es el escaso conocimiento por parte de los operadores de transporte como de los usuarios sobre la aplicación de los acuerdos de transporte multimodal.

## Brasil

### a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Brasil

- Decreto nº 1.563, de 19 de julho de 1995 (abrir arquivo PDF com 105 KB)  
Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 30 de dezembro de 1994.
- Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998 (abrir arquivo PDF com 95 KB)  
Dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas e dá outras providências.
- Circular nº 40, de 29 de maio de 1998 (abrir arquivo PDF com 84 KB)  
Dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil do Operador de Transporte Multimodal.
- Decreto nº 3.411, de 12 de abril de 2000 (abrir arquivo PDF com 90 KB)  
Regulamenta a Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas, altera os Decretos nº 91.030, de 5 de março de 1985, e 1.910, de 21 de maio de 1996, e dá outras providências.

---

<sup>17</sup> Carola Sanguesa, experta de Bolivia.

- Circular SUSEP nº 216, de 13 de dezembro de 2002 (abrir arquivo PDF com 148 KB)  
Dispõe sobre o Seguro de Responsabilidade Civil do Operador de Transporte Multimodal - Cargas (RCOTM-C).
- Decreto nº 5.276, de 19 de novembro de 2004 (abrir arquivo PDF com 11 KB)  
Altera os arts. 2o e 3o do Decreto no 3.411, de 12 de abril de 2000, que regulamenta o Transporte Multimodal de Cargas, instituído pela Lei no 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.
- Resolução ANTT nº 794, de 22 de novembro de 2004. (abrir arquivo PDF com 46 KB)  
Dispõe sobre a habilitação do Operador de Transporte Multimodal, de que tratam a Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, e o Decreto nº 1.563, de 19 de julho de 1995.

*b. Ha funcionado en Brasil el Transporte Multimodal?*

Históricamente, Brasil hizo una opción por el camión, por la flexibilidad de este modo. Por ello Brasil ha conformado grandes redes de carreteras con alto nivel de capilaridad. Sin embargo, esta elección perjudicó el avance de otros modos, trabando el desarrollo del transporte multimodal. Recién en los últimos años se han implementado políticas para fomentar el uso del ferrocarril y de las vías fluviales, sobretodo para distancias mayores a 500 Kms donde el modo por carretera no es económico.

Otro factor que en su momento incidió en la expansión de esta actividad en Brasil fue la doble tributación a la que el transporte de carga en este país estuvo sometido cuando una mercadería es embarcada en un Estado brasileño y desembarcada en otro Estado de ese mismo país. Este problema de alguna forma se solucionó en el año 2003, cuando la ANTT, la Asociación de Comercio Exterior (Camex), la Secretaria de Comercio Exterior (Secex) y la NTC, crearon el Conocimiento de Transporte Multimodal de Cargas (CMTC), el cual fue instituido por el Consejo Nacional de Política Fiscal (Confaz) como documento fiscal a ser utilizado por el Operador de Transporte Multimodal.

En cuanto al seguro, a pesar de la implementación del Seguro de Responsabilidad Civil del Operador de Transporte Multimodal (RCOTM-C (Circular SUSSEP No. 216 de dezembro de 2002), este servicio todavía es una importante barrera en Brasil para la utilización del CMTC.

Por otra parte, existen algunos problemas de índole institucional que también han trabado el desarrollo del multimodalismo en Brasil. Hace unos años, el gobierno brasileño tuvo la idea de crear una única agencia reguladora para todos los modos de transporte, la cual no se llegó a concretar, optándose por crear dos agencias: la Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) y la Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) independientes entre si para la administración y regulación de ambos modos. Esta situación, unida el hecho de que el multimodalismo sólo es tratado en la ANTT (lo lleva una de sus dependencias, la Superintendencia de Logística e Transporte Multimodal - SULOG), dificulta el fomento del multimodalismo en Brasil, ya que el transporte por agua también es clave en el multimodalismo (los puertos cumplen un papel clave como nodos de interface modal en las redes globales).

Las competencias de la SULOG son las siguientes:

- Articular a las entidades de transporte, dueños de cargas, agencias reguladoras de otros modos, órganos de gobierno y otros actores vinculados a la movimentación de bienes, con el fin de promover el transporte multimodal;
- Proponer la habilitación de los Operadores de Transporte Multimodal;
- Elaborar normas y reglamentos técnicos relativos al transporte multimodal de cargas;
- Desarrollar estudios e implementar medidas para desarrollar el transporte multimodal;
- Actuar en la defensa y protección de los derechos de los usuarios;
- Armonizar intereses y dirimir conflictos ntre prestadores de servicios y entre éstos y los clientes y usuarios.

En marzo de 2005, la ANTT había inscripto a 27 empresas en el Registro de OTMs de Brasil: Vito Transportes Ltda; Companhia Libra de Navegação; Brasil Ferrovias S.A; Alçar Multimodal Ltda.; Aliança Navegação e Logística Ltda. & Cia.; América Transportes Internacionais Brasil Ltda.; Barci & Cia. Ltda.; Cranston Transportes Integrados Ltda.; ECU Logistics do Brasil Ltda; Freightbank International Cargo Ltda.; Grieg Logística Ltda; Link Sul Transportes e Armazéns Gerais; Ouro Verde Brasil Ltda; Ouro Verde Transporte e Locação Ltda.; Sampayo Nickhorn S.A.; Superpesa Companhia de Transportes Especiais e Intermodais; Transdata Transportes Ltda.; Transglobal Norte Transportes Ltda.; Transportes Bertolini Ltda.; Transultra Armazenamento e Transportes Especializados Ltda.; Universal Armazéns Gerais e Alfandegados Ltda.; Vadão Transportes Ltda.; Wilport Operadores Portuários Ltdas; Companhia Vale do Rio Doce; Interlink Transportes Internacionais Ltda.; Norgistics Brasil Operador Multimodal Ltda. Y Transportes Excelsior Ltda. Actualmente existen en Brasil terminales especializadas para la movimentación de contenedores, con grúas pórtico, en los puertos de Santos, Rio de Janeiro, Rio Grande y Paranaguá, así como estructuras especializadas en los puertos de Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Itajaí, São Francisco do Sul e Imbituba. Principalmente en Rio de Janeiro e en Santos, existen Terminais Retroportuarias Aduaneras (TRAs), que facilitan la movimentación a través del puerto directamente al cliente. Desde Fortaleza hasta Manaus, la carga y descarga de los contenedores son hechos totalmente en las instalaciones portuarias.

### Chile

#### *a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Chile*

El Código de Comercio de Chile incluye en el Libro III “De la Navegación y El Comercio Marítimos”, Artículos 1041, 1042 y 1043, normas básicas sobre transporte multimodal. Aún no existe un Registro de Operadores Multimodales y sin ese registro no pueden existir, de acuerdo a la ley chilena, operadores de transporte multimodal (OTM). Chile además firmó el Convenio de Transporte Multimodal de la ONU de 1980, que aún no ha entrado en vigencia. Para desempeñarse como operador multimodal en Chile, es necesario ser persona natural o jurídica chilena. Las empresas extranjeras de transporte internacional multimodal, estarán obligadas a contratar con empresas nacionales los servicios de movilización de los furgones o contenedores dentro del territorio nacional.

#### *b. Ha funcionado en Chile el Transporte Multimodal?*

Si, y los documentos utilizados son en general los de la UNCTAD-CCI.

### Colombia

#### *a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Colombia<sup>18</sup>*

El marco regulatorio sobre transporte multimodal en Colombia abarca las siguientes normas:

- Las Decisiones de la CAN 331 y 393 sobre Transporte Multimodal y la Resolución 425 que contiene el Reglamento para el Registro de Operadores de Transporte Multimodal (Reglamentado por Decreto 149 de 1.999), todas ellas producto de un proceso de análisis de la legislación comparada (Convenio de Naciones Unidas o Convenio de Ginebra de 1.980, Reglas de la UNCTAD);
- El Código de Comercio de Colombia, que en su artículo 987, define el contrato de transporte multimodal con base en el Convenio de Ginebra de 1980
- Los regímenes aduaneros que facilitan operativamente este sistema de transporte: la Decisión 617 de la CAN que contiene el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional aplicable al transporte multimodal; el Decreto 2685/99 y Resolución 4240/00; el Decreto aduanero 2685/99, artículos 1°, 75, 77, 353 y siguientes y la Resolución 4240, artículos 30,

---

<sup>18</sup> María del Pilar Lozano E. , experta de Colombia.

319 y 337 que regula la continuación de viaje para el transporte multimodal. Existe además un documento único aduanero (DUA) homologado para su multilateral aceptación el cual se aplica en toda la Comunidad Andina y se sustenta en un régimen aduanero internacional armonizado y unificado con los demás países.

Con anterioridad a la promulgación de la Decisión 331 de 1993 del Acuerdo de Cartagena, en el seno del Ministerio de Transporte colombiano se inició la discusión acerca del Transporte Multimodal, organizándose un Comité de Trabajo donde participaron entes institucionales responsables de los diferentes modos de transporte y algunas empresas y gremios del sector privado del transporte. Como resultado de este trabajo se promulgó el Decreto 1136 de 1992, que posteriormente, en 1996 fue derogado, el cual establecía los requisitos y condiciones para solicitar la aprobación del Ministerio de Transporte como Operadores de Transporte Multimodal. Esta aprobación era discrecional del Ministerio de Transporte. Muchas solicitudes de inscripción se presentaron pero solo algunas fueron aceptadas y aprobadas.

El trabajo adelantado por Colombia, fue un aporte importante para iniciar y promocionar en el seno de la Comunidad Andina el desarrollo de una normatividad internacional y armónica para todos sus Países Miembros, en ese entonces: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Es así como se inicia la promulgación de normas, no solo de gran importancia por su contenido, sino también que, por su carácter supranacional quedan incorporadas automáticamente a la normatividad de cada País Miembro: 1993: Decisión 331; 1996: Decisión 393, modifica la anterior; 1996: Resolución 425, que reglamenta las anteriores; 1999: la Comunidad Andina, en la VIII Reunión Ordinaria del CAATA aprueba el Documento Andino de Transporte Multimodal Internacional, en su forma, contenido y clausulado de contrato y; 2000: Decisión 477.

A nivel nacional de Colombia y simultáneamente con la participación en los desarrollos de nivel regional se continuó avanzando en el proceso:

1994: En un estudio financiado con recursos del Banco Mundial y del PNUD, finalizado en 1994, se identificaron las mayores dificultades y los mayores costos para la modernización del transporte en Colombia, los cuales se resumirían en un "Plan de Acción para la Facilitación del Comercio y el Transporte". Este estudio concluyó con un importante seminario taller con la participación de organismos internacionales, tales como: UNCTAD, CEPAL, PNUD, Banco Mundial, Comunidad Andina y ALADI y a nivel nacional los Ministerios, las entidades relacionadas con el comercio exterior y el transporte, y del sector privado los gremios del transporte.

1994: Resolución 6500 del Ministerio de Transporte, creó el "Grupo de Trabajo de Transporte Multimodal" en la Oficina de Planeación, en cumplimiento del compromiso adquirido por esta entidad, como parte del Proyecto de Reforma del Sector Público, Componente Transporte Multimodal, adelantado con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación, el Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD ó CNUCD). La responsabilidad de este GT fue lograr un Plan de Acción para la facilitación del Comercio y el Transporte. Este GT se convirtió en el gestor y principal protagonista del desarrollo e implementación del Transporte Multimodal en Colombia y en el mayor colaborador de la Comunidad Andina en el tema.

1996: "Plan de Acción para la Facilitación del Comercio y el Transporte.". Este documento identificó las siete principales y más importantes dificultades para lograr la implementación del Transporte Multimodal en Colombia:

- Mecanismos de Facilitación del Transporte,
- Aspectos aduaneros,
- Aspectos legales del transporte de mercancías,
- Seguros,
- Condiciones de acceso al mercado,
- Intercambio electrónico de datos, y
- Terminales Interiores de Carga (TIC) o Puertos Secos.

1996: Para el desarrollo del "Plan de Acción para la Facilitación del Comercio y el Transporte" se conformó el "Comité Asesor para la Facilitación del Comercio y el Transporte - COMIFACT", en el cual participaban los Ministerios de Transporte y Comercio Exterior, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Consejería Económica y de la Competitividad de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Comercio Exterior - INCOMEX, y 5 representantes del sector privado. El COMIFACT logró importantes avances, tales como, incluir en la normatividad aduanera el reconocimiento del Documento de Transporte Multimodal incluyendo una serie de facilidades para este tipo de operaciones. Otros de estos logros fueron:

1996: Ley 336, conocida como el Estatuto Nacional del Transporte. Entre otros y en cumplimiento de lo ordenado por la Decisión 331 de 1993, designó al Ministerio de Transporte como el Organismo Nacional Competente, para lo relativo al Transporte Multimodal.

1998: Se elaboraron manuales, documentos y se hicieron presentaciones para la divulgación del Transporte Multimodal, uso y diligenciamiento del Documento de Transporte Multimodal e inscripción en el Registro de OTMs. El proceso inicial no fue fácil, fue necesario aprender una serie de normas y procedimientos colaterales nacionales e internacionales, en especial relacionadas con los documentos provenientes de otros países, los poderes internacionales, la representación de los OTMs en otros países y en general el rol que le correspondía a cada entidad y al Ministerio de Transporte como Organismo Nacional Competente para el Transporte Multimodal.

1998: El Ministerio de Transporte abre el Registro de Operadores de Transporte Multimodal y tres empresas se inscriben durante ese año. Para este logro se obtiene cubrimiento de responsabilidad con clubes de protección e indemnización.

1999: Ley 527. Define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales y se establecen las entidades de certificación. Incluye un capítulo especial referente al comercio electrónico en materia del transporte de mercancías.

1999: Se promulgó el Decreto 149, con el cual se precisaron, acorde con la normatividad colombiana los requisitos para la Inscripción de los Operadores de Transporte Multimodal -OTMs y se establecieron las infracciones y sanciones, no aduaneras, para los OTMs, que infringieran o no mantuvieran actualizada su información ante el Organismo Nacional Competente.

Durante el periodo 1994 - 2000 Colombia participó y tuvo una posición de liderazgo y de protagonismo en todas las reuniones internacionales y regionales. Colombia tuvo un alto nivel de compromiso y una posición destacada, más por los profesionales en quienes se delegó la responsabilidad que por una decisión política de los gobernantes responsables del transporte en Colombia.

2000: El Ministerio de Transporte, mediante una reestructuración interna, decidió acabar con el desarrollo del Transporte Multimodal, cesó en sus obligaciones como Organismo Nacional Competente para el Transporte Multimodal, eliminó el Grupo de Trabajo de Transporte Multimodal, el Comifact fue abandonado por el Ministerio de Transporte y así desapareció, los proyectos en discusión o en proceso se archivaron y todo lo relativo al Transporte Multimodal lo redujo a cumplir escasamente con lo ordenado por Ley y que era imposible suspender, tal como el Registro de OTMs. De esta manera el proceso quedó paralizado a nivel del ente rector del Sector Transporte en Colombia, se perdieron muchos proyectos en proceso de discusión, pero también se salvaron los logros que alcanzaron a quedar normalizados en leyes o decretos, aun cuando a muchas de sus ordenanzas no se les de cumplimiento.

Colombia encabezó el desarrollo del Transporte Multimodal en América del Sur, sin embargo, esto solo fue el producto de un momento histórico muy breve, pero que permitió dejar alguna normatividad y compromisos de nivel institucional que garantizan la continuidad de los Operadores de Transporte Multimodal, a pesar de todas sus limitaciones y dificultades. Hoy, mayo de 2007,

hay 19 empresas inscritas en el Registro de Operadores de Transporte Multimodal en el Ministerio de Transporte de Colombia.

### El OTM en Colombia

Para obtener habilitación como Operador de Transporte Multimodal en Colombia, hay que dirigirse al Ministerio de Transporte, acreditando el cumplimiento de los siguientes requisitos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 11 de la Decisión 393:

- Poseer capacidad legal, lo cual se acreditará mediante un certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio respectiva, el cual no deberá tener más de sesenta (60) días de haber sido expedido al momento de la presentación de la correspondiente solicitud de inscripción.
- Contar con representación legal suficiente en cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones en los que pretenda desarrollar sus operaciones, lo cual se acreditará de conformidad con lo establecido en la legislación interna de cada uno de dichos países.
- Contar con una póliza de seguro de responsabilidad civil o cobertura permanente de un Club de Protección e Indemnización que cubra el pago de las obligaciones por la pérdida, el deterioro o el retraso en la entrega de las mercancías derivadas de los contratos de transporte multimodal y que, además, incluya un anexo de cobertura de los riesgos extracontractuales derivados de las actividades de los Operadores de Transporte Multimodal.
- Mantener un patrimonio mínimo equivalente a 80.000 DEG, lo cual se acreditará de la siguiente manera: a) En el caso de las personas jurídicas nacionales colombianas o de otro país miembro de la CAN, mediante certificación expedida por su contador o revisor fiscal, según sea el caso; b) Constituir una garantía global en favor de La Nación - Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por un valor asegurable equivalente a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para cubrir el pago de los tributos aduaneros suspendidos de las mercancías, las sanciones generadas con ocasión de las operaciones de Transporte Multimodal y la terminación del régimen de Continuación de Viaje, por el término de un (1) año y tres (3) meses más, debiendo ser renovada tres (3) meses antes de su vencimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 373 del Decreto 2685 de 1999 y las normas que lo sustituyan, modifiquen o complementen; c) Presentar la documentación que acredite que entre el personal directivo, funcionarios y técnicos o entre sus empleados, en caso de ser persona natural, existen personas con experiencia en actividades vinculadas al Transporte Multimodal. El requisito establecido en el literal b), puede ser sustituido mediante la presentación de garantía bancaria o de compañía de seguros legalmente establecida en Colombia por un monto equivalente a 80.000 DEG.

En el caso colombiano, varias empresas de transporte terrestre carretero se han convertido en OTMs, pero, algunas de ellas, han tenido dificultades para establecer su Red de Agentes a nivel internacional. Algunas de estas empresas, sin haber participado ni controlado el transporte internacional, extienden el Documento de Transporte Multimodal, solo para acceder a los beneficios aduaneros, y con el objeto de lograr el transporte unimodal interno. Esta situación, en la cual se usa el Documento de Transporte Multimodal, no es la correcta, ya que no se trata de una operación real de Transporte Multimodal. Si bien estamos por la generalización del Transporte Multimodal, el uso irregular del DTM, en estas condiciones, es una deformación del Transporte Multimodal.

La normatividad colombiana permite que cualquier persona jurídica pueda convertirse en Operador de Transporte Multimodal - OTM, aunque existen determinadas limitaciones:

- Limitaciones empresariales:  
La Comunidad Andina permite la posibilidad que una Persona Natural pueda establecerse como Operador de Transporte Multimodal. Las empresas vinculadas al transporte y/o al Comercio Exterior son las más interesadas en adquirir la condición de OTM. Sin embargo, en la práctica, se enfrentan a importantes dificultades para constituirse. Veamos las

limitaciones o facilidades con que cuentan algunos de los actores del transporte en Colombia para convertirse en OTMs.

*Agentes de Carga:*

Los Agentes de Carga, supuestamente tienen contactos y una red de agentes a nivel internacional que los hace buenos candidatos para convertirse en OTMs. Hay varios tipos de Agentes de Carga en el mercado del transporte y es su propia condición y posicionamiento en el mercado lo que los hace más o menos cercanos a convertirse en OTMs:

*Agentes de Carga Multinacionales:*

Los Agentes de Carga Multinacionales, que prestan servicios a una empresa de transporte extranjera y multinacional, generalmente Operadora de Transporte Combinado, no tienen interés de transformarse en OTMs, pero si tienen interés de que la empresa que representan adquiera la condición de OTM para acceder a los beneficios aduaneros u otros que puedan existir.

Estos Agentes de Carga usan documentos de la empresa de transporte multinacional que representan. Cambiar su documento de transporte tradicional, ese documento que los identifica en todos los países donde operan por otro documento de transporte no es una decisión fácil, ni tampoco está bajo la gobernabilidad de su Agente de Carga de un determinado país. Para solucionar esta limitación y después de revisar y estudiar el contenido y clausulado del documento de transporte se concluyó, en Colombia, que podían continuar usando su documento siempre y cuando le colocaran un sello de tinta que lo identificara como "Documento de Transporte Multimodal". Los Agentes de Carga, que representan a empresas extranjeras, deben constituirse como Representantes Legales de dichas empresas y por lo tanto son solidariamente responsables por la carga y ante las autoridades.

*Agentes de Carga nacionales:*

Entre los Agentes de Carga nacionales, encontramos empresas de todo tipo, con diferente nivel de desarrollo, diferente posicionamiento en el mercado y especialmente diferente capital. Constituirse en Operador de Transporte Multimodal requiere una serie de inversiones y además contar con un capital mínimo, de acuerdo con lo que establece la normatividad. La obtención de la póliza de seguro es un fuerte colador que clasifica las empresas que pueden acceder a convertirse en OTMs. Las facilidades para quienes cuentan con mayor capital y mejor posicionamiento en el mercado son limitaciones para quienes no logran alcanzar esos niveles.

*Operadores de Transporte Efectivo*

Los operadores de transporte efectivo, normalmente son transportadores unimodales: carreteros, ferroviarios, fluviales, aéreos o marítimos. Los OTMs pueden comportarse como transportadores efectivos en uno o varios de los tramos de transporte entre el origen y el destino, lo cual es un estímulo a los transportadores efectivos para convertirse en OTMs. Las empresas navieras que han trabajado como Operadores de Transporte Combinado y que para el efecto han establecido su red de Agentes de Carga en los países o regiones donde operan, reúnen las mejores condiciones para convertirse en OTMs.

Una vez los solicitantes están inscritos en el Registro de OTMs, están autorizados para operar pero aun no tienen ni el reconocimiento aduanero ni el derecho a los beneficios aduaneros que se otorga a las cargas amparadas por un DTM, para este efecto deben solicitar su habilitación ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN<sup>19</sup>. Los OTMs son los únicos operadores que pueden usar el Documento de Transporte Multimodal (DTM). Por lo tanto, el uso del DTM depende de la existencia de OTMs.

El OTM, frente a su responsabilidad en el transporte y situación de siniestros en la carga, actúa como principal, no como agente, por lo cual, para inscribirse en el Registro de OTMs, entre otros, es necesario que se demuestre su capacidad para asumir la responsabilidad por la pérdida o daños a las mercancías, mediante la posesión de una póliza de seguro de cubrimiento internacional u otro mecanismo y además se demuestre la solidez del solicitante mediante la posesión de un patrimonio mínimo. La obtención de la póliza de seguro, de cubrimiento internacional, por los siniestros que pudieran presentarse es una de las grandes dificultades que

---

<sup>19</sup> Fuente: María del Pilar Lozano E., experta de Colombia.

afrontan quienes desean convertirse en OTMs. Las características y condiciones anteriores, reflejan las diferencias entre una operación de Transporte Multimodal y una operación de transporte intermodal con responsabilidad fragmentada.

#### Tipos de responsabilidades del OTM:

- Ante la Aduana, por el transporte de mercancías con suspensión de tributos aduaneros en el interior del país. El Tránsito Aduanero en las operaciones de Transporte Multimodal se denomina Continuación de Viaje.
- Ante el Organismo Nacional Competente por irregularidades en la documentación presentada para obtener la Inscripción en el Registro de OTMs o por la información estadística que periódicamente deben presentar y demás documentos que deben mantener actualizados. Las infracciones o sanciones en las que infringen los OTMs, en relación con sus responsabilidades ante el Organismo Nacional Competente, según lo establecido en el Decreto 149 de 1999 del Ministerio de Transporte de Colombia, son impuestas por el Organismo Nacional Competente y van desde la suspensión temporal hasta la suspensión definitiva de su condición de OTM. Estas responsabilidades de los OTMs, no son susceptibles de ser cubiertas con algún tipo de protección, ya sea una póliza u otro.
- Ante el dueño de la carga, por los siniestros que pudieran afectar a la misma.

#### Aspectos del Seguro

Las responsabilidades contractuales y extracontractuales de los OTMs, son las establecidas por las Decisiones del Acuerdo de Cartagena, las cuales deben ser cubiertas, con una póliza de seguro de Responsabilidad Civil o cobertura permanente de un Club de Protección e Indemnización que cubra el pago de las indemnizaciones por la pérdida, el daño o el retraso en la entrega de las mercancías derivadas de los contratos de Transporte Multimodal y que además incluya cobertura de los riesgos extracontractuales derivados de la operación del Transporte Multimodal.

En la experiencia colombiana, los primeros años en que empezó a operar el Transporte Multimodal, ninguna aseguradora de ese país aceptó cubrir la responsabilidad de esta modalidad, por lo cual fue necesario acudir a los Clubes de Protección e Indemnización, gracias a que la Decisión 331 del Acuerdo de Cartagena, contempla esta posibilidad. Solo a partir del 2006 una aseguradora colombiana se atrevió a ofrecer su póliza. Los primeros OTMs, inscritos en el Registro, se cubrieron o con un Club de Protección o con pólizas extranjeras.

Cabe señalar, además, que el Organismo Nacional Competente para el Transporte Multimodal de Colombia, diseñó, conjuntamente con la Federación de Aseguradoras Colombianas - FASECOLDA y algunos representantes del sector privado del transporte, una "Póliza Tipo", la cual se ajusta a la responsabilidad del OTM, establecida en las Decisiones del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, en la búsqueda de alternativas de pólizas no participó el Organismo Nacional Competente, realizándose esta actividad con el apoyo de las empresas interesadas en transformarse en OTMs. La situación fue compleja, ya que ninguna aseguradora nacional se mostró interesada. El Ministerio de Transporte en su calidad de Organismo Nacional Competente verifica, entre otros, que las pólizas cumplan los requisitos necesarios para cubrir la responsabilidad del OTM. La presentación de la póliza es uno de los requisitos para solicitar la inscripción en el Registro de OTMs. Tener estas pólizas en el mercado es la mayor dificultad para las empresas, especialmente para aquellas sin historia en el mercado del transporte. Con las exigencias de cubrimientos, las aseguradoras asumen una parte muy importante de la identificación de la capacidad de las empresas para prestar este tipo de servicios y asumir este tipo de riesgos.

El Transporte Multimodal no es posible ni está diseñado para empresas pequeñas que no tengan capacidad operativa y/o financiera de asumirlo. Los transportadores efectivos y los agentes de carga, que no puedan transformarse en OTMs, deberán continuar prestando servicio en su

condición de tal. Las principales dificultades para obtener las pólizas de seguro son las características mismas que estas deben tener, entre otros:

- Monto del Cubrimiento por Despacho: DEG 160.000=  
Este monto se determinó con base en el siguiente criterio y supuestos:  
Un contenedor puede pesar hasta 20.000 kilos,  
La responsabilidad del OTM puede ser hasta de DEG 8 por kilo  
El despacho mas frecuente es de un contenedor, aunque pudiera ser de varios contenedores, o de un contenedor con menos de 20.000 kilos.  
Conclusión: Deg 160.000
  
- Cubrimiento Geográfico: Todo el Mundo, o, especificar continentes.
  
- Jurisdicción y Competencia (Decisión 331, del Acuerdo de Cartagena, Art. 24): A elección del demandante: domicilio del OTM, o, lugar de celebración del contrato de T. M., o, Lugar donde el OTM recibió las mercancías, o, lugar de entrega de las mercancías, o cualquier otro designado en el Contrato y consignado en el DTM.  
Las compañías de seguro colombianas, han sido muy temerosas para ofrecer los cubrimientos que requieren los OTMs, en especial lo que tiene que ver con el cubrimiento geográfico y la jurisdicción y competencia. Ante las limitaciones en el mercado interno de aseguradoras que ofrecieran el tipo de cubrimiento que requiere el OTM, de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual, y gracias a la posibilidad consagrada en la Decisión 331, de cubrir las responsabilidades del OTM con Clubes de Protección e Indemnización se estudiaron varias posibilidades y finalmente el Through Transport Mutual Insurance Limited - TTCLUB ofreció la mejor y mas cercana alternativa de protección que se ajustara a los requerimientos. Identificado el TTCLUB, se procedió a localizar, seleccionar y capacitar a un broker autorizado ante el TTCLUB, para iniciar la obtención de las pólizas. En este momento se cuenta con un broker experto en Transporte Multimodal, lo cual ha sido definitivo para facilitar el proceso.  
Para acceder a dicha póliza el TTCLUB solicita se le envíe la siguiente información:
  - Carta de solicitud,
  - Formulario de solicitud del TTCLUB, debidamente diligenciado,
  - Certificación de calidad ISO u otra, si la hay.
  - Certificado de Existencia y Representación Legal de la Cámara de Comercio,
  - Balance General de la empresa del año inmediatamente anterior,
  - Certificaciones de al menos tres clientes actuales que acrediten seriedad y cumplimiento en los años anteriores,
  - Certificaciones de afiliación a organizaciones internacionales,
  - Movimiento de carga, en TEU y facturación en US\$, durante los últimos 12 meses,
  - Declaración de la empresa en la cual manifieste que durante su ultimo año de operaciones no hizo reclamaciones por ningún tipo de siniestros,
  - Movimiento de carga esperada, en TEU y facturación en US\$, durante los primeros 12 meses de operaciones de Transporte Multimodal.
  - Curriculum Vitae del Director y del Gerente, o, de los dos cargos de mayor nivel de la empresa.

Los requerimientos del TTCLUB para hacer el estudio de la solicitud identifican el tipo de empresa, su capacidad financiera y su experiencia en las actividades del transporte. Varias empresas colombianas, que se transformaron en OTMs, principalmente Agentes de Carga y Transportadores internacionales por carretera, obtuvieron y actualmente continúan renovando esta póliza con el TTCLUB. La prima anual que se paga por la póliza del TTCLUB se calcula sobre el número de contenedores que se proyecta para el año siguiente, dependiendo del cliente y si ha hecho reclamaciones durante el año anterior, se encuentra alrededor de US\$20 por TEU proyectado. La cancelación de la prima es requisito para su emisión. Las primas que están cancelando actualmente los OTMs colombianos oscilan entre US\$22.000 y US\$34.000= anuales. Actualmente y a partir de este año existe una aseguradora colombiana que está ofreciendo una póliza para los OTMs.

- Responsabilidades por continuación de viaje:  
Las mercancías amparadas bajo un DTM y que circulan por el interior del territorio nacional requieren una póliza de seguro para cubrir el pago de los tributos aduaneros suspendidos desde el puerto o frontera de ingreso al país hasta su lugar de destino. El tránsito aduanero interior de las mercancías amparadas por un DTM, se conoce con el nombre de "Continuación de Viaje" y cuenta con varios beneficios aduaneros frente al Tránsito Aduanero. Esta póliza debe obtenerse exclusivamente en Colombia, lo cual no tiene dificultad ya que existe una amplia oferta interna. Las características de esta póliza son:
  - Nombre del asegurado: "La Nación. Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales."
  - Periodo de Cubrimiento: (Un año y 3 meses mas)
  - Objeto de la Garantía: "Responder por el pago de los tributos aduaneros suspendidos y las sanciones generadas por el incumplimiento de las obligaciones contraídas con ocasión de las operaciones de Transporte Multimodal, en caso de pérdida de la mercancía, o no finalización de la operación de Transporte Multimodal dentro del término autorizado. Decretos 2685 de 1999, 1198 y 2791 de 2000 y las Resoluciones 4240,5644 y 7179 de 2000.
  - Valor Asegurado: 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. \$520'212.000=

- Algunas definiciones con relación a los actores del Transporte intermodal<sup>20</sup>:

Agente de Carga, Transporte Intermodal Combinado y Transporte Multimodal, son tres conceptos básicos sobre los cuales se requiere una gran claridad para avanzar en el tema y son los conceptos que han sido motivo de gran discusión en Colombia y en muchas ocasiones han obstaculizado el desarrollo del Transporte Multimodal, por esto considero fundamental precisar estos conceptos.

Los Agentes de Carga, también conocidos como: Freight Forwarder, Transitarios, o Proveedores de Fletes, actúan como agente no como mandantes. Tienen funciones muy específicas de tipo aduanero, pero no son transportadores. Los Agentes de Carga, conocen el mercado internacional, trabajan en red con Agentes de Carga de otros países y reúnen las mejores condiciones para convertirse en Operadores de Transporte Multimodal, pero no lo son hasta tanto se transformen. Los Agentes de Carga no asumen responsabilidad directa sobre la carga, porque no son transportadores, de hecho no cuentan con pólizas de seguro que cubran los siniestros a la carga entre en un origen y un destino. En ninguna norma de transporte aparece el Agente de Carga como un actor en el transporte de mercancía, pero si aparece en todas las normas aduaneras como un actor en la tramitación de documentos de la carga. La precisión de dichos conceptos permite tener claridad de quienes tienen determinados derechos, responsabilidades y acceso a los beneficios otorgados al Transporte Multimodal. En Colombia rigen estas definiciones:

Agente de Carga Internacional: "Persona jurídica inscrita ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para actuar exclusivamente en el modo de transporte marítimo, y cuyo objeto social incluye, entre otras, las siguientes actividades: coordinar y organizar embarques, consolidar carga de exportación o desconsolidar carga de importación y emitir o recibir del exterior los documentos de transporte propios de su actividad" . Dec.Aduanero 2628 de 2001.

El Operador de Transporte Combinado asume la responsabilidad de la coordinación de toda la operación del transporte de carga entre un origen y un destino, bajo un documento único, pero solo asume la responsabilidad de los siniestros a la carga, en aquel tramo en que se ha comportado como transportador efectivo, pero frente a los subcontratos actúa como agente, no como principal y por lo tanto los siniestros que pudieran presentarse, en aquellos tramos o servicios subcontratados, no son de su responsabilidad.

---

<sup>20</sup> Fuente: María del Pilar Lozano E, experta de Colombia.

b. Ha funcionado en Colombia el Transporte Multimodal? 21

Las principales dificultades para el desarrollo pleno del Transporte Multimodal en Colombia son de tipo administrativo o institucional, empresariales a nivel de los propios OTMs, falta de reconocimiento del sector financiero del Documento de Transporte Multimodal, y también han existido dificultades conceptuales. El Transporte Multimodal requiere un cambio cultural y un compromiso político. Los cambios culturales son quizás los más difíciles de alcanzar y complicados de asumir, pero si a esto le sumamos la falta de información y de compromiso político de los gobernantes y sus dirigentes responsables del transporte, es muy difícil pensar en la posibilidad de cambiar los esquemas tradicionales. La falta de estos elementos ha sido el factor más importante que ha impedido continuar con el desarrollo del Transporte Multimodal en Colombia. Lo alcanzado es producto de un esfuerzo muy grande logrado en un corto periodo.

El Transporte Multimodal requiere de un soporte institucional. Algunos de los logros alcanzados en Colombia quedaron plasmados en leyes y decretos lo cual ha permitido mantenerse a pesar de la falta de compromiso político e institucional de los responsables. El Ministerio de Transporte de Colombia es el ente rector del Sector Transporte, sin embargo, la mayor parte de sus instalaciones, oficinas y funcionarios, están dedicados a temas de tránsito e infraestructura, en especial lo relativo al tránsito de vehículos por carretera. El transporte internacional de carga, que da origen al Transporte Multimodal, no es una preocupación del Ministerio de Transporte de Colombia, aunque, esta entidad es el "Organismo Nacional Competente" para todo lo relativo al Transporte Multimodal. En la práctica la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, ha asumido en la práctica su dirección, con un enfoque netamente aduanero como es lógico suponer. Para superar estos problemas se sugiere:

- Crear una instancia de alto nivel en el Ministerio de Transporte para que asuma las tareas que le corresponden como "Organismo Nacional Competente del Transporte Multimodal", y así dar cumplimiento al mandato establecido en la norma supranacional, de obligatorio cumplimiento: Decisión 331 del Acuerdo de Cartagena.
- 
- Reactivar el Comité Asesor para la Facilitación del Comercio y el Transporte - COMIFACT y coordinar lo relativo al Transporte Multimodal con todas las entidades que se relacionan con el comercio y el transporte. De manera especial, en el seno del COMIFACT, retomar el tema aduanero, conjuntamente con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, con el fin de ejercer un control real a las prácticas fraudulentas y al mismo tiempo facilitar las operaciones de Transporte Multimodal, tales como evitar las inspecciones aduaneras en puntos intermedios e incluir en el sistema informático el Documento de Transporte Multimodal. Asimismo, retomar los compromisos del Ministerio de Transporte en el desarrollo del "Plan de Acción para la Facilitación del Comercio y el Transporte".
- Retomar el liderazgo del Transporte Multimodal en el seno de la Comunidad Andina y solicitar e insistir en la misma la presentación para aprobación del Documento Andino de Transporte Multimodal, ante la Cámara de Comercio Internacional.
- En Colombia hay carencia de infraestructura logística (nodos de transferencia de carga) y de una política intermodal que evite los costos de fricción modal y permita la complementación de los modos que haga realidad el transporte sostenible.<sup>22</sup>
- Otro de los aspectos que está desfavoreciendo la utilización del Documento de Transporte Multimodal en Colombia es su no inclusión en el sistema informático (SYGA) por lo cual algunas administraciones de aduanas exigen el B/L "endosado", desnaturalizándose el contrato multimodal y creándose incertidumbre comercial pues es claro que una autoridad no debe obligar al usuario a transferir un título valor (B/L) ni sustituir el documento TM.<sup>23</sup>

---

21 Ídem.

22 Juan Carlos Rodríguez Muñoz, Vicepresidente de la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera (COLFECAR).

23 Ídem 14.

## Cuba

### a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Cuba

El artículo 63 del Decreto 87/81 "Reglamento de las Condiciones Generales del Contrato de Transporte de Carga", hace referencia al contrato de transporte multimodal, aunque no lo regula expresamente ni define la figura del Operador de Transporte Multimodal.

### b. Ha funcionado en Cuba el Transporte Multimodal?

En Cuba, el sistema de transporte intermodal se basa actualmente en el movimiento de contenedores derivado de las actividades del comercio exterior; para el movimiento de cargas de producción nacional, salvo algunas excepciones, su utilización es aún limitada. El Ministerio del Transporte de Cuba ha establecido un Plan de Acciones encaminado hacia el establecimiento de un sistema del tráfico multimodal de contenedores competitivo, que se encuentra en proceso de aplicación. Es mucho mayor la transportación de cargas por carretera que la transportación por ferrocarril y por cabotaje. Con vistas a lograr una mejor y más racional transportación de las cargas se está incrementando en el país la intermodalidad y dentro de ésta la combinación ferrocarril - carretera.

Actualmente funciona en este país la Operadora de Transporte Multimodal Central Cargo, la cual es un porteador pero subcontrata a los transportistas efectivos que son los que realmente prestan el servicio.

## Ecuador

### a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Ecuador

Internalizó las decisiones andinas sobre transporte multimodal.

### Ha funcionado en Ecuador el Transporte Multimodal?

En Ecuador ha funcionado el transporte intermodal combinado desde 1974. En ese año, la compañía CCT realizó su primer viaje desde EE.UU. hasta Manta con su nave roll-on/roll-off "Mar Caribe". Este fue el primer paso en la nueva era para el sistema de transportación ecuatoriana ya que con ello se inició el intermodalismo en el país. En 1986, observando el incremento del movimiento de carga a través del Puerto de Guayaquil, se inició recaladas en este puerto combinando operaciones de naves ro-ro/lo-lo, descontinuando el servicio para Manta y estableciendo una oficina en Guayaquil. Dos años después Crowley Maritime Corporation adquirió CCT cambiando su nombre a Crowley American Transport. Posteriormente se suspendieron las operaciones con naves ro-ro, siendo reemplazadas por dos lift-on/lift-off extendiendo el servicio hacia Perú (Paita y Callao), incluyendo Buenaventura y Cartagena en Colombia, Manzanillo en Panamá, cubriendo desde 1997 también los puertos chilenos de Arica, Iquique, San Antonio y San Vicente con 6 naves porta-contenedores para 2100 unidades de carga seca y 200 de carga refrigerada. En Enero del 2000, HSDG KB compró el servicio, con lo cual se adicionó a Crowley American Transport la representación de Aliança, Columbus Line y Hamburg Süd, dando como resultado una mayor apertura de destinos para América del Norte, Central y Sur, Europa, Oriente e Islas del Caribe.

## México

### a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en México

Está vigente el Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional de México de 1989. En este reglamento de 21 artículos se establecen los requisitos que debe cubrir un operador de transporte multimodal para constituirse como tal y la responsabilidad a la que está obligado. Sin

embargo, en el sector transporte se comenta que "no se previeron los alcances de la integración de modos de transporte y se incurre en errores conceptuales desde el punto de vista jurídico". Pues señala que "en México existe una regulación normativa para cada modo de transporte que impide su correlación e integración". Así, el autotransporte es regulado por la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; el ferrocarril por la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; el marítimo-portuario por la Ley de Navegación y la Ley de Puertos, y el aerotransporte por la Ley de Aeronáutica Civil. Además de sus respectivos reglamentos otras disposiciones de índole específico influyen en la operación de cada modo (como, la Ley de Inversión Extranjera, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de navegación y Comercio Marítimo).

Por otra parte, los representantes del sector transporte señalan que "en la ley de cada modo existen preceptos que condicionan la competencia del tipo de transporte y no su complementación". De acuerdo con cada ley o reglamento "se exige la emisión de documentos de embarque con características de cumplimiento irrestricto por cada modo de transporte, y segmentan o prohíben la participación de transportistas distintos a la que regula, e incluso se presentan absurdos como el establecimiento de reservas de capital". Esto significa que en el país el transporte multimodal encuentra una "limitante muy grande en el marco jurídico que regula las actividades del transporte".

*b. Ha funcionado en México el Transporte Multimodal?*

En octubre de 2002, en la cumbre de Presidentes y Jefes de Estado del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), México presentó el proyecto denominado Sistema de Seguridad Multimodal Transpacífico, con la participación de la iniciativa privada y algunas dependencias del gobierno federal, entre ellas la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía, entre otras. Así, el Acuerdo de Concertación fue el resultado del compromiso y disposición de ocho dependencias del Gobierno Federal y 14 empresas, cámaras, confederaciones y asociaciones de la iniciativa privada, quienes en conjunto acordaron trabajar para elevar la competitividad de la economía del país. Más tarde, el 15 de junio de 2004, se suscribió el Acuerdo de Concertación para el Desarrollo de Corredores Multimodales, ante la presencia del Presidente de la República. Desde ese entonces, la SCT viene impulsando el multimodalismo en México mediante la promoción del Corredor Multimodal Transpacífico entre Asia, México y Estados Unidos. La idea es "ofrecer un servicio de transporte sin costuras que brinde mayor seguridad, calidad, oportunidad y bajo costo a los usuarios de transporte multimodal". Dentro del Acuerdo de Concertación se han creado seis subcomités de operación: Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Sur-Sureste, Ensenada, Veracruz, Altamira, Guaymas, Topolobampo, San Antonio, Texas y el de Información, evaluación y Seguimiento.

Existen terminales intermodales terrestres y puertos destinados a operaciones de interface entre modos. Gran parte de la mercancía contenerizada se maneja a través de las llamadas API (Administración Portuaria Integral); las que tienen la infraestructura para funcionar como terminales intermodales y se encuentran ubicadas en: Manzanillo, Veracruz, Altamira, Progreso, Ensenada y Lázaro Cárdenas, según lo establece la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Uno de los retos del transporte ferroviario mexicano a partir de su proceso de privatización, ha sido el integrar una red intermodal de transporte, pues es la tendencia en el mundo y su potencial de crecimiento es enorme. En tal sentido, en la actualidad se ha impulsado el desarrollo y construcción de nuevas instalaciones ferroviarias intermodales en varias regiones del país, a fin de dotar a este modo de transporte de una fuerte infraestructura que permita la transportación de carga con una operación eficiente, el intercambio comercial cada vez más dinámico, al mismo tiempo que optimizar las cadenas de suministro y los procesos de distribución de productos y mercancías.

Un estudio de la consultora ATKearney acerca del nivel competitivo de 10 naciones en términos de infraestructura logística señala que México ocupa el noveno sitio. El análisis también muestra que los transportistas mexicanos cumplen en 88 por ciento de los casos con las entregas a tiempo de mercancías; contra 97 en Estados Unidos y 98 por ciento en los países europeos. El documento de ATKearney considera que si se trata de seguridad en el traslado de las cargas, en México sólo

en 89 por ciento de los casos llega completa a su destino, mientras en Estados Unidos y Europa el promedio es 97 por ciento.

Los exportadores e importadores mexicanos consideran que están en desventaja con sus homólogos de los países de mayor desarrollo, ya que ello sucede porque otros países movilizan sus cargas mediante líneas navieras globales, atracan en megapuertos o grandes centros de acopio regionales con servicios alimentadores, trasladan los fletes vía conexiones terrestres complementarias, como el ferrocarril y el autotransporte. Además, utilizan equipos de transporte de alta tecnología con sistemas de informática para operar y administrar las flotas. Así, desarrollan al máximo las ventajas que los distintos modos de transporte que ofrecen, basándose en sus condiciones geográficas y económicas. Por ello tienen una estrategia comercial global para sus sistemas de transportes y los consideran esenciales para el aumento de la productividad y la atracción de inversiones.

Datos de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) indican que 58 por ciento del movimiento de carga se concreta mediante el autotransporte, una tercera parte por mar, 10 por ciento por ferrocarril y apenas 0.1 por ciento por avión. El efecto adverso sobre la competitividad es tal que México ocupa el lugar 54 entre 75 naciones que analizó el World Economic Forum en lo que hace al conjunto de su infraestructura física. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), si las mercancías se trasladaran mediante los diferentes tipos de transporte y con base en el desarrollo de las economías de escala, el sector podría abarataarse y generar mayor competitividad frente a países como China y Brasil. El transporte tiene que irse mudando equilibradamente del carretero hacia el ferrocarril, ya que las tarifas por kilómetro-tonelada son más bajas. Según el Imco, hay mercancías con valor de 35 mil 600 millones de dólares que pueden ser enviadas por ferrocarril, y hoy son movilizadas por el autotransporte.

Ante el desmantelamiento del sistema ferroviario del país desde la década de 1990, "muchas empresas aún tienen desconfianza en su operación", dice Eduardo Aspero, director general de la firma Baser Stack Train. Refiere que con el uso del ferrocarril en distancias cortas se puede ahorrar apenas entre 5 y 10 por ciento del costo, pero hay mayor seguridad ante los robos. En tramos largos (más de 500 kilómetros) el ahorro puede llegar hasta 15 por ciento. Pero la complementación entre los modos de transporte (marítimo, ferroviario y carretero) no se ha logrado porque la estrategia comercial se ha enfocado más en la disputa por las tarifas que en las bondades de la integración de un sistema multimodal de transportes, asegura Aspero.

Por su parte, la ATP se queja de que el Comité Interinstitucional de Facilitación para el Desarrollo de Corredores Multimodales, en vez de analizar la problemática que inhibe la competitividad y plantea soluciones que permitan mejorar los índices de competitividad, "optó por privilegiar algunos participantes que poco o nada entendieron el sentido del transporte multimodal". Añade que se ha perdido la orientación original del acuerdo "al volverlo un instrumento de solución de conflictos operacionales locales, principalmente del ferrocarril, y se ha preferido orientar sus trabajos hacia el beneficio de aspectos minúsculos y no del establecimiento real de acciones tendientes a la integración de los distintos modos de transporte".

Aunque ya funciona el corredor transpacífico, que capta la carga llegada de los países de oriente por los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas, mucha de la cual se destina a Estados Unidos y al interior del país, no han operado otros corredores, a pesar de que el objetivo era que el gobierno y el sector privado promovieran todos los medios de transporte en forma sincronizada para la salida y entrada de mercancías.

## Paraguay

### a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Paraguay

Internalizó el Acuerdo de Transporte Multimodal del MERCOSUR por Decreto No. 16.927 de 1977.

b. Ha funcionado en Paraguay el Transporte Multimodal?

A pesar de estar ubicado en una zona estratégica para el enlace de las comunicaciones entre el Atlántico y el Pacífico, el centro y el sur del continente y de tener vigente el Acuerdo sobre Transporte Multimodal del MERCOSUR, en Paraguay no ha podido funcionar el multimodalismo debido a los importantes obstáculos en la infraestructura de transportes, comunicación y movilización de cargas. Esta situación constituye un factor que resta competitividad a la producción paraguaya, agravada por la situación mediterránea del país y la distancia existente entre los centros productivos y los puertos de embarque para ultramar. Se han identificado 4 áreas de acción para desarrollar la infraestructura y logística de comunicaciones y transporte destinada a aumentar la competitividad de las exportaciones. Una de estas áreas se basa en cadenas intermodales y apunta a reducir tiempos y costos de transporte de los productos paraguayos hacia los principales mercados de exportación, al mismo tiempo de convertir al país en un centro de servicios de movilización de cargas del Mercosur. El mismo implica el desarrollo de cuatro corredores:

- Corredores viales: conclusión y o modernización de carreteras que incorporen al país a los corredores bioceánicos y que faciliten la interconexión entre tales corredores
- Corredores aéreos: reducción del costo de transporte aéreo de carga y personas, promoviendo el aumento de tráfico y la modernización de infraestructuras aeroportuarias.
- Corredores ferroviarios: conformación del corredor ferroviario bioceánico (Antofagasta-Paranaguá), conectando Resistencia y Cascavel a través de Pilar y Ciudad del Este (trocha angosta) y rehabilitación del ferrocarril a Buenos Aires, desde Ypacaraí (trocha media)
- Corredores fluviales operativización de la hidrovía durante 24 horas y 365 días al año y modernización de la infraestructura portuaria.

Perú:

a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Perú

La regulación de esta modalidad de servicio de transporte es la Ley de Transporte Multimodal Internacional de Mercancías. Está también vigente la Resolución 425 Reglamento para el Registro de Operadores de Transporte Multimodal 20.08.96

b. Ha funcionado en el Perú el Transporte Multimodal?<sup>24</sup>

En el Perú existe un desconocimiento por parte de los usuarios en utilizar un servicio de transporte multimodal. Por el lado de la oferta del servicio muchos operadores reconocen problemas aduaneros y de tránsito terrestre cuando cruzan territorios extranjeros. Por ello prefieren que otro operador asuma la gestión y la responsabilidad del porteo.

En Perú se pensó que creando Terminales Interiores de Carga (TIC), se facilitaría el transporte multimodal, pero nunca existió alguno. Actualmente existen cargas que en el trayecto utilizan dos modalidades de transporte, por ejemplo de Lima a BsAs, pero los usuarios no les interesa si existe un solo responsable o un solo documento de transporte, les interesa que llegue a tiempo. No visualizan o previenen la existencia de algún riesgo en el transporte. El usuario ve, además, que el transporte terrestre (por carretera) se ha ido canibalizando y es difícil encontrar empresas medianas sanas, lo cual genera inestabilidad en el mercado y problemas para lograr un nivel de servicio confiable en la posible cadena multimodal.

Al no respetarse la normativa vigente de transporte multimodal por parte de los operadores portuarios y las navieras, los usuarios continúan recibiendo servicios de transporte fraccionado y sin claridad en la contratación y menos aun en las responsabilidades; de esta forma, el

---

<sup>24</sup> Juan Carlos León Siles, Director de TRANSPARENCIA LOGISTICA Asociación de Exportadores/Importadores, Lima, Perú.

exportador/importador no decide por donde va su carga y usualmente le suelen aparecer facturas de empresas o servicios que no se contrataron o no se justifican.

Otros problemas operativos que se ven en Perú son los siguientes:

- Existen configuraciones vehiculares diferentes en cada país, las cuales traen ventajas competitivas;
- En el transporte internacional de carga terrestre, no se consideran a los semiremolques como equipos intercambiables entre los países, obviamente entre dos empresas asociadas de dos países diferentes.
- El documento "Declaración de Tránsito Aduanero Internacional (DTAI) debe permitir realizar transbordos de un vehículo a uno o mas vehículos que estén llevando otras cargas Internacionales; dado que se dan casos en rutas en las que se requiere un transbordo a unidades del mismo transportista, por causas operativas.
- Es urgente la unificación de los formatos de documentos de transporte de la CAN y MERCOSUR.

Se ha sugerido la implementación de algunas medidas de facilitación del comercio y el transporte que se traduzcan en sistemas eficientes y abiertos que permitan optar sin inconvenientes por las distintas opciones que presenta un sistema multimodal:

i) En cuanto a las aduanas en general<sup>25</sup>

Se sugiere continuar desmontando la sobrerreglamentación existente con normas como la Ley de Facilitación de Comercio Exterior, que con su modificación del Art 35 de la Ley de Aduanas deberá incluir al modo AEREO y la aplicación de la VENTANILLA UNICA;

ii) En cuanto a las aduanas y otros controles en los cruces de frontera terrestre, un importante operador logístico del Perú<sup>26</sup> opina que:

- En los cruces de frontera las aduanas de cada país deben ser oficinas principales; en el caso de Perú, la aduana de Desaguadero con Bolivia es una sucursal de la aduana de Puno.
- Muchas veces las unidades que nacionalizan en frontera se demoran hasta cuatro días para poder cruzar, dado que los trámites demoran demasiado. Debería funcionar el sistema CEBAF de aduanas de ambos países que funcionen en un mismo recinto, todo es un problema de conceptos y de malos elementos.
- Por otro lado, las autoridades sanitarias en cada frontera deben ser más ágiles, no puede ser que tengan sus oficinas de las cuales depende una autorización en ciudades distantes, muchas veces a mas de 150 KM.
- El personal asignado en cada aduana fronteriza fuera de la costa, debe ser personal capacitado y no personal enviado como castigo a zonas donde vivir es difícil por el clima. En los puestos fronterizos se debe poner la infraestructura necesaria para que el personal que labore pueda estar con su familia y con las comodidades del caso.
- En los cruces de frontera no está claro el trasbordo de la mercadería a una unidad de transporte diferente a la que partió originalmente, es decir, si en un país salen tres vehículos con 26 ton c/u y al cruzar frontera al otro país existen problemas de aduana y documentarios para transbordar la carga a un tren o a dos vehículos con mayor capacidad de carga. Las autoridades aduaneras deben ser más abiertas en este sentido.
- Los horarios de atención en los cruces de frontera deben ser iguales, y las atenciones deberán ser como mínimo de 12 horas para cruzar las fronteras.
- Los volúmenes de carga de arrastre autorizados en forma binacional, deben ser equitativos, permitiendo crecer esta capacidad de arrastre con el apoyo de la otra nación en sociedad con el País de menor capacidad.
- Las reuniones binacionales entre los países son cada dos o tres años, esto es estar pensando como hace 50 años. La comunicación debe ser continua, de ser posible en forma mensual o semestral, para poder hacer seguimiento a lo acordado.

---

<sup>25</sup> Idem 22.

<sup>26</sup> Bruno Aberasturi Seoane, Gerente Corporativo de Transporte. Ransa Comercial S.A. El Callao, Perú.

iii) En cuanto a los puertos<sup>27</sup>

Se sugiere realizar estudios sobre las zonas de actividad logística de los principales puertos del Perú (Callao, Paita e Ilo) que incluyan el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de estos puertos, así como la corrección de los modelos de explotación y de gestión de los mismos; continuar con la digitalización de las actividades portuarias (ventanillas únicas de comercio exterior; el Sistema Electrónico de Intercambio de Datos, etc.) y con el desarrollo de proyectos tales como el implementado por la Asociación Latinoamericana de Calidad de Servicios Portuarios, iniciado por la CAN, financiado por la CAF y con la asistencia de la Universidad Politécnica de Valencia y cuyo objetivo es realizar una reforma en la calidad de los servicios portuarios e instalar una marca de calidad que permita sistematizar y hacerlos sostenibles en el tiempo. Permitir concesiones como la de la Nueva Terminal de Contenedores de Muelle Sur ganada por Dubai Ports donde los usuarios de transporte podrán experimentar la posibilidad de controlar y manejar su carga.

iv) En el caso de los aeropuertos<sup>28</sup>, es preciso la urgente renegociación de la concesión del Aeropuerto del Callao; la concesión de los Aeropuertos Regionales del Sur del Perú, lo cual debería ser acompañado de un Perfil de Plan Nacional de Desarrollo Aeroportuario.

### Uruguay

a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Uruguay<sup>29</sup>

En Uruguay no existe ni ley interna ni Convención vigente sobre transporte multimodal, rigiéndose este sistema de transporte por las normas del Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional de 1940 (arts. 14 y 15 referidos al transporte combinado) y a las reglas de Derecho Internacional Privado en materia de jurisdicción competente. Tampoco hay Convenciones vigentes para el resto del mundo. En su oportunidad, se puso en vigencia por decreto ministerial el Acuerdo de Transporte Multimodal del MERCOSUR, el cual fue anulado por el Tribunal Contencioso Administrativo de ese país, que sentenció que por sus características, dicho instrumento jurídico debía ser ratificado por el Poder Legislativo.

Actualmente, los límites de responsabilidad del transportista en el Uruguay son los siguientes: Según el Código de Comercio (Uruguay), la responsabilidad por el contrato de transporte (arts. 163 y siguientes para el transporte terrestre y arts. 1030 y siguientes para el transporte marítimo) es ilimitada. Por lo tanto Uruguay no tiene límites de responsabilidad en el transporte marítimo, ni en el terrestre. Las únicas normas que consagran límites de responsabilidad, refieren al transporte aéreo, y se lograron mediante la aprobación por el Consejo de Estado y durante el gobierno de facto, de las leyes N°14.304 (diciembre de 1974) y N°14.289 (mayo de 1975) que aprobaron el Código Aeronáutico y la Convención de Varsovia de 1929, respectivamente. El límite que rige en el derecho positivo uruguayo para el transporte aéreo, se calcula por el peso de la onza troy (31,103 gms) y el valor de la misma en los mercados internacionales (Suiza, Londres). La unidad de cuenta en oro tiene la enorme ventaja de mantenerse inafectada por la inflación (Varsovia rige desde hace 75 años), sobre las pretendidas limitaciones en moneda papel (los DEG son una variante de esto, ya que se fijan por un promedio de una canasta de monedas), que se ven afectadas por inflación con lo que cualquier limitación que se establezca se desvaloriza rápidamente con el paso de los años.

En materia de legislación de fondo se aplica la ley de lugar de cumplimiento o entrega del contrato de transporte; el demandante tiene opción de ocurrir a los Tribunales del país cuya ley resulta aplicable o a los del domicilio del demandado; asimismo, se ha establecido la responsabilidad solidaria e indivisible del O.T.M. y los transportistas efectivos, en caso de incumplimiento del contrato de transporte; la reparación económica del daño no puede superar el valor de las mercaderías en el tiempo y lugar de la entrega.

---

<sup>27</sup> Juan Carlos León Siles, Director de TRANSPARENCIA LOGÍSTICA Asociación de Exportadores/Importadores, Lima, Perú.

<sup>28</sup> Ídem 12.

<sup>29</sup> Trabajos presentados por: Julio Vidal Amodeo y Fernando Aguirre, expertos de Uruguay.

#### Ha funcionado en el Uruguay el Transporte Multimodal?

No, porque no tiene norma sobre esta modalidad de transporte. No obstante, en Uruguay se está desarrollando un sistema intermodal ferro-marítimo para la exportación forestal con aportes estatales y privados. Por otra parte, la carga en tránsito que pasa por el Uruguay alcanza al 2 % del de la región y se estima que mueve aproximadamente US\$ 250 millones por año. Ello está llevando a que varios de sus puertos se estén especializando como hubs de distribución.

#### Venezuela

##### a. Marco vigente de regulación del transporte multimodal en Venezuela

Hasta abrirse de la Comunidad Andina, en Venezuela rigieron las normas andinas sobre transporte multimodal: RESOLUCIÓN 425: Reglamento para el Registro de Operadores de Transporte Multimodal Internacional (20 de agosto de 1996, publicada en la Gaceta Oficial 224); DECISIÓN 393: Modificación de la Decisión 331 "Transporte multimodal"(9 de julio de 1996, publicada en la Gaceta Oficial 212). Actualmente se rige por normas nacionales.

##### b. Ha funcionado en Venezuela el Transporte Multimodal?

Al igual que otros países de la región, el transporte de carga en Venezuela ha sido dominado tradicionalmente por el modo por carretera. El actual desarrollo del ferrocarril es posible que ejerza una presión competitiva sobre los servicios de transporte automotor, el cual tendrá que ser más eficiente y cobrar fletes más baratos para mantenerse en el mercado.

#### 4. ¿POR QUÉ NO HAN SIDO IMPLEMENTADAS EFECTIVAMENTE LAS NORMAS SOBRE TRANSPORTE MULTIMODAL EN LA REGIÓN?

Los participantes en el foro plantearon desde sus respectivas ópticas, diversos problemas que impiden el desarrollo del multimodalismo en la región:

##### 4.1. DESDE LA ÓPTICA DE LOS USUARIOS

Algunos usuarios de transporte y expertos en transporte multimodal presentaron los siguientes problemas:

##### a. Falta de conocimiento del tema

Muchos usuarios de transporte de la región no tienen claros los conceptos sobre multimodalismo y lo que implica manejarse con un contrato de transporte multimodal.

##### b. Escasa oferta del servicio multimodal

Es difícil para los usuarios contratar un transporte multimodal, ya que en la región prácticamente no hay oferta para realizar este tipo de intermodalismo.

##### c. No aceptación del documento multimodal por aduanas y bancos

Algunos usuarios que contrataron alguna vez un servicio multimodal, desistieron de continuar utilizándolo en razón de que la mayoría de las aduanas y muchos bancos no aceptan el documento de transporte multimodal, complicando los trámites que deben realizar los usuarios para llevar la carga de un país a otro.

##### d. Problemas de orden jurídico

- Algunos usuarios se quejaron -al utilizar tanto el transporte unimodal como intermodal- de que al producirse la pérdida o daño de su carga, la indemnización a pagar por parte del transportista no compensa el valor total de la misma y otros perjuicios, como los costos que implica la demora en la entrega. Ante esta situación, prefieren –aunque no sean los responsables del siniestro- reclamarle a su propio asegurador la indemnización -para lo cual pagan una prima que les cubre todo el valor de la carga- y luego el asegurador repite contra los aseguradores del transportista. Para el asegurador del usuario ésta última opción sirve en algunos pocos países donde no existen límites de responsabilidad, lo cual le asegura la recuperación de todo el monto de la indemnización dada al usuario, pero no siempre es así donde existen límites, ya que la carga podría valer más.
- Si bien todos los convenios de transporte dan la posibilidad de que el usuario declare el valor total de la carga para que sea éste el que se tome en cuenta en caso de siniestro, ello depende de lo que acepten los agentes de carga y operadores de transporte. Si se aceptara esta opción, es muy probable que el flete suba, ya que el transportista deberá pagar una prima mayor para asegurar dicha carga. Por otra parte, el cargador no declarará el valor si ello le complica el cobro en el banco -que no acepta conocimientos de embarque con anotaciones, o le sale más caro-. Tampoco lo hará si en su país rigen límites de responsabilidad de orden público que hagan nulas las cláusulas de limitación que contengan el BL o el AWB. El problema es que después, las consecuencias de esa omisión, las sufre un importador nacional que recibe la carga destrozada o robada y un AWB o BL limpio sin valor declarado<sup>30</sup>.
- Una minoría de usuarios rechaza un marco legal común para el transporte multimodal pues considera que el mismo puede dar lugar a abuso de posiciones dominantes por parte de las grandes navieras y transitarios, los cuales podrían consolidarse al amparo de esta norma en detrimento de operadores más débiles. Asimismo, muchos usuarios comentan que los operadores marítimos pretenden mantener los límites de responsabilidad bajos que tienen hasta ahora en los actuales contratos multimodales.
- Los usuarios consideran, además, que al elaborar estas normas, la actuación de los gobiernos al respecto puede ser influenciada por los lobbies de transportistas, transitarios y aseguradores, en detrimento de los usuarios, que en muchos de los países de la región no están organizados en cámaras o asociaciones que les permitan coordinar y hacer valer sus puntos de vista ante las autoridades nacionales. Al respecto, uno de los expertos<sup>31</sup> opina que muchas de estas resistencias por parte de los usuarios tienen su origen en la falta de conocimiento de la relación entre el límite monetario de la responsabilidad del transportista de los distintos Convenios / modos, y los valores medios de las cargas transportadas (Ver Pág 9). Especialmente hay muchos que no dan atención al hecho que la limitación de la Reglas Marítimas (La Haya Visby y Hamburgo), tienen una limitación por bulto o por kilogramo, lo que resulte mayor.
- Por otra parte, un experto,<sup>32</sup> considera que hay intereses que se mueven en la región para que los diferentes países adopten un sistema de convenciones referidas al transporte multimodal, que signifique un régimen de virtual impunidad para los OTMs y los transportistas efectivos subcontratados. Al respecto, otro experto<sup>33</sup> opina que hablar de "virtual impunidad" de los transportistas sería una exageración, ya que hay experiencias mundiales que comprueban que una limitación monetaria de la responsabilidad disminuye el costo global de un sistema de transporte. En tal sentido, manifiesta que aplicando razonables límites de responsabilidad, que concuerden con los valores normales de las cargas transportadas, se evita que los transportistas y sus aseguradores de RC calculen sus riesgos sobre un reclamo por

<sup>30</sup> Fernando Aguirre, experto de Uruguay.

<sup>31</sup> Antonio Zuidwijk, experto de Argentina.

<sup>32</sup> Fernando Aguirre, experto de Uruguay.

<sup>33</sup> Antonio Zuidwijk, experto de Argentina.

daños o pérdidas de un excepcional cargador, cuya mercadería ofrecida para el transporte, tiene un valor mucho más alto que el valor medio de las cargas transportadas en el correspondiente modo y al respecto opina:

- a) En todos los convenios que él conoce, un cargador que no quiere aceptar que el transportista limite su responsabilidad, puede declarar el valor de su mercadería, en cuyo caso el transportista no podrá limitar su responsabilidad, pero exigirá probablemente un flete mayor (“ad-valorem”).
- b) Sin reglas con límites de la responsabilidad, se complica el panorama de los aseguradores, que no podrán estimar sus riesgos. Este participante considera que esto es la razón por la cual hay poco uso de Documentos de Transporte Multimodal (DTM) en nuestra región y que la gran mayoría de los transportistas todavía tienen serias dudas si les conviene meter en terrenos desconocidos, donde no pueden estimar sus riesgos, porque consideran que en la región no existen reglas claras sobre los valores que se pueden reclamar en casos de daños. Al respecto, informa que en la Argentina hay casos que los tribunales condenan al transportista o al operador de la terminal, por valores varias veces el múltiple del valor de la mercadería dañada y admiten reclamos por “lucros cesantes”, por “pérdida de imagen” y otros argucias muy por encima del valor del producto en el mercado, mientras la mayoría de los Convenios Internacionales tienen cláusulas que limiten el reclamo al valor que tiene en el mercado local la mercadería dañada.
- c) Este participante opina, que con excepción de los Convenios Aéreos, todos los otros convenios que él conoce, tienen valores monetarios de la limitación de la responsabilidad, que son mucho mayores que el valor medio de la mercaderías transportadas en los diferentes modos. Al respecto hace referencia a un estudio de 2001 de la Comisión Europea: The Economic Impact of Carrier Liability on Intermodal Freight-transport. <[http://www.europa.eu.int/comm/transport/library/executive\\_summary.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/transport/library/executive_summary.pdf)>
- d) Muchas veces se lee que el límite de la responsabilidad según los convenios Marítimos más usados, las Reglas de La Haya, La Haya Visby y aún las pocas usadas Reglas de Hamburgo, sería bajo. Esto está muy lejos de la realidad. El 80% de los contratos de Transporte Multimodal en el mundo tienen una “pierna” marítima y se trata casi en su totalidad de transporte en contenedores. Las Reglas de La Haya, La Haya Visby y aún las poco usadas Reglas de Hamburgo tienen una limitación de la responsabilidad por bulto o por kilogramo, lo que resulta mayor. Manifiesta el experto que en todos los Convenios que conoce, el espíritu es considerar como “cantidad de bultos” en un contenedor, los declarados en el Documento de Transporte y que ningún Tribunal medianamente informado sobre el real funcionamiento del transporte de Contenedores, puede aceptar que se pretende decir que un contenedor es un solo bulto, simplemente porque es usual que se observa el documento de transporte con la cláusula STC (que dice contener). Para un contenedor que contiene 300 o 400 bultos, como es normal, el límite de la responsabilidad del transportista marítima según Reglas de La Haya es 300 x 100 Libras Esterlinas Oro ( 300 por US\$ 19.500= US\$ 5.850.000) y según las muy criticadas Reglas de La Haya Visby 300 x DEG 666,666 ( 300 por US\$ 1033= US\$ 309.900). El experto termina preguntándose: ¿Que porcentaje de los contenedores transportados en el mundo llegan a este valor total ?
- e) Finalmente, este experto sugiere un camino a los países de la región para acoplarse a las ventajas del transporte multimodal: en primer lugar, adaptar sus normas de transporte unimodal de tal forma que cada modo pueda utilizar los documentos de transporte multimodal, aprobados por la Cámara Internacional de Comercio y basados en las Reglas UNCTAD(ICC para Documentos de Transporte Multimodal de 1992, que son los más utilizados en todo el mundo, hasta tanto se cree un nuevo Convenio Internacional

sobre Transporte Multimodal. Al respecto, pone como ejemplo la experiencia alemana con las nuevas leyes del HGB.

#### 4.2. DESDE LA ÓPTICA DE LOS OPERADORES

Algunos operadores de transporte, de terminales y de seguros, así como expertos en transporte multimodal presentaron otros problemas:

##### 4.2.1. Transportistas y Operadores de Terminales de Transporte

###### a. Falta de conocimiento del tema

Algunos operadores de transporte de la región no tienen claros los conceptos sobre multimodalismo y lo que implica manejarse con un contrato de transporte multimodal.

###### b. Problemas de Infraestructura Física:

Muchos operadores manifestaron que no disponen de infraestructura física adecuada para proveer un servicio intermodal / multimodal (redes y terminales para las interfases modales). En tal sentido, sugieren:

- Apoyar los trabajos de la IIRSA y el Plan Puebla-Panamá (PPP) para el soporte de cadenas logísticas intermodales, teniendo en cuenta la composición tradicional de los intercambios comerciales de la zona; la estabilidad temporal de la producción y su origen, el tipo y naturaleza de la carga que se genera, sus principales formas de comercialización y el nivel de unitarización que admite la carga.
- Solucionar las incompatibilidades existentes en aspectos tales como la señalización vial, el ancho (trocha) de las ferrovías y la altura (gálibo) de los puentes; etc. No obstante, algunos expertos participantes en el Foro observaron respecto a este punto que solucionar problemas de trochas y galibos es sumamente complicado y costoso.
- En cuanto a las terminales, es necesario adecuar su infraestructura física y digital y los equipos de manipuleo para realizar las interfaces modales o interconectividad de los modos con los costos, tiempos seguridad y calidad necesarios que exige el multimodalismo. El manejo moderno de carga, bajo cualquier modalidad, requiere de la presencia de equipos e instalaciones adecuadas para la transferencia de contenedores entre modos de transporte y de Terminales Interiores de Carga o Puertos Secos para su distribución física.

###### c. Problemas Operativos

- Entre los modos no existe una cultura de complementación sino una situación de competencia permanente por la carga. Esta situación implica una comunicación poco fluida y desconfianza entre los distintos modos, lo cual les impide la posibilidad de coordinar sus operaciones y complementarse para hacer más eficiente la cadena total de movilización. Muchos operadores son pesimistas en cuanto a que esta situación cambie, por lo menos en el corto y mediano plazo.
- Los problemas para lograr un servicio confiable en las cadenas multimodales hacia o desde la región, obliga a los operadores multimodales extrarregionales a trabajar con contratos de transporte combinado y no multimodal, para deslindar responsabilidades ante problemas producidos en los segmentos intrarregionales de la cadena, realizados generalmente por operadores locales -principalmente del modo por carretera- que no tienen suficiente experiencia y tampoco cuentan con el apoyo del Estado para proveerlos de la infraestructura física adecuada y la certeza jurídica necesaria para responder eficientemente en un servicio de estas características.

- A su vez, se comenta que los transportistas por carretera de la región se oponen al multimodalismo pues su implantación les haría perder sus clientes directos, quienes pasarían a negociar directamente con las grandes navieras y los megatransitarios.
- Por su parte, los transportistas por ferrocarril señalan que aún cuando la franja competitiva del mercado de transporte ferroviario se da dentro de la modalidad intermodal o multimodal, actualmente su participación en esta modalidad es marginal para el caso de la región. En tal sentido, manifiestan que para incrementar esta participación se requieren entre otras, las siguientes acciones: complementación con el sector automotor y marítimo; que las empresas ferroviarias puedan participar como agentes logísticos en toda la cadena, asumiendo la responsabilidad operativa y de la carga; que se permita el acceso de terceros a las redes ferroviarias y crear un marco jurídico facilitador del transporte.
- Para la mayoría de los operadores de la región es difícil obtener la condición de operador de transporte multimodal (OTM) por las grandes exigencias que ello implica. Estos operadores deben ser empresas de grandes dimensiones, con buena infraestructura física y digital, con acceso a redes globales de transporte mediante acuerdos de colaboración -esto último se hace muy difícil-; con suficiente capital para cubrir garantías financieras o primas de seguro importantes y con los conocimientos logísticos necesarios para desarrollar eficientemente esta modalidad de transporte. Por otra parte, en muchos operadores de la región que potencialmente podrían transformarse en OTM, existen dudas de que exista una rentabilidad suficiente que justifique su involucramiento de forma eficiente y responsable en esta modalidad.
- A algunos OTMs constituidos legalmente en la región, se les ha hecho difícil conformar una red de agentes internacionales y para mostrar engañosamente que tienen dichas redes, hacen alianzas con agentes de carga no confiables. Esto ha traído algunas dificultades para los OTMs y sus clientes en situaciones de siniestros, ya que se ha ofrecido un servicio que no se encuentra en capacidad de prestar. Asimismo, el desconocimiento de sus clientes, ha llevado a estos OTMs a prestar servicios a gente desconocida que ha resultado ser proveedora de precursores químicos para la elaboración de drogas y/o de otro tipo de contrabando. Todas estas situaciones han generado desconfianza en las autoridades aduaneras, quienes en vez de facilitar el Transporte Multimodal, se han visto en la necesidad de ejercer un mayor control y vigilancia a estas operaciones y a los OTMs, lo cual ha dificultado el tratamiento preferencial a las operaciones de Transporte Multimodal en el puertos, aeropuertos y pasos de frontera.
- Existe necesidad de Implementar sistemas que mejoren el flujo de las unidades de carga, por ejemplo: el sistema Roll On - Roll Off (RO-RO)<sup>34</sup>, una muy buena solución para resolver el exceso de cargas. Este sistema permitiría que los contenedores transportados por trailers, se embarcaran en un buque y llegaran al puerto elegido. La traba que esto tiene es que no se permite el desenganche de los trailers, por lo que los tractores deben realizar el viaje junto a sus trailers. En términos reales, hace que el costo del flete sea el costo del tractor más el trailer, más el flete fluvial o marítimo, volviéndolo económicamente inviable. De lograrse el permiso de desenganche, el tractor dejaría su trailer en zona portuaria y retornaría a la búsqueda de otro tráfico; el trailer sería cargado en un Roll On-Roll Off y seguiría hasta su puerto de destino, donde el trailer sería tomado por un tractor de la matrícula del país donde se destinará para continuar su travesía. En general, los gobiernos deberían prestar más atención a la posibilidad de crear "Autopistas del Mar" / Motorways of the Sea", según las políticas de países avanzados.

---

<sup>34</sup> Buques que transportan cargamento rodado.

d. Obstáculos a la Facilitación del Transporte

- El Transporte Multimodal requiere de facilidades mayores a las del transporte unimodal, que garanticen la velocidad y la seguridad en la operación. Además necesita de incentivos y estímulos adicionales, especialmente un trato preferencial aduanero, no debiendo ser sometidas a inspecciones aduaneras y de otros organismos de control (sanidad, migración, interior, etc.) en frontera o puntos intermedios. Si esta condición no existe, será muy difícil su desarrollo y ello desestimulará por tanto el uso del Documento de Transporte Multimodal. Hay que recordar, que el Operador de Transporte Multimodal, por actuar "como principal, no como agente", está asumiendo una responsabilidad mayor ante las autoridades, por lo cual debe dársele un tratamiento preferencial.

Al respecto, muchos operadores de transporte de la región se quejan de la falta de profesionalismo y agilidad en las aduanas y otros organismos de control, la mayoría de los cuales no están informados debidamente sobre la estructura, funcionamiento y necesidades del Transporte Multimodal. Preocupa que funcionarios con menores calificaciones, o en castigo, sean asignados a la frontera por donde transita la carga de comercio exterior y los servicios de transporte especializados, lo cual requiere de la atención de funcionarios con un alto nivel de conocimiento sobre el tema, que de a la carga amparada por un DTM un tratamiento preferencial.

- Un operador<sup>35</sup> manifestó que además de los problemas de la burocracia de los agentes estatales, existen trabas generadas por normativas anticuadas, aún en vigencia. "Todo ello hace que la implementación del transporte intermodal configure casi una aventura". A modo de ejemplo, citó algunas de las trabas que se viven a diario al momento de realizar un despacho internacional: Una de las condiciones básicas que referencia el éxito del contenedor como unidad de transporte para el comercio internacional, es la capacidad de la unidad de ser transferida de un modo a otro sin necesidad de asumir las complicaciones de la estiba ni de las intervenciones aduaneras. Ello hace pensar en un solo despacho realizado de origen a destino sin ninguna otra intervención en la travesía. Pero en la realidad, si uno pensara, por ejemplo, en un tráfico ferroviario entre Porto Alegre, pasando por Argentina y con destino a Chile, las complicaciones desde el punto de vista físico del tráfico serían importantísimas.

Para empezar, la trocha de los ferrocarriles en Brasil es distinta a la de Argentina y a su vez distinta a la Chilena; aquí se genera el primer inconveniente: cuando ingresa el contenedor a territorio argentino, debe ser transbordado, lo que infiere la primer intervención aduanera (que no reconoce el Tránsito Internacional). Paso seguido, el contenedor debe ser cargado en un ferrocarril argentino para su periplo hasta Mendoza, donde debe ser nuevamente removido para ser transbordado a un tren chileno; aquí hay una nueva intervención aduanera y además, al ser considerado un flete interno, debe tributar impositivamente. Al ingreso a Chile, nuevamente es intervenido aduaneramente, ya que en las intervenciones argentinas los precintos fueron abiertos y deben volver a consolidarlo. Este es sólo un ejemplo de las restricciones e inconvenientes administrativos al que son sometidas las cargas.

El precinto colocado en origen a la carga contenedorizada debería romperse exclusivamente en el lugar de destino o en la instalación aduanera mas cercana a su destino final, salvo excepcionales situaciones, las cuales es necesario evitar que se conviertan en la generalidad. Además, las inspecciones aduaneras en cada punto de transferencia, ponen en riesgo la carga e incrementan los costos de las mercancías. Si se trata de importaciones, estos efectos se verán en el mercado interno; si por el contrario, se trata de exportaciones, los efectos se reflejarán en menores niveles de competitividad en los mercados internacionales. Los principales costos provienen del robo o daño a las mercancías en estos procesos de control, perdiéndose el esfuerzo de una buena consolidación; costos por operación portuaria en traslado interno y

---

<sup>35</sup> Gustavo Green, Secretario Ejecutivo de la Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata (CPTCP).

apertura de contenedores y mayores tiempos de tránsito entre el origen y el destino de las mercancías.

- El Documento de Transporte Multimodal no es reconocido por las aduanas y menos aún, se ha pensado en incorporarlo al sistema informático aduanero, para agilizar los trámites, aún existiendo una normativa al respecto La falta de reconocimiento del DTM, obliga a que el transporte intermodal opte por manejar documentos de transporte unimodal, segmentado o combinado. En la mayoría de los países miembros las oficinas aduaneras no están preparadas para recibir y reconocer la transmisión electrónica de documentos.

e. Carencias Institucionales

- El Transporte Multimodal no ha sido posible debido a la falta de conocimiento y de compromiso político de nuestros gobernantes, en especial las autoridades de transporte. Esto requiere de capacitación de las mismas sobre este tema y de un cambio cultural que los convenza de la necesidad de promover y facilitar el transporte intermodal/multimodal de manera eficiente.
- Faltan Organismos Nacionales Competentes en Transporte Multimodal: El "Organismo Nacional Competente" debería existir en cada país para coordinar a todas las instituciones relacionadas con el Transporte Multimodal y velar por su desarrollo, facilitación y control. En la mayoría de los países miembros ni siquiera han designado al Organismo Nacional Competente y donde lo han designado no ha asumido sus funciones o donde funcionó, en algún momento, las abandonaron. En casi todos los países miembros de la ALADI, no hay quien, institucionalmente se preocupe por el Transporte Multimodal. Es fácil verificar esta afirmación. Ante el abandono de las funciones o la inexistencia de un Organismo Nacional Competente, las operaciones de Transporte Multimodal, donde son posibles, funcionan exclusivamente bajo el control de las autoridades aduaneras y carecen o es muy pobre el tratamiento preferencial, teniendo incluso mayores dificultades documentales, ante las autoridades aduaneras.
- El punto de partida para encauzar lo que se esta proponiendo, sería una adecuación de la parte institucional publica del transporte en América Latina, cuyas organismos deben contemplar un ente que trate los temas del multimodalismo. La parcelación de las estructuras por modos de transporte es un concepto antiguo, que en el siglo XXI no se concibe. que pueda existir todavía. Esta situación inhibe cualquier adelanto en esta materia. Pareciera que se trata de un tema cultural. Considero que ALADI estaría en condiciones de impulsar estos cambios con los instrumentos que dispone (seminarios, jornadas etc), teniendo en cuenta que este problema, afecta significativamente el comercio.
- Los procedimientos bancarios y de seguros disuaden de utilizar documentos multimodales, dificultando el crédito o el seguro de la operación multimodal.

f. Problemas Jurídicos

Existen algunos problemas de carácter jurídico que han incidido en la poca aplicación de las normas de transporte multimodal en la región:

- La normativa no ha sido reglamentada ni apoyada por otras normativas complementarias que establezcan con precisión todos los aspectos que faciliten el transporte multimodal (reglas de competencia; pesos y dimensiones de vehículos y unidades de carga, infraestructura; señalización; etc.) .
- No existe un Documento de Transporte Multimodal (DTM) común para todo el mercado regional, que sea reconocido por las aduanas y entidades financieras. En muchos casos, los operadores se limitan a incluir en un documento de transporte unimodal, tramos realizados en otros modos, como es el caso del TIF/DTA, carta de

porte ferroviario utilizada en América del Sur que permite realizar tráfico bimodal con la condición de que la responsabilidad la asuma el propio ferrocarril. Con el TIF/ DTA se está realizando en la actualidad tráfico internacional bimodal (ferroviario y carretero) entre Brasil y Chile, con tránsito en Argentina, actuando la empresa ferroviaria (que es a la vez empresa logística) como responsable de todo el transporte. Con carácter general se puede decir que la concentración de las responsabilidades es requisito fundamental para el desarrollo del multimodalismo.

- La experiencia de algunos operadores multimodales los ha llevado a constatar que el transporte Multimodal requiere certidumbre legal en las reglas unimodales, ya que en teoría, el OTM, si bien es el único que asume la responsabilidad ante el dueño de la carga en el contrato de transporte multimodal, él a su vez puede exigirles responsabilidad a los transportistas unimodales que él subcontrata, ya que ellos son los responsables efectivos. El problema es que estos transportistas efectivos responden bajo las condiciones de los convenios unimodales, donde cada modo tiene sus propios límites de responsabilidad, los cuales no necesariamente coinciden con los del operador multimodal. Con relación al Convenio de la ONU de 1980, muchos operadores dicen que el mismo es impracticable porque el O.T.M. debe responder a veces por problemas que no contemplan los contratos unimodales (Por ej.: errores de navegación, fuego, abordajes, encalladura, etc.), de los cuales están exentas las navieras y que representan gastos enormes. En este caso, el O.T.M., debe responder ante el cargador pero no puede repetirlo contra el subcontratista, que rechaza sus reclamos en base al convenio unimodal.
- Otro problema que puede surgir, es que un operador marítimo puede hacer en un mismo buque transportes con un contrato unimodal de “puerto a puerto” (con un conocimiento marítimo normal), o como OTM, lo cual llevaría a que en el mismo buque estaría sujeto a dos regímenes de responsabilidades distintos: bajo las condiciones normales del régimen marítimo (Reglas de la Haya, etc.) y otro bajo un régimen multimodal, que puede ser muy distinto. Como resultado, tendría en la explotación de un mismo buque, responsabilidades totalmente distintas, lo cual se traduce en problemas de seguro.
- Los operadores portuarios, aeroportuarios y de terminales interiores de carga han manifestado la necesidad de que el Estado les establezca claramente sus límites de responsabilidad respecto a la carga que manejen. Asimismo, los operadores de terminales señalan la necesidad de incorporar la desregulación del tráfico de contenedores.
- Muchos transportistas intermodales/multimodales con redes en otros países deben pagar impuestos en todos ellos debido a la ausencia de acuerdos para evitar la doble imposición. Ya de por sí, las cargas impositivas (IVA a los fletes, etc.) encarecen el servicio de transporte en general, por lo que varios autores señalan que la exclusión de estos tributos a los fletes multimodales puede incidir positivamente en el desarrollo de esta modalidad.

En resumen, comenta un operador logístico: “Cargas que salen en transporte aéreo y continúan en camión hasta destino final (varias compañías lo realizan diariamente); los envíos manejados por “integrators” de origen a destino; varias compañías marítimas que utilizan sus propios camiones para ofrecer servicios “puerta a puerta”; etc. Sin embargo, para que exista una acentuación del transporte multimodal sobre mayores volúmenes en el transporte de cargas, es imprescindible crear bases sólidas en toda la infraestructura que lo sostiene, es decir: acuerdos entre países y/o regiones sobre la materia, donde se contemplen límites de responsabilidad homogéneos y con valores aceptables para todos los sectores intervinientes (¿utopía?); acuerdos aduaneros de los distintos países para homogeneizar tramitaciones (¿utopía?); aceptación de documentos multimodales por parte de las autoridades de los distintos países; aceptación bancaria de esos

documentos; reglamentaciones comunes en los aspectos operativos y sobre el OTM; garantías comunes entre países y/o regiones, etc.”<sup>36</sup>

#### 4.2.2. Operadores de seguros:

Desde la óptica de las empresas aseguradoras, se aprecia la siguiente situación:<sup>37</sup>

##### a. Falta de conocimiento del tema

Suele haber desconocimiento sobre el Transporte Multimodal por parte de muchas aseguradoras locales.

##### b. Problemas Operativos

- El transporte es un riesgo y por ello cada uno de los actores que interviene en la cadena suele tener su propia póliza para cubrir su responsabilidad. Estas responsabilidades son diferentes y por lo tanto los cubrimientos reflejan esta situación. La póliza de seguro del OTM normalmente supera la responsabilidad de varios actores, en especial las del transportador marítimo.
- En el Transporte Multimodal el OTM siempre tiene la responsabilidad ante su cliente por la pérdida, el daño o el retraso en la entrega de la mercancía cuando esto último se ha estipulado. El cliente no necesita que se busque el responsable directo, tampoco le es de interés conocer donde ocurrió el siniestro, ni en poder de que actor estaba su mercancía cuando ocurrió el siniestro, porque en cualesquiera que sean las circunstancias el OTM le responde.
- La póliza del OTM debe cubrir su responsabilidad en los siniestros que se presenten en cualquier país, es decir que el cubrimiento debe ser a nivel mundial. Las compañías de seguro nacionales de algunos países de la región operan principalmente a nivel nacional, por restricciones de la propia normatividad existente, pero les garantiza el monopolio del mercado nacional. Esto resulta justamente en un costo más alto, que se debe tratar de bajar.
- Muchos usuarios de transporte prefieren –aunque no sean los responsables del siniestro- reclamarle a su propio asegurador la indemnización –para lo cual pagan una prima que les cubre todo el valor de la carga- y luego el asegurador repite contra los aseguradores del transportista. Para el asegurador del usuario ésta última opción sirve en algunos pocos países donde no existen límites de responsabilidad, lo cual le asegura la recuperación de todo el monto de la indemnización dada al usuario, pero no siempre es así donde existen límites, ya que la carga podría valer más y ello hace que el asegurador no recupere todo lo pagado al usuario.
- Es probable que las casas matrices de estas aseguradoras pasen a una mayor proporción de las pólizas, con lo cual sus filiales perderían parte de su cartera actual.
- La mayoría de los aseguradores considera que es necesario promover y facilitar la seguridad física de carga, vehículos, tripulación y terceros.

##### c. Problemas Jurídicos

- Los aseguradores se encuentran con la ausencia de leyes y reglas claras y coherentes sobre un aspecto clave para ellos como es el de los límites de responsabilidad del transportista, lo cual se refleja en la falta de seguridad o certeza jurídica para moverse en este negocio, dificultando además otros aspectos de esta

---

<sup>36</sup> Walter Gargiulo, Director de la empresa de servicios logísticos “Transcargo”. Montevideo, Uruguay

<sup>37</sup> Ma. Del Pilar Lozano, experta de Colombia.

actividad, como es la posibilidad de medir los riesgos y ejercer la acción de repetición / subrogación.

- Algunos aseguradores opinan que si se llegara a implementar efectivamente una sola norma, es probable que el mercado pase a ser más transparente, con lo cual, la competencia sería más intensa y los precios de las primas podrían reducirse, con una baja en las comisiones de los aseguradores.

#### 4.3. DESDE LA ÓPTICA DE LOS EXPERTOS

##### a. Tres visiones desde el MERCOSUR

##### i) Desde el Uruguay<sup>38</sup>

Se señala que la regla general en el transporte multimodal, suele comprender la actuación de un operador multimodal de transporte (O.T.M.), que recibe las mercaderías, las consolida y desconsolida; que puede brindar otros servicios logísticos accesorios y que subcontrata los más diversos medios de transporte (camión, tren, barco, avión) para llevarlas del lugar de partida u origen al de destino. Y la compleja trama de estas múltiples relaciones de transporte, almacenaje, depósito, embarque y reembarque exige una normativa muy clara, justa y aplicada por todos los integrantes de la cadena de transporte. En el orden internacional esta realidad ha sido bien elocuente, intentándose resolver a través de las Naciones Unidas tres grandes problemas: el régimen de responsabilidad del operador de transporte multimodal (O.T.M.), los documentos de transporte y el régimen durante las interfases portuarias o de depósitos intermedios.

Cabe preguntarse - a esta altura - por qué esas iniciativas no lograron convertirse en una legislación supranacional para regular la forma multimodal de transporte. Al margen de otras diferencias, existen tres temas fundamentales que han hecho imposible todo progreso, y que obedecen a intereses contrapuestos del comercio exterior, difíciles de disimular en un mundo con una creciente concentración de la riqueza, lo que implica una enorme brecha entre las economías centrales y las de la periferia y entre naciones transportadoras y cargadoras o tomadoras de fletes. Estos temas son: a) Jurisdicción competente y legislación aplicable; b) Responsabilidad del O.T.M. y los transportistas efectivos y c) La Limitación de Responsabilidad.

##### - Jurisdicción competente y legislación aplicable

El tema es de indudable trascendencia, pues supone nada más ni nada menos que determinar la jurisdicción (juez) competente para resolver los conflictos derivados del incumplimiento del transporte y la responsabilidad del O.T.M. Diversas fueron las soluciones que N.N.U.U. planteó en sus proyectados instrumentos, dejando muchas veces una gran amplitud para la autonomía de la voluntad de las partes, lo que en los hechos significaba que la parte más fuerte de la relación jurídica podía determinar y consignar en el documento de transporte la jurisdicción más conveniente a sus intereses. En este aspecto, la solución más conveniente existe a nivel del MERCOSUR. Nos referimos al Acuerdo sobre Jurisdicción en materia de Contrato de Transporte Internacional de Carga entre los Estados parte del MERCOSUR suscrito en Buenos Aires el 5 de julio de 2002 (DECISIÓN 12/02).

La mencionada Decisión es la que deberían ratificar todos los países de la región de inmediato y el mismo establece el sistema de aceptación universal para el transporte: la convención fija varias jurisdicciones razonables y preceptivas, establece que el actor tiene el derecho a optar libremente entre una de esas jurisdicciones y declara que las reglas son de orden público y que son nulas las

---

<sup>38</sup> Julio Vidal Amodeo, experto de Uruguay.

cláusulas que intenten derogar el tratado o establecer otras jurisdicciones exclusivas. Se trata de una magnífica solución que da una amplia opción al demandante para ocurrir a jurisdicciones razonables y convenientes para todos, y que legisla sobre domicilio, orden público, transporte por servicios acumulativos y otros puntos de la problemática de transporte. En este sentido, debemos afirmar que esta solución es excelente para resolver este primer gran escollo de la legislación internacional.

En cuanto a la legislación aplicable, existen dos grandes soluciones para determinar el derecho que rige la controversia: o bien existe un Acuerdo de Transporte Multimodal con normas sustanciales o bien habrá que recurrir a la ley del país de entrega de la carga. Esto no necesita más fundamentación, ya que los Tratados de Montevideo de 1940 optaron por la segunda opción, y los Tratados internacionales sobre transporte, cuando rigen entre países ratificantes, son de imperativa aplicación supranacional.

- *Responsabilidad del O.T.M. y los transportistas efectivos*

Cuando un operador multimodal recibe una carga, la containeriza y luego transporta el contenedor en un buque que realiza el resto del viaje (siempre hay un tramo terrestre aunque sea pequeño), estamos ante un transporte multimodal. Pero aunque se sostuviera que se trata de un transporte unimodal, la problemática sería idéntica, ya que la misma deriva mucho más de la aparición de la figura del operador emitiendo el conocimiento, que de si luego intervienen un camión y un barco, o varios barcos, o un avión y un camión. Este tipo de problema existe desde tiempo inmemorial (y las normas para solucionar el transporte sucesivo de los Tratados de Montevideo de 1940 son prueba de ello).

No obstante, las grandes innovaciones tecnológicas de los últimos veinte años, desarrolladas a partir de la aparición del contenedor, han sido paralelas a transformaciones en la operativa comercial y jurídica, cuya principal innovación ha sido la transformación del agente de cargas, que era un agente auxiliar del comercio, en la figura del "Operador Multimodal", u Operador de Transporte Multimodal" o "Freight Forwarder", que pasa a ser un comerciante que intermedia en la oferta de carga y bodega, y le adiciona a esa actividad una serie de servicios que presta directamente o a través de terceros que él subcontrata por su cuenta y riesgo. Sobre estos actores, los problemas planteados y que debió afrontar la jurisprudencia fueron cuatro:

Primero, la problemática planteada por la actuación internacional del O.T. M., en especial su vinculación con los agentes locales y la posibilidad de llamar a juicio y emplazar a los O.T.M en el domicilio de sus agentes locales por los contratos firmados por la casa central o matriz, en cuya ejecución hayan tenido intervención.

Segundo, la naturaleza de la actividad del O. T. M. o "freight forwarder" con especial relación a la responsabilidad que asume al contratar, ya sea expidiendo un "documento de transporte multimodal" propio, o ya sea utilizando simplemente un conocimiento de embarque (marítimo, aéreo o terrestre), que luego otros se encargarán de ejecutar.

Tercero, la cuestión de la responsabilidad de los transportistas efectivos que ejecutaron y cumplieron con el contrato consentido por el operador.

Cuarto: la responsabilidad del agente de cargas en destino que desconsolida la carga como consignatario de la totalidad del embarque.

- *Responsabilidad de los operadores multimodales*

El mayor problema que se plantea habitualmente en las acciones seguidas contra Operadores Multimodales, es el de la pretensión de estos, de exonerarse traspasando a los transportistas efectivos la responsabilidad por cualquier posible incumplimiento. Un Freight Forwarder determinado, llevado a juicio, puede plantear una defensa consistente en sostener que, aunque recibió personalmente

la carga, emitió el documento de transporte multimodal o unimodal y admite que faltó al final, los daños y perjuicios resultantes serían responsabilidad exclusiva del transportista efectivo. No parece que tal defensa pueda ser de recibo y ello es así, tanto por aplicación de los principios generales como por aplicación de las reglas que rigen la actividad de estos operadores comerciales. El especialista argentino Jorge Radovich, expresa que “no puede existir duda sobre la responsabilidad contractual como acarreador del "freight forwarder" que emite y suscribe un Conocimiento, por aplicación de los principios generales de los contratos...” y especialmente por la definición legal del transportador que brinda el art. 267 de la Ley de la Navegación (de Argentina). La norma citada es equivalente al art. 1257 del Código Civil uruguayo, conforme el cual, quien se obliga por un tercero de quien no es el representante, responde de los daños y perjuicios ante el acreedor del contrato.

En este punto, completa otro participante<sup>39</sup> lo siguiente: habría que agregar que un Freightforwarder que emite sus propios conocimientos y después subcontrata un armador, se transforma en un cargador en su relación con el armador, que será el transportista efectivo. Pero el Freightforwarder sigue siendo el responsable directo ante sus clientes que han recibido su conocimiento y debe responder en primera instancia y repetir después contra el Transportista Marítimo/Transportista efectivo SIEMPRE Y CUANDO ESO CORRESPONDA. Pero muchas veces el reclamo no es imputable al transportista efectivo, por ejemplo en caso de mala estiba en el contenedor, diferencias de cantidades etc. En este sentido la Ley Americana estableció la figura del Non-Vessel-Operating-Common-Carrier. N.V.O.C.C. Esta observación es válida TAMBIÉN para el próximo punto, donde se dan opiniones y aceptaciones locales muy generalizadas como cosas ciertas, mientras que difieren mucho de las reglas que se aplican en otras regiones, donde se toma bien en cuenta los puntos que observamos aquí .

- Responsabilidad del transportista efectivo

En el otro extremo de la problemática planteada por estas nuevas formas de negociación y operativa comercial, nos encontramos con el problema de la posibilidad de responsabilizar a los transportistas efectivos en cuyas manos se perdió o dañó la carga, y en especial con la posibilidad de responsabilizar al último transportador. La primera defensa en estos casos consiste en alegar una falta de legitimación pasiva, al no figurar su nombre en el contrato. Se estima que tal razonamiento no es correcto, ya que el transportador efectivo tiene una relación obligacional (entregar la carga recibida en buen estado y condición) que lo hace responsable de los eventuales daños y perjuicios. El transportador efectivo responde ante el Freight Forwarder como subcontratista, pero además responde ante el consignatario de la carga, como parte de un contrato que aceptó integrar. La responsabilidad del porteador efectivo con el Forwarder es concurrente, indivisible y solidaria. (art. 266 , 270 C.Com, art. 1398 C.C. y por analogía art.30 Convención de Varsovia de 1929 y Tratado de Montevideo de 1940). Se responsabiliza por un lado a la operadora multimodal, agente y comisionista de transporte (acarreador contractual), que toma la carga en origen y se compromete (obligación de resultado) a entregarla en destino en buenas condiciones y que incumplió sus obligaciones esenciales. Y también se responsabiliza a los transportistas efectivos, por ser las empresas que efectivamente realizaron el transporte de los efectos, y que deberán responder también por el incumplimiento<sup>40</sup>.

La Limitación de Responsabilidad

Esta es otra diferencia esencial y absolutamente carente de fundamentos en el comercio moderno. El tema de la limitación de responsabilidad es la principal cuestión política que debe tenerse clara en el momento de negociar o aprobar una

<sup>39</sup> Antonio Zuidwijk, experto de Argentina.

<sup>40</sup> Para ampliar sobre este punto, ver el trabajo de Julio Vidal Amodeo presentado en este Foro.

convención referida al transporte internacional. A favor de la limitación se argumenta que un régimen de responsabilidad limitada reduce los costos del transporte, y que por tanto debería tener un efecto favorable en la economía en su conjunto. Pero ¿es esto correcto y cierto?.

Para empezar, cualquier reducción en los costos del seguro de responsabilidad pagado por el transportista producirá un incremento en el costo del seguro de la carga pagado por el usuario del transporte. Más aún, la "irresponsabilidad" del transportista alienta la negligencia en aquellos que deberían ser diligentes en el cumplimiento de sus tareas de custodia. Si la responsabilidad del transportista se reduce a límites irrisorios, los costos serán transferidos a los aseguradores de la carga y tendrán repercusiones económicas y legales para la sociedad en su conjunto. Todas las otras ramas legales se mueven hacia la responsabilidad plena. Si los transportistas merecen una limitación de responsabilidad, ¿por qué no los hospitales, los médicos o los laboratorios?. En un mundo en que la responsabilidad y la reparación es cada vez más completa e integral (daño moral, responsabilidad del fabricante, leyes de protección al consumidor, etc.) se vuelve a insistir con un inconstitucional y privilegiado subsidio en beneficio de un sector de la actividad comercial y en detrimento de los otros.

No existen fundamentos jurídicos ni técnicos para incluir topes o límites de responsabilidad al porteador o transportistas. Estos son una rémora del pasado, fueron impuestos en el derecho marítimo por las potencias coloniales con grandes flotas mercantes a partir del siglo XVIII, y hoy en día son una imposición de los grandes países que detentan casi monopolícamente los medios de transporte internacional. Los límites de responsabilidad constituyen un injusto subsidio a los transportadores generalmente extranjeros. Además son inconstitucionales por violar los principios de igualdad y reparación integral del perjuicio patrimonial consagrados en nuestra Constitución de la República. El principio en la materia debe ser que en caso de incumplimiento del transporte, la indemnización a cargo del responsable no puede superar el valor de los efectos o mercaderías en el tiempo y lugar de entrega, que ha regido pacíficamente desde hace más de siglo y medio.

ii) Desde el Uruguay<sup>41</sup>

Los proyectos de convención sobre transporte multimodal suelen trancarse en el tema límites de responsabilidad ya que es muy difícil llegar a un acuerdo en ese tema. Eso provoca que los que negocian dediquen un tiempo enorme a un proyecto que luego fracasa por que no hay acuerdo en los límites, o que se termine aprobando un proyecto con una opción determinada en ese tema (sin límites, con límites altos, con límites bajos cualquiera que sea) y que luego la ratificación sea imposible porque los afectados por esa solución se oponen a la misma (todos los intereses al respecto son muy legítimos pero la experiencia indica que siempre va a haber un sector que se va a oponer a que se modifiquen los límites vigentes en su país, cualesquiera que sean).

A cierta altura de la negociación del Acuerdo del Mercosur se llegó a una conclusión que se estimó sería muy útil prever y utilizar: Cuando no hay acuerdo en una norma material (o sea con una solución de fondo) la única forma de solucionar el problema es mediante una norma de conflicto. Las normas de conflicto, no dan soluciones de fondo sino que remiten la solución a una determinada ley aplicable. Por ejemplo, la norma podría decir "los límites de responsabilidad en todos los casos se rigen por la *lex fori*", o "los límites de responsabilidad se rigen por la ley del lugar de celebración del contrato", o "los límites de responsabilidad se rigen por la ley de entrega de la carga al transportista", o "los límites de responsabilidad se rigen por la ley de lugar del destino final de la carga y entrega de la mercadería al destinatario" (esta última es la solución tradicional en la región y la que rige para Argentina, Paraguay y Uruguay vía los Tratados de Montevideo de 1940).

---

<sup>41</sup> Fernando Aguirre, experto de Uruguay.

De esa forma cada Estado puede manejar y establecer los límites de responsabilidad que considere razonables y acordes con el interés nacional. Y además cuando haya un anteproyecto pronto no tendrá que soportar la oposición cerrada de los intereses afectados por el mismo. Ello permitiría progresar en todos los demás aspectos del proyecto de convenio (que son mucho más técnicos y en los que es posible llegar a soluciones consensuadas).

iii) Desde Argentina.

Un participante de Argentina<sup>42</sup> sugiere que se dé más atención a los muchos estudios y documentos que se han publicado sobre el Transporte Multimodal en el mundo y que habría que buscar mayor información de como su implementación puede bajar los costos logísticos del transporte en la región. Considera que no es conducente enfocar el tema bajo una optica de “países ricos” contra “países pobres” como hacen algunos y tampoco de “países transportadoras” contra “países dadores de carga” que son comparaciones del lejano pasado. En primer lugar apunta a varios estudios sobre Regimenes de Responsabilidad de Transportistas hechos en los Estados Unidos y Europa y por otra parte aconseja la lectura del estudio The Economic Impact of Carrier Liability on Intermodal Freight Transport. European Commission 01/22/2001. También se refiere a un estudio de las Naciones Unidas del 2001, UN-REPORT Implementation of MTLaws, que se puede encontrar en el website: <http://www.unctad.org/en/docs/posdtetlbd2.en.pdf>, donde se expresa la preocupación por la confusión que estas reglas divergentes que se han formulado en America Latina han causado.

Propuesta:

Se señala que lo primero que habría que hacer, es anular urgentemente todas las normas dispersas y confusas que se han hecho en Sudamérica<sup>43</sup> y que no han hecho otra cosa que causar confusión. Después deben crearse las condiciones para que el Comercio Internacional pueda aceptar que se opere con las reglas de UNCTAD-ICC de 1992 sobre Documentos de Transporte Multimodal, que son de una gran aceptación en todo el mundo. Sugiere analizar la posibilidad de que un primer paso, sea que los países de Sudamérica adhieran a las Convenciones regionales originalmente europeas (actualmente de alcance mundial) como son la CMR, la CIM-COTIF y la CMMNI. El participante presenta los casos de Alemania, los Países Bajos y Estados Unidos, que tratan el tema de TM dentro de sus leyes unimodales y han hecho provisiones para que el Transporte Multimodal se “acople” a la legislación unimodal:

ALEMANIA. Muchos opinan que Alemania dio el mejor ejemplo para quitar ciertas dudas legales que han surgido con el avance del Transporte Intermodal y Multimodal: en Julio de 1998, reemplazó todas sus antiguas leyes que regían para distintos rubros del transporte, almacenaje y el funcionamiento de intermediarios, con una sola nueva Ley de Transporte para todas las actividades, que se basa principalmente en las reglas de CMR. La Ley abarca la actuación de transitarios/forwarders, operadores de depósitos, compañías de todos los modos de transporte etc.. Rige sin tomar en consideración si el tipo de contrato acordado entre las partes es unimodal o multimodal. Por el simple hecho de que se aplica a todos los sectores que en conjunto forman la cadena multimodal, es considerada por muchos como la Ley Alemana de Transporte Multimodal. Sin embargo, estas normas de ninguna forma fueron hechas específicamente para el transporte multimodal y en ningún lugar se la menciona como tal. En otras palabras, Alemania no inventó nada específico para el transporte multimodal. Adaptó todas las reglas de la cadena entera en una sola ley, que se aplica tanto en el transporte enteramente doméstico, como cuando forma parte de un transporte multimodal internacional. De esta forma, se evita la confusión que reina en Brasil y en Argentina, donde aparentemente las nuevas leyes generan más dudas que respuestas, y que crean diferentes reglas para una misma acción, dependiendo de si el contrato es unimodal o multimodal, que podrá dar problemas en casos de repetición para recuperar los daños de sub-contratistas.

---

<sup>42</sup> Antonio Zuidwijk, experto de Argentina.

<sup>43</sup> La ALAF viene señalando desde hace tiempo que hay que actualizar urgentemente las normas sobre el modo ferroviario incluidas en el Acuerdo del Transporte Internacional Terrestre (ATIT), ya que este acuerdo data del año 1990, cuando la mayoría de las empresas ferroviarias estaban bajo gestión estatal.

PAÍSES BAJOS: En 1994 se hizo un nuevo Código de Comercio, que reemplazó también todas las leyes de transportes antiguas, donde se insertaron las Reglas de la ICC 298 de 1975 sobre Transporte Combinado. (Parece extraño que no han cambiado estas reglas por las reglas UNCTAD/ICC DE 1992 sobre Documentos de Transporte Multimodal).

ESTADOS UNIDOS: La mayor potencia económica no tiene una Ley de Transporte Multimodal. Sin embargo es por lejos el país donde mejor funcionan el Transporte Intermodal y Multimodal. Esto se debe a 3 razones básicas: La aplicación de buenas Leyes de Transporte Automotor y de Ferrocarriles (Unimodales), una adecuada Infraestructura del Transporte y de Terminales de Transferencia y una buena Seguridad Nacional. Desde los años 70 se hacen constantemente estudios sobre la economía del transporte, donde actúan las Cámaras de los Operadores Privados y la Asociación de Funcionarios de Carreteras Estaduales y de Transportes. (Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO)). En 1975, el Gobierno Federal comenzó con la primera rueda del aumento de pesos por eje y peso total permitido en las autopistas interestatales. (Interstate Highways) y en 1976, el Congreso de los Estados Unidos creó la Comisión Nacional para el Estudio de Políticas de Transporte (National Transportation Policy Study Commission) que entregó en 1979 su estudio final: National Transportation Policies through the year 2000, que recomendó:

- Planear sistemas multimodales, antes que enfoques intra-modales
- Reducir las regulaciones económicas del Gobierno
- Trato igual por parte del Gobierno para los distintos modos de transporte
- Aumentar la competencia y mejorar la eficiencia, dejando actuar las fuerzas del mercado,
- Análisis económico de la política entera
- Perfeccionar las organizaciones gubernamentales (stream-lining)
- Coordinar mejor las actuaciones del Gobierno
- Usar al máximo el sector privado

Los resultados de estos estudios ya se produjeron en 1980: Para “desregular” y hacer más eficientes los transportes, se aprobaron en 1980 dos importantes leyes en el Congreso Americano: la Ley de Transporte por Automotor (Motor Carrier Act) y la Ley de Ferrocarriles (llamada Staggers Rail Act). Estas leyes fomentaron la competencia y las innovaciones en el transporte terrestre y la Staggers Act redujo las excesivas regulaciones del Interstate Commerce Commission ICC. Según un informe del ENO Transportation Policy Forum de 1999, desde la implementación del Staggers Act, los ferrocarriles tienen un 35% menos vías, un 32 % menos locomotoras, un 60% de empleados menos, pero transportan el 48% más de cargas, la productividad se triplicó y el 80% de esta mejora fue trasladado a los usuarios mediante rebajas de las tarifas.

En 1982, se aprobó la Ley de Asistencia al Transporte Terrestre (Surface Transportation Assistance Act) y en 1991 impulsaron la promulgación de la Intermodal Surface Transportation Efficiency Act. (ISTEA= Ley de eficiencia en el transporte intermodal terrestre) que tenía como objetivo impulsar el transporte combinado y el transporte intermodal. Por ley del año 1995, se eliminó la ICC, Interstate Commerce Commission y se creó en su lugar el Surface Transportation Board (Consejo para el Transporte de Superficie). En 1998, se promulgó la Transportation Equity Act (TEA= ley de “equidad en el transporte”) que pone el acento en conexiones intermodales y fomenta el transporte intermodal.

Una Ley de Transporte que no se revisó dentro de ese primer grupo, probablemente por su carácter internacional, fue la Ley de Transporte Marítimo US-COGSA = US Carriage of Goods by Sea Act de 1936, que está basada en las Reglas de La Haya. En 1996, la American Maritime Law Association, (Asociación de Abogados Marítimos), decidió elevar al Congreso de los Estados Unidos un proyecto de Ley para modificar dicha Ley, haciendo cambios en la parte marítima e incluyendo los tramos terrestres para cubrir el transporte “puerta a puerta”. Por eso muchos llaman a esta iniciativa, “Proyecto de Ley de Transporte Multimodal”, aunque éste no sea su objetivo principal. Por invadir jurisdicciones de países extranjeros, este proyecto de Ley encuentra grandes resistencias, especialmente de la Unión Europea, uno de los primeros socios comerciales de los EE.UU.

b. Una visión andina

Desde Colombia<sup>44</sup> se señala que existe un marco regulatorio suficiente para armonizar una normatividad común a nivel regional ALADI. Los Países Miembros de la Comunidad Andina cuentan con las Decisiones del Acuerdo de Cartagena que son normas supranacionales de obligatorio cumplimiento. Los países de Mercosur también cuentan con una normatividad pero se requiere su incorporación a la normatividad de cada país y Chile y México, incorporaron el Convenio de Ginebra de 1980. Parte de la normatividad que se requiere diseñar en algunos países, hace relación a:

- La designación del Organismo Nacional Competente para el Transporte Multimodal;
- Reglamentar los procedimientos administrativos y los documentos exigidos para la inscripción en el Registro de Operadores de Transporte Multimodal;
- Reglamentar las infracciones y sanciones, no aduaneras, de los Operadores de Transporte Multimodal y
- Diseñar o adoptar alguno de los DTM<sup>45</sup> existentes en el mercado. Sin embargo, lo ideal es lograr una normatividad común a todos los países miembros, pero esta no debería paralizar o detener los procesos en marcha.

No es mucho lo que hace falta, hay modelos aprovechables. Lo más importante es generar un mecanismo que garantice alcanzar logros que conduzcan al éxito. En tal sentido, se sugiere:

- Comprometer a cada país miembro de ALADI a nombrar el Organismo Nacional Competente para lo relativo al Transporte Multimodal y a crear una instancia de alto nivel en la institución designada. ALADI deberá controlar el cumplimiento del compromiso. Entre las funciones del Organismo Nacional Competente para lo relativo al Transporte Multimodal, deberá establecer la coordinación y un grupo de trabajo entre todas las instituciones del Estado que tengan relación con el comercio y el transporte con el fin de abrir la discusión sobre el tema e identificar las dificultades para concluir en una primera etapa en la elaboración de un Plan de Acción para la facilitación del transporte y el comercio.
- Promover e impulsar el cumplimiento de la Resolución 31(III) aprobada en 1996 en el seno de la Conferencia de Ministros de Transportes y Obras Públicas de América del Sur, sobre la elaboración del "Plan de Acción para la Facilitación del Transporte y el Comercio (FTC)," mediante la cual se recomienda a los Gobiernos de los países miembros la implementación a nivel nacional de este Plan, con la asistencia técnica de la UNCTAD y de la ALADI. Asimismo, se estableció que los países que tengan interés en implementar dicho Plan de Acción lo comunicarán a la Secretaría Permanente y designarán al organismo nacional que actuará como contraparte. Las Secretarías de la UNCTAD y de la ALADI, conjuntamente con el organismo de contraparte, elaborarán un proyecto acorde a las necesidades y a los recursos disponibles en cada país para desarrollar el Plan de Acción.
- Armonizar, a nivel regional, la normatividad sobre Transporte Multimodal. En estas reuniones deberían participar delegados de los países miembros de ALADI e invitados expertos en Transporte Multimodal.
- Incorporar en cada país la normatividad regional aprobada y reglamentar lo referente a la Inscripción en el Registro de OTMs y sobre infracciones sanciones no aduaneras.
- Diseñar un Documento de Transporte Multimodal, como un Título Valor, que se ajuste a la normatividad aprobada y solicitar su aprobación a la Cámara de Comercio Internacional.
- Armonización de los procesos y/o trámites de inscripción en el Registro de Operadores de Transporte Multimodal.

<sup>44</sup> María del Pilar Lozano E., experta de Colombia.

<sup>45</sup> Documento de Transporte Multimodal.

- Homologación de normas técnicas que faciliten en intermodalismo  
Desde Perú<sup>46</sup> se señala que es necesario homologar las normas técnicas del transporte de carga entre los países afiliados al MERCOSUR con los países afiliados a la COMUNIDAD ANDINA. (CAN), especialmente la parte correspondiente al transporte terrestre (acceso al mercado, contrato de transporte, pesos, dimensiones y configuraciones vehiculares, cuyas diferencias distorsionan la competencia leal.

#### RESUMEN DE LAS DISTINTAS OPINIONES:

<p><b>GLOBALIZACIÓN NORMATIVA</b></p> <p>a) En una primera etapa, adoptar como única norma para esta modalidad las Reglas de UNCTAD-ICC de 1992 sobre Documentos de Transporte Multimodal y b) adherir a las Convenciones unimodales originalmente europeas (actualmente de alcance mundial) como son la CMR<sup>47</sup> y la CIM-COTIF<sup>48</sup>. El objetivo general de esta opción – posición de la UNCTAD- es unificar los marcos jurídicos a escala global para ir acorde a la tendencia actual de globalización de las cadenas de abastecimiento, renunciando a las actuales normas nacionales y subregionales sobre esta materia. De esta forma los operadores y usuarios tendrán la certeza jurídica necesaria para optar por el multimodalismo y se trabajaría con los mismos límites de responsabilidad. También se pueden dejar las normas vigentes actualmente en los países miembros de la ALADI, procurando su armonización a nivel regional.</p>
<p><b>ADOPCIÓN A NIVEL NACIONAL DE UNA LEY MODELO Y POSTERIOR REGIONALIZACIÓN DE ESTA NORMA.</b></p> <p>a) Adoptar una “Ley Modelo”, para internalizarla a nivel nacional como norma básica de transporte multimodal, con el fin de facilitar la posterior unificación de los marcos jurídicos a nivel regional. Una opción planteada para tomar como referencia es la “Ley Tipo” de Córdoba, que tiene los puntos básicos sobre el multimodalismo, obviando aspectos conflictivos como los límites de responsabilidad. b) Trabajar en la armonización y convergencia de las normas unimodales existentes en la región y otras que faciliten el multimodalismo.</p>
<p><b>ACTUALIZACIÓN DE PROYECTO REGIONAL Y ADOPCIÓN DEL MISMO POR TODOS LOS PAÍSES MIEMBROS.</b></p> <p>a) Retomar el tratamiento del Proyecto de Acuerdo de la Conferencia de Ministros de Transporte y Obras Públicas de América del Sur, que está en proceso de protocolización en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI) y ya ha sido suscrito hasta ahora por cuatro de los doce países de la ALADI (Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela) b) Trabajar en la armonización y convergencia de las normas unimodales existentes en la región y otras que faciliten el multimodalismo.</p>

## 5. BOSQUEJO DE PLAN DE ACCIÓN

Teniendo en cuenta lo planteado en este documento de trabajo, a continuación se presenta un bosquejo de plan de acción para fomentar el uso del multimodalismo en la región:

### 5.1. A ESCALA NACIONAL:

#### ASPECTOS INSTITUCIONALES

El punto de partida para encauzar lo que se está proponiendo en este Foro, debería consistir en fomentar a nivel nacional -y eventualmente regional- una adecuación a nivel institucional, a efectos de facilitar la coordinación entre los actores del intermodalismo (operadores de transporte, usuarios, aseguradoras, bancos, ministerios y otras entidades públicas y privadas de transporte, organismos de telecomunicaciones, aduanas, ministerios de interior, de comercio exterior, etc) y la resolución de los problemas que impiden el desarrollo de esta modalidad de transporte. Una de las posibilidades sería mediante la creación o reactivación de una instancia de alto nivel en el

<sup>46</sup> Fuente: Bruno Aberasturi Seoane, Ransa Comercial S.A. El Callao, Perú.

<sup>47</sup> Convention Relative au Contrat de Transport International de Marchandises par Route (CMR).

<sup>48</sup> Uniform Rules Concerning the Contract for International Carriage of Goods by Rail (CIM) and its Appendix B (COTIF) of 9 May 1980.

Ministerio de Transporte para que asuma tareas como "Organismo Nacional Competente del Transporte Multimodal". De esta forma, se daría cumplimiento a la Decisión 331 del Acuerdo de Cartagena y al Acuerdo sobre Transporte Multimodal del MERCOSUR, que prevén esta figura.

## 5.2. A ESCALA REGIONAL:

### ASPECTOS INSTITUCIONALES

A medida que se vayan conformando los organismos nacionales competentes en transporte multimodal, se irá avanzando en la coordinación entre estas entidades nacionales para perfeccionar los distintos aspectos que soportan los flujos intermodales (físicos, operativos y jurídicos).

### ASPECTOS JURÍDICOS Y DOCUMENTALES:

- Se actualizarán y armonizarán las normas nacionales, subregionales y regionales relativas a cada modo de transporte. Dentro de esta actividad, se procurará adaptar las normas de transporte unimodal vigentes en la región de tal forma que cada modo pueda utilizar los documentos de transporte multimodal, aprobados por la Cámara Internacional de Comercio y basados en las Reglas UNCTAD(ICC para Documentos de Transporte Multimodal de 1992, que son los más utilizados en todo el mundo, hasta tanto se cree un único marco jurídico adecuado para soportar la movilización intermodal y en el cual sean contemplados los intereses de todos los actores.
- En la etapa de elaboración del convenio único, se tendrá en cuenta fundamentalmente lo siguiente:
  - a) Se analizará la posibilidad de solucionar el problema de los límites de responsabilidad del transportista mediante la aplicación de una norma de conflicto, o de límites que contemplen los intereses de todas las partes.
  - b) Se trabajará en la aprobación de un solo Documento de Transporte Multimodal para toda la región, que esté autorizado por la Cámara de Comercio Internacional, procurando su inclusión en el sistema informático aduanero de todos los países y dictando normas que obliguen a su aceptación por parte de las aduanas y los bancos.
  - c) Se acordarán normas comunes sobre otros aspectos que faciliten el intermodalismo, tales como: normas técnicas, seguridad vial, libre flujo de contenedores y otras unidades, etc.

### ASPECTOS COMERCIALES Y OPERATIVOS:

Se analizarán las características (tipo, naturaleza, peso, y dimensiones de las cargas; volúmenes y valores comercializados; origen y destino de las cargas, etc.) de los flujos comerciales actuales y potencialmente viables de la región, con el fin de saber qué tipo de infraestructura y servicios se necesitarán para la movilización de dicha carga, promoviendo las combinaciones modales más adecuadas para dichos flujos, realizando en paralelo un programa de conscientización a los operadores de los distintos modos sobre el multimodalismo y las ventajas de la complementación modal. Asimismo, se procurará el desarrollo de una política que evite los costos de fricción modal y permita la complementación de los modos, haciendo realidad el transporte sostenible.

### ASPECTOS DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA

Continuar con el mejoramiento o desarrollo de la infraestructura física de transporte, terminales y de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los aspectos comerciales y operativos. A estos efectos, se aprovecharán las iniciativas de integración física existentes en la región.

## ANEXO 1

### EL CONSEJO DEL TRANSPORTE PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO (CTFC)

El CTFC fue creado en agosto de 1986 por Resolución CR 57 del Comité de Representantes de la ALADI, a instancias de otro órgano auxiliar de este Organismo: los Directores Nacionales de Aduanas. En ese entonces, los expertos aduaneros, que ya venían reuniéndose desde hacía dos años, comenzaron a dar especial importancia al tratamiento de obstáculos al tránsito internacional de mercaderías a través de las fronteras, motivo por el cual consideraron oportuno sugerir la creación de un órgano auxiliar de autoridades y expertos de transporte, que complementara esos trabajos. La recomendación de los Directores Nacionales de Aduanas confirmó una vez más que entre el comercio y el transporte existe una interrelación tan estrecha, que en muchas ocasiones es difícil establecer cuál es la causa o efecto del otro. Lo cierto es que no puede haber comercio sin transporte y el desarrollo de este último encuentra su principal justificación en la expansión del comercio. Por ello, los obstáculos que dificultan la movilización, complican también el flujo de los bienes comercializados y viceversa.

El reglamento de funcionamiento del CTFC fue aprobado por Resolución 59 del Comité de Representantes (Ver Anexo 2) y el mismo tuvo dos reuniones: una en diciembre de 1986 y otra en agosto de 1990. En ambas reuniones estuvieron presentes autoridades y expertos sectoriales de los países miembros, así como diversos organismos observadores (ALAF, CEPAL, OEA, INTAL, PNUD, etc.) y de cada una de estas surgió un Programa de Acción de Mediano Plazo para la Facilitación del Transporte y el Comercio Internacional -aprobados por el Comité de Representantes como Resoluciones 74 y 129 respectivamente- los cuales fueron tomados como marco de referencia para el desarrollo de los trabajos de la Asociación en este campo. La idea era que estos Programas fueran adoptados por organismos nacionales de facilitación del transporte establecidos en los países miembros.

Estos Programas se centraron en la eliminación de obstáculos fundamentalmente existentes en el ámbito aduanero, mediante:

- 1 La simplificación y racionalización progresiva de los procedimientos y documentos utilizados en las operaciones de transporte internacional.
- 2 La armonización de los controles aplicables a las mercaderías y a los vehículos de transporte en los cruces de fronteras.
- 3 La negociación de acuerdos de alcance parcial sobre tránsito aduanero internacional.

En esta oportunidad, la convocatoria del CTFC tendría como objetivo principal complementar los trabajos llevados a cabo por las otras iniciativas para el desarrollo del transporte existentes en la región, centrándose particularmente en la armonización y convergencia de las políticas y normas sobre este sector. En tal sentido, el presente informe pretende ser un insumo para la próxima reunión de este órgano auxiliar de la ALADI, incluyendo a tales efectos un diagnóstico sobre las políticas y normativas que regulan los distintos modos de transporte en los países miembros y una estrategia para su armonización y convergencia.

## RESOLUCIONES SOBRE EL CTFC

ALADI/CR/Resolución 57  
27 de agosto de 1986

### CREACIÓN DE UN CONSEJO DEL TRANSPORTE PARA LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y FUNCIONAMIENTO EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE ORGANISMOS NACIONALES SOBRE LAS MISMAS MATERIAS

#### RESOLUCIÓN 57

El COMITÉ de REPRESENTANTES,

VISTO Los artículos 35, literal o) y 42 del Tratado de Montevideo 1980 y el artículo cuarto, inciso d) de la Resolución 11 (II) del Consejo de Ministros.

CONSIDERANDO Que en base a las actividades que se desarrollan en el ámbito de la facilitación los países miembros acordaron encarar acciones de cooperación y facilitación en materia de transporte y comercio en la Rueda Regional de Negociaciones; teniendo en cuenta las recomendaciones adoptadas en estas materias por las diferentes reuniones de directores nacionales de aduana,

#### RESUELVE:

PRIMERO.- Crear el Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio como órgano auxiliar del Comité de Representantes en dichas materias, el cual se integrará con representantes designados por los Gobiernos de los países miembros.

SEGUNDO.- Dicho Consejo tendrá entre otras, las siguientes funciones:

- a) Asesorar a los Órganos de la Asociación en todos los temas relacionados con la facilitación de las operaciones de transporte y comercio entre los países miembros;
- b) Asesorar a los países miembros para evitar que los problemas del transporte se conviertan en barreras no arancelarias para el comercio intrarregional;
- c) Formular recomendaciones y resolver consultas sobre las materias sometidas a su consideración; y
- d) Recomendar la adopción de medidas o la concertación de acuerdos sobre facilitación del transporte y el comercio en el marco de los mecanismos establecidos en el Tratado de Montevideo 1980.

TERCERO.- Las recomendaciones adoptadas por el Consejo Asesor serán puestas a consideración del Comité de Representantes.

CUARTO.- La Secretaría General prestará al Consejo Asesor la asistencia técnica y administrativa que sea necesaria para su funcionamiento.

QUINTO.- El Consejo Asesor se reunirá por lo menos una vez al año por convocatoria del Comité de Representantes a propuesta de cualquier país miembro o de la Secretaría General.

SEXTO.- El Consejo asesor podrá proponer al Comité de Representantes el establecimiento de los procedimientos que considere adecuados para su funcionamiento.

SEPTIMO.- Recomendar a los Gobiernos de los países miembros que para el funcionamiento de estos Organismos, se contemplen, entre otros los siguientes elementos:

- a) Que su funcionamiento sea permanente;
- b) Que su composición sea interdisciplinaria;
- c) Que en sus actividades puedan participar representantes del sector privado;
- d) Que se tomen en consideración las orientaciones y los temas sobre facilitación adoptados o sugeridos por la Asociación.

REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DE LAS REUNIONES DEL CONSEJO DEL  
TRANSPORTE PARA LA FACILITACION DEL COMERCIO

PRIMERO.- El Consejo de Transporte para la Facilitación del Comercio (en adelante el Consejo), creado por Resolución 57 del Comité de Representantes de la ALADI, tiene los siguientes cometidos y facultades:

- a) Asesorar a los órganos de la Asociación en todos los temas relacionados con los aspectos operativos del transporte entre los países miembros;
- b) Asesorar a los países miembros para evitar que los problemas derivados del transporte se conviertan en barreras no arancelarias para el comercio intrarregional;
- c) Formular recomendaciones y resolver consultas sobre las materias sometidas a su consideración;
- d) Recomendar la adopción de medidas o la concertación de acuerdos, de carácter parcial o regional, sobre facilitación del transporte; y
- e) Recomendar la adopción de medidas especiales sobre facilitación del transporte en favor de los países mediterráneos de la Asociación, en el marco de los mecanismos establecidos en el Tratado de Montevideo 1980.

SEGUNDO.- Para el cumplimiento de los cometidos señalados en el artículo anterior, el Consejo podrá:

- a) Promover la consulta y colaboración entre los países miembros en aquellos aspectos de interés común dirigidos al desarrollo de los medios de transporte intrarregional;
- b) Procurar la coordinación y armonización de instrumentos para facilitar una adecuada expansión del transporte; y
- c) Solicitar la colaboración que considere adecuada para la realización de los estudios y trabajos que contribuyan a la consecución de sus cometidos, tanto a la Secretaría General de la ALADI, como a los organismos internacionales especializados.

TERCERO.- El Consejo se reunirá por lo menos una vez al año por convocatoria del Comité de Representantes a propuesta de la Secretaría o de sus integrantes.

CUARTO.- Las reuniones del Consejo serán dirigidas por un Presidente y Vicepresidente, elegidos en cada oportunidad por los miembros de la misma.

QUINTO.- El Consejo sesionará con la presencia de por lo menos dos tercios de sus integrantes.

SEXTO.- La Secretaría General prestará la asistencia necesaria al Consejo y actuará como Secretaría de sus reuniones. A tales efectos, en consulta con los países miembros y atendiendo a las recomendaciones que sobre el particular convenga el Consejo, preparará la Agenda de las reuniones, así como la documentación respectiva.

SEPTIMO.- Las resoluciones del Consejo se adoptarán con el voto afirmativo de, por lo menos, dos tercios de sus integrantes presentes. La abstención no significará voto negativo. La ausencia en el momento de la votación se interpretará como abstención.

OCTAVO.- El Consejo dejará constancia de sus deliberaciones y acuerdos en un acta que contendrá el resumen de los trabajos realizados y de las resoluciones adoptadas.

NOVENO.- El Consejo informará al Comité de Representantes, a través de la Secretaría General, acerca del resultado de las reuniones, especialmente las relacionadas con los literales a) y b) del artículo segundo de la Resolución 57 del Comité de Representantes.

## ANEXO 2

### RESOLUCIONES DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE TRANSPORTES, OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES DE AMÉRICA DEL SUR

#### RESOLUCION 24 (III)

#### TRANSPORTE TERRESTRE

La Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur,

#### CONSIDERANDO

Que son objetivos de esta Conferencia entre otros coadyuvar al desarrollo económico y social de los países de América del Sur en su conjunto, mediante la adopción de políticas, instrumentos y mecanismos que promuevan el fortalecimiento de los transportes; el propiciar la armonización de políticas y la coordinación de las acciones nacionales sobre transporte; y el definir posiciones y estrategias comunes en materia de transportes y comunicaciones para enfrentar los desafíos y problemas que plantean los cambiantes escenarios internacionales;

Que el transporte internacional por carretera constituye un elemento de significativa importancia para el desarrollo económico y social de los países de América del Sur;

Que en la II Reunión Ordinaria de la Conferencia se adoptó la [Resolución 17 \(II\)](#) - Transporte Terrestre - por la que se encomendó a la Corresponsalía de Bolivia convocar al Grupo de Trabajo creado por la [Resolución 12 \(I\)](#) con el objeto de elaborar la propuesta que permita la articulación de las normativas de los países del Cono Sur y del Pacto Andino; y

Que a tal efecto el Grupo de Trabajo cumplió con el mandato dispuesto, elaborando un instrumento que registra aspectos que permiten la armonización referida.

#### RESUELVE

1. Aprobar el documento cuyo texto se anexa a la presente Resolución sobre la Articulación de las Normas vigentes del Acuerdo de Cartagena y del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur.
2. Instar a los países de cada esquema Subregional para que utilizando los mecanismos jurídicos que corresponda, adopten a la brevedad posible las normas de articulación contenida en el documento aprobado.
3. Invitar a los países que aún no lo han hecho, a adherir al Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre vigente entre los países del Cono Sur.
4. Encomendar a la Secretaría Técnica Permanente remitir a los Ministerios de Transporte de los diferentes países los formularios y formatos que se utilizan en los espacios geográficos del Cono Sur y del Pacto Andino.

Montevideo, 8 de noviembre de 1996

## ANEXO

### ARTICULACION DE LAS NORMAS VIGENTES DEL ACUERDO DE CARTAGENA Y DEL CONVENIO DE LOS PAISES DEL CONO SUR, SOBRE TRANSPORTE INTERNACIONAL DE PASAJEROS Y MERCANCIAS POR CARRETERA

Artículo 1.- La presente Resolución tiene por objeto la articulación de las Decisiones vigentes del Acuerdo de Cartagena relativas al transporte internacional por carretera y del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur.

Artículo 2.- Los países de cada esquema Subregional reconocen la plena validez de los mecanismos operativos del otro esquema, manteniéndose la vigencia y validez de las normas propias en sus respectivos ámbitos geográficos.

Asimismo, los países de cada esquema Subregional reconocen la validez de sus respectivos ámbitos geográficos de los procedimientos de los tripulantes, otorgados conforme a la normativa del otro esquema.

Los países de cada esquema Subregional reconocen a los servicios de transporte internacional procedentes del otro esquema, el derecho a operar bajo la normativa del ámbito geográfico donde se desarrolla la operación de transporte.

Artículo 3.- Son de aplicación para el transporte internacional por carretera que se efectúe entre un País Miembro del Acuerdo de Cartagena y otro país signatario del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur, los siguientes principios generales:

a) LA BUENA FE

Se presume la buena fe en las actuaciones de los Organismos Nacionales Competentes, de las empresas de transporte y de los usuarios involucrados.

b) CONTINUIDAD DEL TRANSPORTE INTERNACIONAL

Los países adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la continuidad de origen a destino de las operaciones de transporte internacional por carretera entre un País Miembro del Acuerdo de Cartagena y otro signatario del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur. Asimismo, se considera fundamental no obstaculizar ni entorpecer el desarrollo de estos servicios y de aquellos necesarios para su efectiva realización.

c) LIBRE ELECCION DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL

Los países ejercerán la debida vigilancia e intervendrán en la medida de lo posible, para garantizar la libre elección del servicio de transporte internacional por carretera.

d) COMPETENCIA LEAL

Los diferentes agentes involucrados en las operaciones de transporte deberán ejercer sus actividades de forma tal que sus acciones contribuyan a la sana y libre competencia en los servicios de transporte internacional por carretera.

Artículo 4.- En las operaciones de transporte internacional por carretera que se realicen entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena y los signatarios del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur, a través de frontera común o en tránsito por uno o más países, se aplicarán las normas vigentes en sus respectivas jurisdicciones y los mecanismos de articulación y operación estipulados en la presente Resolución.

Artículo 5.- Siempre que los países lo consideren conveniente podrán suscribir acuerdos bi o plurilaterales sobre los aspectos técnicos operacionales y otros inherentes al transporte internacional por carretera.

Artículo 6.- Los documentos habilitantes de las empresas autorizadas, vehículos y tripulación, así como los necesarios para las operaciones de transporte internacional por carretera, expedidos por los Organismos

Nacionales Competentes de un País Miembro del Acuerdo de Cartagena o un país signatario del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur, serán reconocidos como válidos por los otros, en el marco de lo establecido en el Artículo 2.

Artículo 7.-Los Organismos Nacionales Competentes designados para la aplicación del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur y para las Decisiones del Acuerdo de Cartagena, sobre transporte internacional por carretera, serán los responsables del cumplimiento y aplicación de las disposiciones de la presente Resolución.

Cada país hará conocer oportunamente a los otros el Organismo Nacional Competente del sector.

Artículo 8.- Los Organismos Nacionales Competentes podrán imponer sanciones previstas en cada esquema, ante determinados incumplimientos o violaciones de las respectivas normas vigentes, de acuerdo con sus disposiciones pertinentes.

Artículo 9.-Cuando uno de los países adopte medidas de carácter legal o administrativo que afecten las operaciones de transporte internacional por carretera, deberá ponerlas en conocimiento de los Organismos Nacionales Competentes de los demás países, previamente a su puesta en vigencia.

Tales medidas no podrán estar, en caso alguno, en contradicción con los preceptos de las normas vigentes en cada esquema.

Artículo 10.- Cada uno de los países efectuará las inspecciones e investigaciones que otro país le solicite, con respecto al desarrollo de los servicios prestados por las empresas autorizadas dentro de su jurisdicción.

Artículo 11.-Los países podrán suscribir acuerdos para otorgarse mayores facilidades en el transporte internacional por carretera que los vincula, los cuales no podrán contradecir las disposiciones del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur ni las respectivas Decisiones vigentes del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 12.-La presente Resolución no significa ni podrá significar en caso alguno, restricciones a las facilidades que, sobre transporte o libre tránsito, se hubiesen concedido los países.