

## Capítulo VI

### EL COMERCIO Y LA EFICIENCIA DEL TRANSPORTE

*En este capítulo se presenta información sobre los últimos acontecimientos relacionados con el transporte, la facilitación del comercio y el transporte multimodal, así como sobre la situación de los principales convenios marítimos.*

#### A. TRANSPORTE EFICIENTE Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO

##### 1. Reuniones intergubernamentales de la UNCTAD

La UNCTAD convocó una Reunión de Expertos en la eficiencia del transporte y la facilitación la reunión hizo posible un examen exhaustivo de las cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio. El planteamiento general puso de manifiesto el interés de este tema para los países tanto en desarrollo como desarrollados. La vinculación de la facilitación del comercio con las medidas adoptadas por los Estados Unidos para mejorar la seguridad en el desplazamiento físico de las mercancías en contenedores se centra en la necesidad de presentar información oportuna y precisa para que puedan llevarse a cabo análisis significativos de riesgos. Los grandes transportistas explicaron su uso intensivo de "tecnología electrónica" para las operaciones y las actividades de comercialización y para las transacciones comerciales, y manifestaron que para su ulterior aplicación se necesitarían normas y reglas aceptadas internacionalmente.

Se examinaron también cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio que son de interés para los países sin litoral y de tránsito. Los acuerdos de tránsito que regulan el transporte del comercio entre países sobre la base de igualdad de acceso a los mercados de transporte, el trato no discriminatorio de los operadores de transporte y la libre competencia son un punto de partida. El establecimiento de puntos fronterizos bilaterales para controles conjuntos de aduanas, inmigración y salud y la creación de asociaciones entre el sector público y privado (por ejemplo, para la explotación del puerto de Djibouti, que es el principal punto de salida para las mercancías etíopes) son ilustraciones de medidas concretas que contribuyen también a la eficiencia de las operaciones de transporte.

Se han llevado a cabo varios estudios para medir la eficacia de la facilitación del comercio. La cuantificación de los beneficios fue una tarea sumamente difícil, incluso para la evaluación de medidas específicas y claras de facilitación del comercio. Con respecto a las normas multilaterales de la OMC relativas a la facilitación del comercio, los expertos consideraron si era más conveniente que fueran de cumplimiento obligatorio o sólo aconsejables, y se mostraron de acuerdo en que quizá fuera necesaria una combinación de ambas soluciones. Hubo también acuerdo en que la identificación de las necesidades y prioridades de asistencia técnica de los países en desarrollo debería incluir las necesidades infraestructurales, humanas y financieras para aplicar los Artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)<sup>5</sup>. Los expertos coincidieron en que un marco jurídico adecuado para la facilitación del comercio promovería la certeza, la previsibilidad y la uniformidad y, en particular, permitiría abordar el tema de las actividades de transporte multimodal y el uso de medios electrónicos para la comunicación en el comercio internacional.

Se manifestaron dos opiniones divergentes sobre la aplicación de las medidas de facilitación del comercio. Una mantenía que la facilitación del comercio es una cuestión que debe plantearse en el plano bilateral. Según la otra, la aplicación de las normas relativas al comercio es una tarea auténticamente internacional. Por lo tanto, las normas y procesos y reglamentos armonizados deberían aplicarse en todo el mundo, quizá a través de un organismo como la OMC. Finalmente, los expertos consideraron que las organizaciones internacionales deberían cooperar mutuamente para ofrecer las necesarias competencias multidisciplinares y especialidades requeridas para la facilitación del comercio.

En la séptima reunión de la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, celebrada en Ginebra del 24 al 27 de febrero de 2003, se adoptaron varias recomendaciones relativas a la facilitación del comercio. En ella se pidió a la UNCTAD que examinara y supervisara los acontecimientos relacionados con el transporte eficiente y la facilitación del comercio, incluidos los servicios logísticos y de transporte multimodal. En consecuencia, se estableció una página web ([www.un-tradefacilitation.net](http://www.un-tradefacilitation.net)), que permitiría el intercambio de servicios para la labor de facilitación del comercio realizada por varios organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales<sup>6</sup>. En ella se facilita al público información sobre las actividades de organizaciones concretas y sobre su labor colectiva.

La Comisión pidió también a la UNCTAD que estudiara, con las organizaciones intergubernamentales competentes, la posibilidad de establecer instrumentos internacionales uniformes sobre el transporte internacional; que ofreciera asistencia técnica a los países en desarrollo en el terreno de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular mediante la continuación del Sistema automatizado de datos aduaneros (SIDUNEA) y el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC), y que analizara los efectos de las nuevas medidas de seguridad en el comercio y transporte internacional de los países en desarrollo. Finalmente, la UNCTAD debería continuar analizando los acontecimientos relacionados con la facilitación del comercio y ayudando a los países en desarrollo a definir sus necesidades y prioridades de conformidad con el párrafo 27 de la Declaración de Doha y prestando asistencia en el área de los servicios de transporte en el contexto del AGCS.

## **B. EL TRANSPORTE MARÍTIMO EN LA OMC**

En los 50 últimos años las sucesivas negociaciones comerciales multilaterales para promover el comercio internacional de mercancías bajo el patrocinio del GATT han efectuado una considerable contribución al increíble aumento del comercio internacional. En la última ronda de negociaciones, la Ronda Uruguay, que terminó en diciembre de 1994 y cuyos acuerdos resultantes entraron en vigor el 1º de enero de 1995, se acordó establecer la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sustituiría al GATT y ampliaría la cobertura de estas negociaciones al sector de los servicios. En consecuencia, se estableció el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) para incluir todos los servicios, con la excepción de los ofrecidos por los gobiernos y los relacionados con los derechos de tráfico aéreo. Los servicios de transporte internacional, incluidos los servicios de transporte marítimo y auxiliares, forman parte del acuerdo.

Aproximadamente 140 países obligados por el AGCS han aceptado obligaciones generales y compromisos específicos en diferentes sectores de los servicios. Entre los primeros se incluye el principio de *trato de la nación más favorecida (NMF)*, en virtud del cual un país amplía de forma inmediata e incondicional a los proveedores de servicios de todos los países miembros un

trato no menos favorable que el concedido a proveedores semejantes de cualquier otro país. Los compromisos específicos se refieren al *acceso a los mercados* y el *trato nacional*. En virtud del primero, un país autoriza a los proveedores de servicios de otros países a ofrecer servicios en su territorio; en virtud del segundo, el trato otorgado a los proveedores de servicios no discrimina a favor de los nacionales. Los compromisos sobre el *acceso a los mercados* y el *trato nacional* se especifican en las *listas de compromisos* como *listas positivas* de los sectores/subsectores incluidos y como *listas negativas* de restricciones al acceso a los mercados y al trato nacional.

Se han definido cuatro modos de suministro, es decir formas en que se puede ofrecer un servicio y en que se puede contraer un compromiso. El modo 1 corresponde al *suministro transfronterizo* (el consumidor recibe en su país el servicio ofrecido por un proveedor de servicios no residente), como es en el caso de una compañía de transporte marítimo que presta servicios al comercio internacional de un país extranjero. El modo 2 corresponde al *consumo en el extranjero* (el consumidor se traslada a otro país para recibir el servicio), por ejemplo, un transportista que envía la carga a través de un puerto extranjero. El modo 3 corresponde a la *presencia comercial* (el proveedor extranjero establece una presencia comercial para ofrecer el servicio), por ejemplo, en el caso de un operador de terminales que gestiona un terminal de contenedores o de una compañía de transporte marítimo que establece filiales en otro país. El modo 4 corresponde a la *presencia temporal de personas físicas* (el proveedor extranjero es un individuo que se traslada a un país para prestar servicios), por ejemplo, las tripulaciones extranjeras en los buques.

CUADRO 44

**Estructura de la lista de compromisos específicos**

<i>Sector/Subsector</i>	<i>Limitaciones al acceso a los mercados</i>	<i>Limitaciones del trato nacional</i>	<i>Compromisos adicionales</i>
<b>11. Servicios de transporte</b>		(1) Ninguna	
<b>A. Servicios de transporte marítimo</b>	(2) Ninguna	(2) Ninguna	
<b>b. Transporte de carga</b>	(3) Se establece una compañía registrada para los buques que enarbolan el pabellón nacional. Sin consolidar		
	(4) Ninguna	(4) Ninguna	
<b>H. Servicios auxiliares para todas las modalidades de transporte</b>	(1) Sin consolidar*	(1) Sin consolidar*	
	(2) Ninguna	(2) Ninguna	
<b>a. Servicios de manipulación de carga</b>	(3) Ninguna**	(3) Ninguna	
<b>74110. Servicios de manipulación de contenedores</b>	(4) Ninguna	(4) Ninguna	

Nota: Se ha elaborado y acordado una terminología con el fin de facilitar la presentación, lectura y debate de la lista. Todos los compromisos mencionados en la lista están implícitamente *consolidados* y, cuando el país desea mantener medidas incompatibles con el acceso a los mercados y el trato nacional para un modo de suministro, utiliza el término *sin consolidar*. Cuando no es viable un modo de suministro, como el suministro de servicios transfronterizos de carga y descarga por un proveedor no residente, se utiliza el término *Sin consolidar\**. La palabra *Ninguna* significa que no hay ninguna limitación al acceso a los mercados o al trato nacional para el modo de suministro indicado, mientras que *Ninguna\*\** indica que se aplican disposiciones especiales (es decir, la licitación cuando se incluye la asignación del dominio público).

En el curso de las negociaciones, el Grupo de Negociación sobre Servicios de Transporte Marítimo (GNSTM) aprobó un proyecto de modelo de lista de compromisos específicos en que se reflejan los tres pilares de los servicios de transporte marítimo, a saber, los servicios internacionales de transporte, los servicios auxiliares de transporte marítimo y el acceso a las instalaciones portuarias y su utilización, así como las listas positivas y negativas de sectores y restricciones. En el cuadro 44, basado en el modelo de lista, los sectores aparecen enumerados en la primera columna; en la segunda y en la tercera se especifican las limitaciones al acceso a los mercados y el trato nacional, y el número hace referencia a los modos de suministro; la cuarta columna se utiliza para cualquier otro compromiso positivo, que en general son compromisos adicionales con respecto al acceso y la utilización de los servicios portuarios.

#### *Acontecimientos recientes*

Las negociaciones sobre el transporte marino y los servicios portuarios auxiliares no habían concluido cuando se celebró la Ronda Uruguay y continuaron hasta mediados de 1996, en que el GNSTM aprobó una Decisión relativa a las negociaciones sobre servicios de transporte marítimo, ratificada más tarde por el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, en virtud de la cual las negociaciones se reanudarían en la próxima ronda de negociaciones generales.

Como resultado conjunto de las negociaciones de la Ronda Uruguay, las realizadas en el Grupo de Negociación sobre Servicios de Transporte Marítimo (GNSTM) y las relativas a la adhesión, hay 47 países miembros de la OMC (13 de Asia, 12 de las Américas, 12 de Europa, 7 de África y 3 de Oceanía) que han incluido compromisos relativos al transporte marítimo en sus listas preparadas de conformidad con el AGCS, con considerables divergencias en cuanto a la amplitud y profundidad de los compromisos. Estos hacen referencia a los servicios de carga y de pasajeros (30), sólo de carga (5) o sólo de pasajeros (3), y 27 se refieren a los servicios auxiliares, incluidos los servicios portuarios.

Las negociaciones sobre transporte marítimo se han reanudado en el marco de la nueva ronda de conformidad con el programa incorporado del Artículo 19 del AGCS y de acuerdo con el calendario establecido en la Declaración Ministerial de Doha. Estas negociaciones son de importancia crítica para los países en desarrollo, ya que se concentran cada vez más en los servicios auxiliares, multimodales y logísticos, áreas en que los países en desarrollo están tratando de incrementar la capacidad de suministro con el fin de mantener las capacidades de transporte y un control comercial mínimo sobre sus flujos comerciales físicos.

En lo que respecta a la cobertura sustantiva del transporte marítimo, hay varias cuestiones que van más allá de los tres pilares originales, a saber, los *servicios internacionales de transporte*, los *servicios auxiliares de transporte marítimo* y el *acceso a las instalaciones portuarias y su utilización*, y que son objeto de especial interés y preocupación para los países en desarrollo.

Las cuestiones sustantivas de la negociación futura deberán reflejar las decisiones adoptadas en 1996 por el GNSTM sobre los mandatos de las negociaciones futuras, así como los últimos acontecimientos relacionados con los aspectos comerciales y organizativos en los sectores del transporte. De todo ello se deduce que las futuras negociaciones deberán tener en cuenta los planteamientos del transporte de puerta a puerta y la logística. Dado el grado de liberalización de los servicios del tráfico de altura, los grandes problemas que habría que resolver están relacionados más bien con los tramos terrestres de la cadena de transporte, es decir, el transporte multimodal y el trato de los depósitos y terminales terrestres.

El acceso a los mercados en el ámbito del transporte multimodal continúa siendo un tema especialmente difícil. Dada la forma en que el transporte en buques de línea regular se está convirtiendo en un servicio puerta a puerta y de carácter logístico, los operadores buscan abiertamente la reducción o eliminación de las restricciones de acceso, de ahí la necesidad de incluir las operaciones multimodales en el proceso de liberalización. Cabe señalar las siguientes opciones de consignación en listas: a) *compromisos adicionales*, y por lo tanto como una cuestión de *acceso y utilización* del transporte multimodal, b) un servicio auxiliar en el contexto de los compromisos sobre el segundo pilar o incluso c) un cuarto pilar nuevo. No obstante, las dificultades encontradas con este tema en el contexto de las negociaciones del AGCS plantean dudas sobre si es posible llegar a un acuerdo sobre el acceso a los mercados en el futuro próximo. La resistencia a la liberalización progresiva de los servicios de transporte multimodal podría acabar imponiéndose, debido al temor generalizado de que ello pudiera dar lugar a que el sector del transporte terrestre llegará a incluirse en la cobertura del AGCS. En consecuencia, los países que hicieron compromisos condicionales sobre transporte multimodal en sus proyectos de listas decidieron consignarlos como un compromiso adicional.

Algunas propuestas no se detienen en el transporte multimodal, y abarcan el propuesto proceso de liberalización de los servicios logísticos y de valor añadido. Si bien en la actualidad no hay ninguna entrada de clasificación independiente para los servicios logísticos en la Lista de la OMC de clasificación sectorial de los servicios, se han incluido ya elementos relacionados con la logística en varios apartados, como el sector de los Servicios de transporte (transporte de carga, servicios de carga y descarga, servicios de almacenamiento, servicios de agencias de transporte de carga, etc.) y el sector de Servicios prestados a las empresas (gestión de las existencias, tramitación de pedidos, etc.)<sup>7</sup>. Finalmente, nuevas propuestas subrayan la necesidad de vincular las consideraciones logísticas/marítimas con las de entrega urgente, sector que ocupa un lugar cada vez más importante en la logística<sup>8</sup>.

## **C. TRANSPORTE MULTIMODAL: VIABILIDAD DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL**

### **1. Información general**

Habida cuenta del constante crecimiento del transporte multimodal y en un contexto de creciente complejidad y fragmentación del marco jurídico internacional<sup>9</sup>, la secretaría de la UNCTAD realizó un estudio sobre la viabilidad de establecer un nuevo instrumento internacional acerca del transporte multimodal. Con el fin de recabar las opiniones de todas las partes interesadas, tanto del sector público como del privado, la secretaría preparó un cuestionario, que divulgó ampliamente. Se envió a todos los gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas todas las asociaciones competentes del sector, así como a algunos expertos sobre el tema (TDN 932(2) SITE).

La secretaría recibió un total de 109 respuestas al cuestionario, 60 de las cuales eran de gobiernos de países tanto desarrollados como en desarrollo y 49 de representantes del sector y de distintas procedencias. En ellas se incluyen las opiniones de los operadores de servicios de transporte (marítimos, por carretera y por ferrocarril), transitarios, proveedores de servicios logísticos y operadores de terminales, aseguradores de la responsabilidad y aseguradores de la carga, así como transportistas y usuarios de los servicios de transporte.

Posteriormente, la secretaría de la UNCTAD preparó un informe en que se exponían con cierto detalle los puntos de vista y opiniones manifestados en las respuestas al cuestionario

(*Multimodal Transport: The Feasibility of an International Legal Instrument* (UNCTAD/SDTE/TLB/2002/1), que puede consultarse en la página web de la UNCTAD<sup>10</sup>).

A continuación se presenta un extracto sobre las partes C. IV y C.V del informe ("Presentación y análisis de las repuestas" y "Cuestiones que también cabría examinar"). Puede obtenerse información más detallada consultando el documento completo de la UNCTAD. La versión resumida del documento se presentó también al Grupo de Trabajo sobre Derecho de Transporte de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) en su 11º período de sesiones (Naciones Unidas A/CN.9/WG.III/WP.30), que debía considerar el ámbito de aplicación del anteproyecto de instrumento y si debía aplicarse al transporte de puerto a puerto o de puerta a puerta (véase en informe de la CNUDMI A/CN.9/WG.III/WP.30; sobre el comentario de la UNCTAD acerca del anteproyecto de instrumento, véanse los documentos A/CN.9/WG.III/WP.21/Add.1 y UNCTAD/SDTE/TLB/4).

## **2. Presentación y análisis de las respuestas dadas al cuestionario**

En esta parte se resumen y examinan los principales resultados del cuestionario, que figuran detallados en la parte C.III del informe de la UNCTAD *Multimodal Transport: The Feasibility of an International Legal Instrument* (UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1).

### *2.1 Evaluación de la situación actual y conveniencia de elaborar un instrumento internacional*

Una gran mayoría de las respuestas (83%), dadas tanto por los gobiernos como por representantes no gubernamentales e industriales, consideran insatisfactorio el actual marco jurídico, y una clara mayoría (76%) estima que el sistema actual no es eficaz en función de los costos. La inmensa mayoría de las respuestas dadas en general (92%) considera que es conveniente elaborar un instrumento internacional que rijan la responsabilidad derivada del transporte multimodal y casi todos los encuestados (98%) están dispuestos a apoyar toda iniciativa concertada en ese sentido. En la práctica, es obvio que el nivel de apoyo dependería del contenido y de las características de todo posible nuevo instrumento. No obstante, según se desprende de la evaluación general de la situación, se desea un debate más detallado y se está dispuesto a entablar un intercambio de opiniones.

### *2. Idoneidad de los distintos enfoques*

En lo que respecta al enfoque más adecuado que cabría adoptar, las opiniones están en cierto modo divididas. Sin embargo, alrededor de las dos terceras partes de las personas que respondieron al cuestionario, tanto de los gobiernos como de las entidades no gubernamentales (65%) parecen preferir un nuevo instrumento internacional que rijan el transporte multimodal o la revisión del Convenio TM de 1980. Al analizar más a fondo este enfoque, revestiría interés estudiar las opiniones expresadas sobre el motivo por el cual el Convenio TM no fue objeto de suficientes ratificaciones para entrar en vigor. Las respuestas han planteado varias cuestiones primordiales, en particular la de que el Convenio TM de 1980 tal vez no haya resultado, en su momento, lo suficientemente atractivo para los cargadores y, al mismo tiempo, los portadores no han juzgado aceptables algunos de sus elementos. En un cierto número de respuestas se apoyó la elaboración de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante basado en reglas actualmente aplicadas en contratos comerciales, a saber, las Reglas de la UNCTAD/CCI.

Una minoría de los encuestados (13%), que representaba principalmente a partes de la industria de los transportes marítimos, parecía favorable a que el régimen del transporte internacional marítimo de mercancías se hiciera extensivo a todos los contratos de transporte

multimodal en los que hubiera un tramo marítimo, y algunos de ellos manifestaron expresamente su apoyo a la propuesta de proyecto de instrumento sobre el derecho del transporte, que sigue ese criterio <sup>11</sup>. En opinión de otra minoría de encuestados (13%), que representaba principalmente a partes de la industria de los transportes por carretera, la ampliación del régimen internacional del transporte de mercancías por carretera haciéndolo extensivo a todos los contratos de transporte multimodal en que hubiera un tramo por carretera sería el enfoque más apropiado.

En general, las respuestas indican que, con la importante excepción de la industria del transporte marítimo, el enfoque adoptado en el proyecto de instrumento sobre el derecho del transporte no parece contar con mucho apoyo. En consecuencia, existe un amplio margen para estudiar otras opciones en consulta con todas las partes interesadas en los transportes.

### *2.3 Rasgos importantes y elementos clave de todo posible instrumento internacional*

#### **Demoras**

La gran mayoría de los encuestados (90%) considera que en todo instrumento que rija el transporte multimodal debería abordarse la cuestión del retraso en la entrega, si bien algunos estiman que sólo debería haber responsabilidad por demora en ciertas circunstancias y que esa responsabilidad debería limitarse al nivel equivalente al del flete o de un múltiple del flete.

#### **Sistema de responsabilidad "uniforme", "de red" o "modificado"**

Con respecto al tipo de sistema de responsabilidad más apropiado, las opiniones, como era de esperar, están divididas, con algo menos de la mitad de los encuestados (48%) que apoyan un sistema de responsabilidad uniforme y con porcentajes similares del resto de los encuestados que apoyan un sistema de responsabilidad de red (28%) o un sistema modificado (24%).

Entre los partidarios de un sistema de red o de un sistema de responsabilidad modificado, la mayoría (59%) considera que sólo deberían variar las disposiciones de responsabilidad en función de la etapa unimodal en que se produjera la pérdida, el daño o la demora. Esta opinión parece prevalecer, particularmente entre los gobiernos. Otros encuestados, particularmente las organizaciones no gubernamentales, estiman que deberían variar también la base de la responsabilidad o las excepciones a la responsabilidad y el plazo para las demandas.

Todo acuerdo a corto plazo sobre el tipo más apropiado de sistema de responsabilidad, incluido el grado de uniformidad de las reglas de responsabilidad, tendría una importancia primordial para las perspectivas de éxito de cualquier debate sobre un nuevo instrumento internacional.

#### **Limitación de la responsabilidad**

Una cuestión estrechamente vinculada a la del tipo apropiado de sistema de responsabilidad es la de la limitación de la responsabilidad, sobre la que actualmente existen también muchas divergencias. En general, la mayoría de los encuestados apoyaron o aceptaron la necesidad de limitar la responsabilidad. Sin embargo, las respuestas reflejan muy diversos pareceres. Entre los gobiernos y los representantes de la industria se cuestiona la idea general de limitar la responsabilidad, mientras que otros, como los representantes de la industria marítima y de transitarios, ponen de relieve la conveniencia de limitar la responsabilidad conforme a los convenios unimodales, en particular habida cuenta de la pertinencia que siguen teniendo los

convenios unimodales en el contexto de las vías de recurso o demandas presentadas por portadores multimodales contra portadores subcontratistas unimodales.

En relación con los diversos posibles niveles monetarios de limitación mencionados, se observa que las personas relacionadas con los intereses de los portadores marítimos o sus representantes tienden a propugnar niveles de limitación inferiores a los que defienden otros encuestados. Es obvio que la limitación de la responsabilidad es una cuestión primordial, dado que las opiniones sobre la limitación afecta a las opiniones sobre la naturaleza y el tipo de sistema de responsabilidad y son influidas por ellas. Si bien en negociaciones para un nuevo convenio internacional la cuestión de la limitación de la responsabilidad no se plantea hasta una etapa relativamente tardía de los debates, es decir, una vez que se ha llegado a un acuerdo sobre las reglas sustantivas, puede ocurrir que algunos debates anteriores sobre principios y posibles niveles de limitación propicien un debate constructivo sobre otras cuestiones centrales.

### **Base de la responsabilidad**

Tanto entre los gobiernos como entre los demás encuestados se expresó un apoyo similar a: a) un sistema de responsabilidad culposa (53%) y b) un sistema de responsabilidad estricta (47%). Sin embargo, de las cifras generales se desprende una clara mayoría (85%) partidaria de que en cualquier caso se impongan excepciones a la responsabilidad.

### **Obligatorio o no obligatorio**

En general, la mayoría de las respuestas (58%) consideraban que había que formular un nuevo instrumento en forma de convenio que fuera aplicable obligatoriamente y que previera reglas de responsabilidad imperativas. No obstante, una minoría considerable (35%) de los encuestados estimó que sería apropiado adoptar un convenio no imperativo al que las partes pudieran adherirse o del que pudieran retirarse pero que previera reglas de responsabilidad imperativas que prevalecieran sobre todo conflicto contractual. De ello se desprende que tal vez convenga estudiar más detalladamente las ventajas y los inconvenientes que puedan tener las posibles opciones no obligatorias de un instrumento internacional.

### **Responsabilidad del porteador contractual durante todo el transporte multimodal**

En todos los sectores se expresó una clara mayoría (76%) a favor de que todo instrumento internacional que rija el transporte multimodal adopte el mismo criterio que el de los regímenes legislativos y contractuales de carácter multimodal existentes, previendo una responsabilidad continua del porteador OTM contractual durante todos los tramos del transporte. Se consideró que, en general, no era aceptable que las cláusulas normalizadas de un documento de transporte (o de su equivalente electrónico) limitaran el alcance del contrato y, por consiguiente, la responsabilidad del porteador contractual.

A este respecto, las respuestas recibidas pueden revestir una particular importancia para el futuro examen de las disposiciones del proyecto de instrumento sobre el derecho del transporte auspiciado por la CNUDMI. Tal como ha señalado la UNCTAD en su comentario<sup>12</sup>, los artículos 5.2.2 y 4.3 del proyecto de instrumento en la forma propuesta permitirían obviamente a un porteador contractual eludir toda responsabilidad derivada de a) ciertas funciones (por ejemplo, la estiba, la carga y la descarga) y b) ciertas partes (etapas) del contrato ejecutado por la otra parte. En su forma actual, el proyecto de instrumento no impide que se recurra a cláusulas normalizadas a tal efecto en el documento de transporte (o en su equivalente electrónico) y por lo tanto no constituye una salvaguardia contra prácticas abusivas. Así pues, un cargador podría



contratar a un porteador para transportar sus mercancías de puerta a puerta previo pago del flete y descubrir ulteriormente que el porteador, en virtud del contrato emitido en su forma normalizada por el porteador, no era responsable en ninguna de las etapas del transporte y en ninguno de sus aspectos. Esta situación no se ajustaría a las expectativas legítimas de los usuarios de los transportes, que en muchos casos conciertan con una parte el transporte de mercancías de puerta a puerta a fin de asegurar que una parte sea responsable durante todos los tramos de la operación. A juzgar por las respuestas dadas al cuestionario de la UNCTAD, existe una fuerte oposición general a todo cambio de enfoque similar al que actualmente se propone en el proyecto de instrumento.

### **3. Cuestiones que también cabría examinar**

El objetivo principal del cuestionario de la UNCTAD era propiciar el establecimiento y la viabilidad de un nuevo régimen de la responsabilidad en el transporte multimodal internacional, en particular, la conveniencia en principio de una reglamentación internacional, la aceptabilidad de soluciones potenciales y los criterios y la disposición de todas las partes interesadas, tanto públicas como privadas, a seguir ocupándose de esta cuestión.

A juzgar por el gran número de respuestas dadas al cuestionario y por el carácter detallado de muchos comentarios hechos por muy diversas partes públicas y privadas en general, parece haber una voluntad general de proceder a un intercambio de opiniones sobre la futura reglamentación de la responsabilidad en el transporte multimodal. Este hecho es alentador, dada la continua expansión del transporte multimodal en el contexto de un marco jurídico cada vez más fragmentado y complejo a nivel internacional. Tanto los usuarios como los proveedores de servicios de transportes, y también los gobiernos y otras partes interesadas, reconocen claramente que el actual marco jurídico no es satisfactorio y que, en principio, sería conveniente elaborar un instrumento internacional. No obstante, las opiniones sobre el modo de lograr la reglamentación internacional uniforme son divergentes, en parte, debido a los conflictos de intereses y también a la dificultad que previsiblemente entrañaría la concertación de una transacción práctica que aportara beneficios más claros que los del marco jurídico existente.

Las amplias divergencias que se observan entre las opiniones sobre cuestiones clave estrechamente vinculadas entre sí, como el tipo de sistema de responsabilidad (uniforme, de red o modificada), la base de la responsabilidad (estricta o culposa) y, sobre todo, la limitación de la responsabilidad, pueden constituir un obstáculo para que prospere la elaboración de un instrumento internacional. No obstante, estas divergencias pueden considerarse asimismo como resultado del hecho de que, a pesar de la expansión del transporte multimodal y de la proliferación de los regímenes nacionales de responsabilidad por el transporte multimodal, no ha habido en los últimos tiempos un debate debidamente centrado en estas cuestiones entre todas las partes interesadas a nivel mundial.

La necesidad de intensificar el diálogo sobre cuestiones controvertidas así como las posibles soluciones queda ilustrada por el hecho de que algunas opciones posibles, que se han sugerido provisionalmente en algunas de las respuestas dadas al cuestionario, aún no se hayan estudiado en ningún foro internacional. Por ejemplo, en varias respuestas se apoyó la formulación de un régimen internacional vinculante de la responsabilidad basado en soluciones contractuales comercialmente aceptables, es decir, las Reglas de la UNCTAD/CCI. Esas reglas tienen en común muchas características del Convenio TM de 1980, como su sistema de responsabilidad modificada que mantiene (totalmente o en parte) el criterio de la red en relación con la limitación de la responsabilidad. Sin embargo, mientras que el Convenio TM de 1980 no ha suscitado

mucho apoyo en la industria de los transportes, es evidente que las Reglas de la UNCTAD/CCI han tenido un claro éxito y han sido adoptadas por la FIATA en su conocimiento de embarque negociable de transporte multimodal<sup>92</sup> y por el BIMCO en Multidoc 95. Dado que aún no se ha estudiado en un foro internacional ninguna propuesta de instrumento internacional jurídicamente vinculante que se base en las Reglas de la UNCTAD/CCI, merecería la pena prestarle una mayor atención.

Otro criterio totalmente diferente para la reglamentación de la responsabilidad en el transporte multimodal internacional es el que propugna la elaboración de un régimen no imperativo, que prevea niveles uniformes y altos de responsabilidad. Los partidarios de este enfoque sostienen que tal régimen no imperativo resultaría, a nivel de la adopción de decisiones comerciales, una propuesta de interés tanto para los cargadores, a quienes interesa un régimen simple y económico, como para los porteadores, que desean ofrecer ese régimen como parte de su servicio. Hasta la fecha no se ha examinado en ningún foro internacional una solución no obligatoria de esta índole, y también sería conveniente estudiarla.

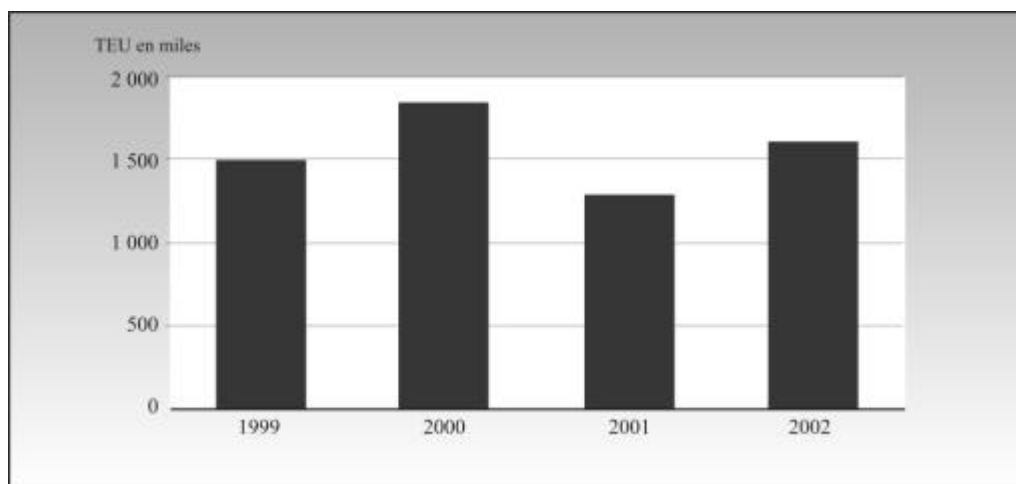
Si bien sería presuntuoso anticiparse al contenido y a la evolución de eventuales debates detallados con todas las partes interesadas, parece haber un interés notable en un debate constructivo. A fin de facilitar y de respaldar este proceso, parecería apropiado y oportuno convocar un foro internacional oficioso, bajo los auspicios de la UNCTAD y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas, como la CNUDMI y la CEPE. Ese foro permitiría llevar a cabo debates francos sobre cuestiones clave controvertidas que se ponen de relieve en el presente informe y que puedan servir de plataforma para que todas las partes interesadas, públicas y privadas, puedan estudiar las prioridades y las posibles soluciones de interés. Si bien es evidente que en la actualidad hay mucha controversia sobre el enfoque óptimo que cabría adoptar en relación con varias cuestiones fundamentales, se ha manifestado también cierto consenso en determinados aspectos. Se espera que esos aspectos sirvan de base para un debate constructivo y fructífero sobre la posible reglamentación del transporte multimodal.

#### **D. PRODUCCIÓN Y ALQUILER DE CONTENEDORES**

Según las proyecciones, la producción de nuevos contenedores de carga llegaría a 1,6 millones de TEU en 2002 (véase el gráfico 9), lo que representa una considerable recuperación con respecto al bajo nivel de 2001. La parte más considerable de esta producción correspondió a la demanda de los arrendadores, que representa aproximadamente el 50% del total, cifra muy superior al 35% del año anterior. La demanda de los transportistas de nuevo espacio en la flota de contenedores, que creció aproximadamente un 10% en 2002, fue de alrededor de 0,1 millones de TEU. Los arrendadores y transportistas contribuyeron también a la demanda, ya que la sustitución de contenedores obsoletos representaría, según las previsiones, casi 0,7 millones de TEU, es decir, el 46% de la producción.

GRÁFICO 9

**Producción anual total de contenedores**



Source: *Containerisation International*, janvier 2003, et *Containerisation International Yearbook 2002*.

China reforzó su predominio en la producción de contenedores durante 2002 y llegó a representar el 87% de la producción mundial (véase el cuadro 45). La producción de otras regiones disminuyó ligeramente, ya que se construyeron en China nuevas fábricas que permitieron la producción en gran escala utilizando materiales intermedios, como el acero de gran resistencia incluso en condiciones atmosféricas difíciles. Los productores de otras regiones tuvieron que soportar los costos relativamente elevados de materiales semejantes y, por lo tanto, su cuota de mercado disminuyó.

CUADRO 45

**Partes porcentuales de la producción de contenedores**

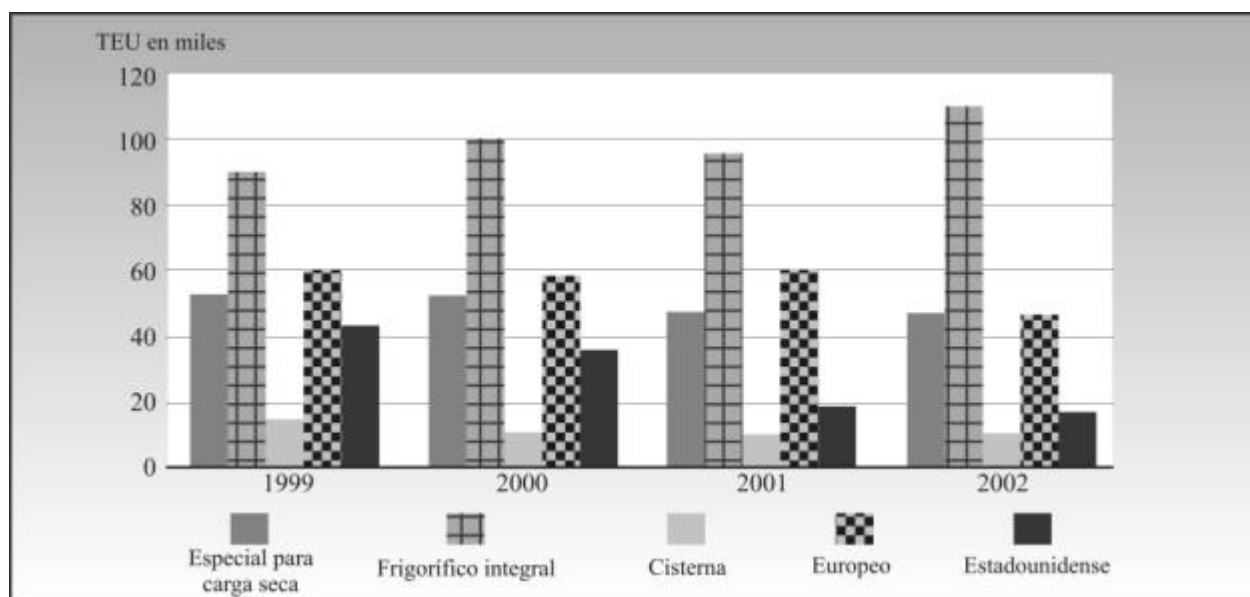
<i>Región/país</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
China	82	87
Otros países de Asia	8	6
Europa	8	6
Otros países	2	1

Fuente: *Containerisation International Yearbook*, enero de 2003.

La mayor parte de la producción fue de contenedores de tipo corriente para carga seca, que representaron aproximadamente 1,3 millones de TEU en 2002. Como puede verse en el gráfico 10, el resto está formado por contenedores frigoríficos integrales, contenedores especiales para carga seca, contenedores tanque y contenedores que no responden a las normas ISO adaptados a las necesidades especiales de los mercados de Europa y de América del Norte (es decir, de mayor anchura). La producción de estos dos últimos tipos ha disminuido en los años más recientes.

GRÁFICO 10

**Producción anual de contenedores distintos de los de tipo corriente para carga seca  
(TEU en miles)**



Fuente: *Containerisation International Yearbook*, enero de 2003, y *Containerisation International Yearbook*, 2002.

CUADRO 46

**Precios de los contenedores en China  
(en dólares)**

Período	China central			China meridional			China septentrional		
	20 pies	40 pies	40 pies HC*	20 pies	40 pies	40 pies HC*	20 pies	40 pies	40 pies HC*
1 <sup>er</sup> trimestre 2001	1 480	2 370	2 485	1 520	2 430	2 555	1 540	2 465	2 585
4 <sup>o</sup> trimestre 2001	1 350	2 160	2 270	1 380	2 210	2 320	1 400	2 240	2 350
1 <sup>er</sup> trimestre 2002	1 150	1 840	1 930	1 180	1 890	1 980	1 180	1 890	1 980
3 <sup>er</sup> trimestre 2002	1 350	2 160	2 270	1 380	2 210	2 320	1 400	2 240	2 350

Fuente: *Containerisation International Yearbook*, AUGUST 2002, y *Containerisation International Yearbook*, 2002.

\* HC es la sigla de "high cube", utilizada para designar los contenedores cúbicos de tipo alto.

Los precios de los contenedores de nueva construcción alcanzaron en China su nivel más bajo en el primer trimestre de 2002, después de disminuir durante 2001 (véase cuadro 46). La caída entre el primer trimestre de 2001 y el de 2002 fue de aproximadamente el 22%, y relativamente uniforme en las distintas regiones. Durante 2002, los precios subieron y, ya en el tercer trimestre, habían aumentado un 17% con respecto a los niveles de comienzos del año.

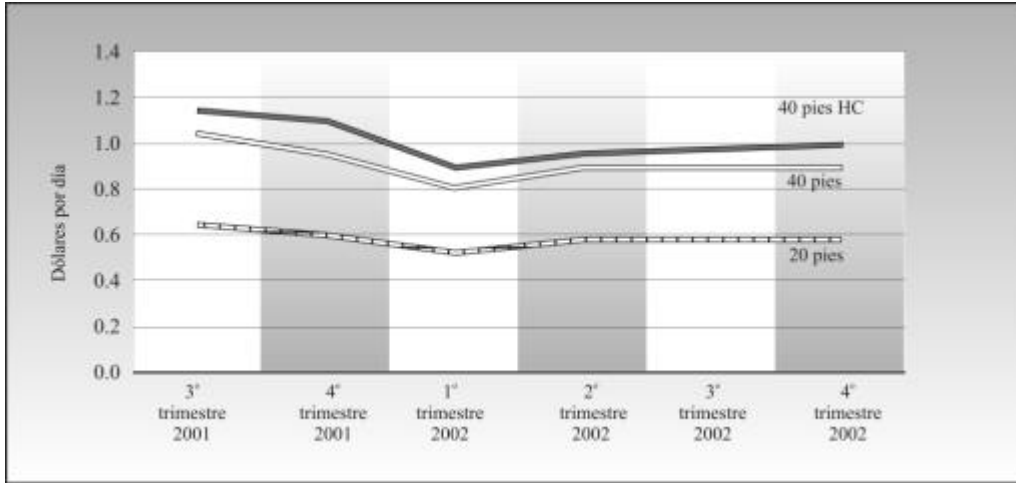
Las subidas de precios se debieron a varias razones. Los fabricantes que estaban produciendo por debajo de su capacidad desde 2001 y se resistían a producir a plena capacidad, dada la evolución del mercado de flete. El retraso en el aumento de la producción dio lugar a una disminución de las existencias, que explica en parte el aumento. El costo de la fabricación de contenedores subió también, ya que los precios de las materias intermedias y la materia prima, que se encontraban en su nivel más bajo como consecuencia de la caída de la producción de contenedores en 2001, subieron debido a su limitada disponibilidad (acero Corten y madera contrachapada).

Las tarifas de alquiler de los contenedores tocaron también fondo en el primer trimestre de 2002 (véase el gráfico 11), en paralelo con el bajo nivel de arrendamiento de contenedores: sólo 303.302 TEU, frente a las 680.932 del año anterior. En los meses siguientes de 2002, las tarifas mejoraron debido a la demanda de los transportistas, que preferían alquilar a comprar nuevos contenedores, ya que las tarifas de los fletes habían mejorado sólo de forma marginal durante la mayor parte del año. De hecho, muchos de los transportistas prefirieron realquilar contenedores con muchos años y en desuso acumulados en las zonas de baja demanda. A medida que aumentaron la demanda y los precios de nuevos contenedores, las tarifas y el número de los alquileres mejoraron ligeramente.

A comienzos de 2002, la flota de contenedores de carga seca alquilados se mantuvo en poco más de 7 millones de TEU. En cuanto otros tipos de contenedores alquilados - como buques tanque, buques frigoríficos, sin cubierta superior o sin cubierta lateral - la diversidad de los tamaños de la flota correspondía a las diferencias en la demanda del mercado (gráfico 12). En los tres últimos años, los arrendadores prefirieron ampliar su oferta de buques frigoríficos cúbicos de tipo alto y reducir sus flotas de buques frigoríficos de tipo normal y de contenedores sin cubierta superior o sin cubierta lateral.

GRÁFICO 11

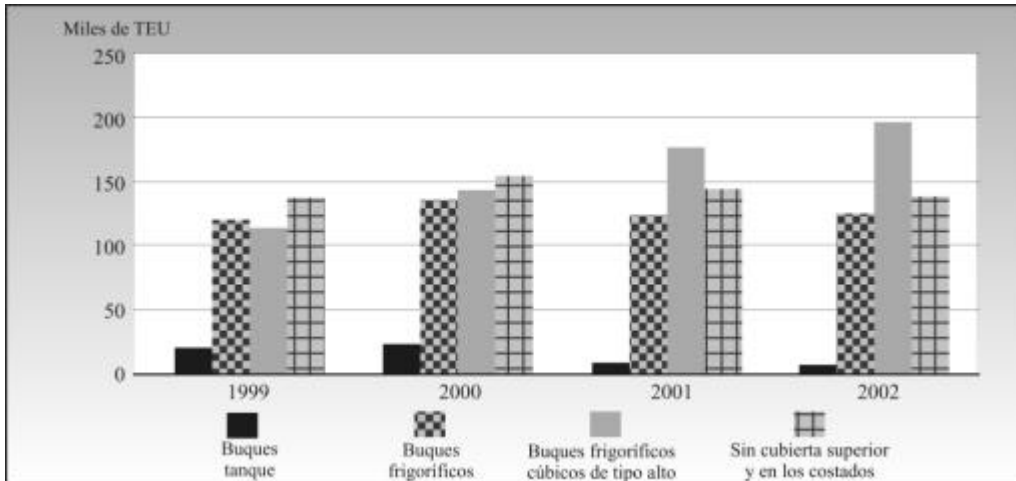
**Tarifas de los arrendamientos a término**



Fuente: Institute of International Container Lessor, 14<sup>th</sup> Annual Leased Container Fleet Surveys.

GRÁFICO 12

**Flotas de buques tanque, buques frigoríficos y buques frigoríficos cúbicos de tipo alto y sin cubierta superior ni en los costados**



Fuente: Institute of International Container Lessor, 14<sup>th</sup> Annual Leased Container Fleet Surveys.

**E. EL TRANSPORTE POR FERROCARRIL**

En 2002, varios países continuaron mejorando sus sistemas ferroviarios en el marco de sus estrategias por incrementar su participación en el comercio mundial. En julio de 2002, Australia comenzó la construcción del segmento final del Ferrocarril de AustralAsia, que con el tiempo unirá el puerto de aguas profundas de Darwin con Adelaide, y por lo tanto mejorará el acceso a los mercados asiáticos. Este proyecto está financiado por varios estados y por el Gobierno Federal (unos 285 millones de dólares), y por inversores privados que han integrado el Asia

Pacific Transport Consortium (APTC), que aporta 421 millones de dólares. El consorcio es titular del contrato de construcción-propiedad-operación del proyecto, que incluye la construcción de 1.420 kilómetros de vías de ancho normal entre Darwin y Alice Springs, el alquiler y mantenimiento de la línea de 830 kilómetros de Tarcoola (cerca de Adelaida) a Alice Springs, y la explotación del ferrocarril transcontinental desde Tarcoola a Darwin durante 50 años.

En 2002, se examinaron varios planes para modernizar las redes existentes. En Viet Nam, el gobierno aprobó un programa de 20 años para modernizar a la red nacional de ferrocarriles de la vía de un metro de anchura, que forma parte de la red transasiática. La inversión es considerable, de unos 11 mil millones de dólares, e incluye la mejora de la conexión norte-sur de 1.726 kilómetros entre Hanoi y Ciudad Ho Chi Minh para reducir la duración del viaje a 10 horas. Los ferrocarriles de la India han presupuestado 5.500 millones de dólares a lo largo de cinco años para su modernización, que incluye la conversión de la anchura de vía, la duplicación de las vías y la adopción de medidas de seguridad. Todo ello se complementa con iniciativas orientadas al cliente, como los descuentos en función del volumen, las tasas flexibles para el tráfico de estación a estación, la facilitación de la participación privada en el almacenamiento en los terminales existentes y la utilización de contenedores para mercancías que no se transportan a granel. En el Canadá, se está examinando una propuesta del Gobierno Federal para invertir hasta 2.000 millones de dólares con el fin de actualizar la red de ferrocarriles del país para hacer posible que un número mayor de trenes de más peso puedan funcionar sin problemas de seguridad a mayor velocidad y mejorar los enlaces ferroviarios en la frontera de los Estados Unidos.

En otros países, las operaciones de inversiones ferroviarios competían con otras formas de transporte, o las complementaban. En China, un plan de comunicación de Dalian con Yantai City, en el norte de Shandong, mediante transbordador con un recorrido de 147 km era la alternativa a una ruta por ferrocarril de 1.000 kilómetros que actualmente une esos dos lugares. Comenzó la construcción de una ruta mixta de tren y transbordador entre Zhangjian Hai'an y Hainan Island. El servicio se ha concebido de manera que pueda transportar 40 vagones de carga, 40 automóviles y 1200 pasajeros. En Nueva Zelanda, se recibían quejas por la poca eficiencia de la red de ferrocarril para las exportaciones. Los esfuerzos gubernamentales por corregir esta situación encontraron dificultades, ya que las necesidades de transporte de este pequeño país con una población limitada y una economía predominantemente rural podían atenderse con el transporte por camión. En Austria, la línea de ferrocarril Westbahn de 317 kilómetros entre Viena y Salzburgo se estaba mejorando y modernizando para reducir el tiempo de viaje y aumentar la capacidad, y de esa manera incrementar la importancia del país para el transporte con destino a Europa oriental. En Duisburgo, se habían formulado planes para conectar este importante centro intermodal en el Rin con los enlaces ferroviarios hacia los puertos de Europa meridional.

## **F. SITUACIÓN DE LAS CONVENCIONES**

Hay varias convenciones internacionales sobre las actividades comerciales y técnicas del transporte marítimo. En el recuadro 4 figura la situación en junio de 2003 de los convenios marítimos internacionales adoptados con los auspicios de la UNCTAD. Se encontrará información completa y actualizada de esas y otras convenciones pertinentes en la página web de las Naciones Unidas [www.un.org/law](http://www.un.org/law). Esa página también ofrece vínculos, entre otras, con las páginas siguientes de organizaciones donde figura información sobre los convenios adoptados con los auspicios de cada organización: Organización Marítima Internacional (OMI) [www.imo.org/home.html](http://www.imo.org/home.html), Organización Internacional del Trabajo (OIT) [www.ilo.org](http://www.ilo.org) y Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) [www.uncitral.org](http://www.uncitral.org).

RECUADRO 4		
Estados Contratantes de los convenios sobre transporte marítimo que se indican, al 31 de agosto de 2003		
Título de la Convención	Fecha de entrada en vigor o condiciones para la entrada en vigor	Estados Contratantes
<b>Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, 1974</b>	Entró en vigor el 6 de octubre de 1983	Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Benin, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Chile, China, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Dinamarca, Egipto, Eslovaquia, España, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Iraq, Italia, Jamaica, Jordania, Kenia, Kuwait, Líbano, Madagascar, Malasia, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, Mozambique, Níger, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Perú, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Centroafricana, República Checa, República de Corea, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rumania, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia, Zambia. (78)
<b>Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías, 1978 (Reglas de Hamburgo)</b>	Entró en vigor el 1º de noviembre de 1992	Austria, Barbados, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chile, Egipto, Gambia, Georgia, Guinea, Hungría, Jordania, Kenia, Líbano, Lesotho, Malawi, Marruecos, Nigeria, República Checa, República Árabe Siria, República Unida de Tanzania, Rumania, Senegal, Sierra Leona, San Vicente y las Granadinas, Túnez, Uganda, Zambia. (29)
<b>Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Internacional Combinado de Mercancías, 1980</b>	Todavía no ha entrado en vigor – requiere 30 partes contratantes	Burundi, Chile, Georgia, Líbano, Malawi, Marruecos, México, Rwanda, Senegal, Zambia. (10)
<b>Convenio de las Naciones Unidas sobre las Condiciones de Matriculación de Embarcaciones, 1986</b>	Todavía no ha entrado en vigor – requiere 40 partes contratantes con al menos el 25% del tonelaje mundial con arreglo al anexo III del Convenio	Bulgaria, Côte d'Ivoire, Egipto, Georgia, Ghana, Haití, Hungría, Iraq, Jamahiriya Árabe Libia, México, Omán. (11)
<b>Convenio Internacional sobre los Privilegios y las Hipotecas Marítimas, 1993</b>	Todavía no ha entrado en vigor – requiere 10 partes contratantes	España, Estonia, Federación de Rusia, Mónaco, San Vicente y las Granadinas, Túnez, Ucrania, Vanuatu (8)
<b>Convenio internacional preventivo de buques, 1999</b>	Todavía no ha entrado en vigor – requiere 10 partes contratantes	Bulgaria, España, Estonia, Letonia, República Árabe Siria (5)

*Fuente:* Para la situación oficial actual de estas convenciones, véase [www.un.org/law](http://www.un.org/law).