

ASPECTOS JURIDICOS GENERALES RELATIVOS AL TRANSPORTE MULTIMODAL

GABRIELA ALEJANDRA CATALANI, CLARA A. DE GINZBURG,
MARÍA LILIANA HERRERA ALBRIEU, JOAO BATIST POERSCH RIBEIRO

Sumario: 1. Introducción.- 2. Concepto y características.- 2.1. La operación.- 2.2. El operador.- 2.3. El marco de la operación.- 3. Marco institucional, operativo y legal.- 3.1. Marco Institucional.- 3.2. Marco Operativo.- 3.3. Marco Legal.- 4. Regulación.- 4.1. Ámbito Internacional.- 4.2. Ámbito Regional.- 4.3. Breve comentario sobre el ámbito nacional.- 5. Procedimiento y límite de responsabilidad controvertidos.- 6. Aspectos generales sobre la responsabilidad contractual.- 6.1. La responsabilidad del Transportador.- 6.1.2. La responsabilidad del operador de transporte multimodal por sus empleados, agentes y otras personas.- 6.1.3. Causales de exoneración de la responsabilidad.- 6.1.4. Retraso en la entrega.- 6.2. La responsabilidad del cargador.- 7. Consideración final.- 8. Referencias bibliográficas.-

1. Introducción

La naturaleza intrínseca de la integración presupone la ampliación de los mercados y cuando se establecen acuerdos de liberalización comercial, se hace necesario extender los mismos a otras áreas que complementen el objetivo comercial central como es el caso de la integración física.

Conforme avanza la integración logrando niveles superiores, la integración física también debe ampliar sus incumbencias y estrategias, como por ejemplo la redefinición de la infraestructura, ya que se pasa de una dimensión nacional a otra regional y por ende en la habilitación de nuevos servicios regionales.

A su vez la integración física admite la consideración de ciertos elementos que están estrechamente relacionados y uno de ellos es el transporte. El mismo ya sea carretero, ferroviario, fluvial, marítimo, aéreo, o una combinación de alguno de ellos, debe dar respuesta a exigencias de rapidez, seguridad, bajo costos y eficiencia, por ser factores que contribuyen a ganar competitividad y, por lo tanto, mercados.

No obstante los diferentes enfoques mediante los cuales puede ser tratado el transporte multimodal, este trabajo se basará esencialmente en una síntesis de notas relativas a algunos aspectos jurídicos del mismo.

2. Concepto y Características

El auge masivo del uso de contenedores a partir de los años 60, impulsó a algunos organismos internacionales, intergubernamentales y privados europeos a preparar diversos proyectos para establecer el régimen jurídico del transporte multimodal.

Es de destacar que los productos para llegar desde su fuente de producción hasta el destinatario final pueden cambiar de medios transporte o emplear alguna combinación de los mismos. Ello habilita a precisar ciertas expresiones que a simple vista se presentan como similares, pero que sin embargo encierran conceptos distintos y ellas son: *transporte combinado, intermodal o multimodal*.

Se entiende por *transporte combinado* a la operación que consiste en reunir elementos de transporte de diferentes modalidades para el transporte de una misma partida, por ejemplo el transporte de remolques de camión en plataformas ferroviarias.

El *transporte intermodal* se realiza a través del uso de varios modos de transporte en el marco de una misma operación. Cada porteador emite un documento y responde individualmente ante el dueño de la carga por el servicio que presta.

En el *transporte multimodal* por el contrario, "la carga viaja bajo la responsabilidad de un solo operador que emite un solo documento, actuando con un solo contrato, de hecho, se superpone a los subcontratos que celebra con cada modo separadamente"¹.

El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de mercaderías, firmado en Ginebra el 24 de mayo de 1980, definió a este tipo de transporte como: "...el porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en el que el OTM² toma mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega situado en un país diferente".

Este tipo de transporte ofrece significativas ventajas frente a las operaciones modales o segmentadas, ya que permite una mejor planificación de la operación y por ende un mejor aprovechamiento de los equipos y servicios, lo cual implica menores costos, mayor celeridad y confiabilidad en la entrega.

Asimismo requiere operadores seguros y responsables, servicios de transporte eficientes y articulados, y particularmente un entorno favorable para que pueda efectuarse en condiciones de rentabilidad económica.

El transporte multimodal utiliza varios modos de transporte, basándose en un solo documento de transporte y de servicios, emitido por un operador de transporte multimodal quien se responsabiliza por la carga puerta a puerta. El dueño de la carga es parte contratante de dicho documento, al igual que el operador. Este último, especialista del transporte internacional, ejecutará el mismo o subcontratará las diferentes operaciones de la cadena de transporte. Tiene una función de porteador y, por consiguiente, una obligación de resultado *llevar la carga a su destino final, tal como fue entregada*.

En este tipo de transporte existe lo que se ha dado en llamar la "**unitarización**", que implica la existencia de una sola operación jurídica continuada sin que la afecte los diversos medios de transporte utilizados.

Podría decirse entonces, que el transporte multimodal se caracteriza por:

- Se concreta en una sola operación fáctica
- Se emite un solo documento para toda la operación, aplicándose una sola tarifa.
- Una sola persona asume la responsabilidad por todo el transporte (operador de transporte multimodal), sin perjuicio de extenderse a otras más.
- Reducción de la documentación que acompaña la mercadería y de la tramitación aduanera.

¹ CEPAL: "Transporte Multimodal en el Cono Sur de América Latina".LC/R 1070- 11/11/91.

² OTM: Operador de Transporte Mutlimodal.

Se considera que para realizar un análisis más claro sobre el tema habría que distinguir: *la operación, el operador y el marco de la operación.*

2.1. La operación

En la actualidad, es la operación más común que se produce dentro del transporte internacional entre los países desarrollados. Se ofrecen servicios sofisticados como acceso día y noche a sus ordenadores, técnicas de gestión "día a día" de inventarios y de producción justo a tiempo, de manera tal que la relación entre el porteador y su cliente va adquiriendo características cada vez más fuertes, de conveniencia mutua y comunidad de intereses.

Tres factores han influido poderosamente en el desarrollo acelerado del transporte multimodal:

- Los avances en la tecnología del transporte y la unitarización de las cargas, especialmente el envío de cargas por contenedores.
- La exigencia de una mayor integración de las funciones de producción y distribución, entre las que se encuentra el transporte.
- La disponibilidad de sistemas informáticos sofisticados para el seguimiento y control de las operaciones y, asimismo, el intercambio electrónico de datos entre los intervinientes.

Por otra parte el transporte multimodal está evolucionando hacia lo que se denomina "*Distribución Total*". Es decir un modo más flexible, más puntual y más pertinente de responder a la demanda.

2.2. El operador

Los que intervienen (operan) en una operación en este tipo de transporte son varios: el operador tradicional (compañías navieras o empresas de ferrocarril, los llamados intermediarios que involucran a: los transitorios, freight forwarders, NVOCC (non-vessel-operatig common carriers), third parties (terceros), agentes de carga aérea, entre otros.

Es oportuno señalar que el transporte internacional está manejado por las empresas multinacionales de servicios de transporte, sus acciones se concentran en los grandes ejes del comercio internacional y brindan servicios completos incluso hasta el almacenamiento y acondicionamiento en los sitios de consumo.

A pesar de que la competencia es enorme, el acceso al mercado internacional de servicios de transporte es difícil, debido a variadas razones entre las que se encuentran: las elevadas exigencias de confiabilidad y flexibilidad del servicio hacen necesario contar con una gran red de oficinas, el hecho de ofrecer prestaciones amplias y variadas exigen contar con acceso a o de lo contrario disponer de instalaciones físicas y equipos para el almacenamiento, carga y descarga y consolidación.

2.3. El marco de la operación

Está compuesto por un conjunto de instrumentos legales, institucionales, de usos y prácticas comerciales e infraestructura física que facilitan la flexibilidad en la gestión de operación, libre competencia, rentabilidad comercial y alcanzar economía de escala. Entre los mismos pueden mencionarse:

- El acceso a la profesión de expedidor de carga que permite operar en el transporte multimodal está regulado, pero la actividad como tal no.
- La legislación fiscal y tributaria prevé la desgravación y exoneración de tributos con respecto a los fletes y servicios, incluidos los tramos terrestres, en operaciones de transporte multimodal internacional.
- Los procedimientos aduaneros otorgan las facilidades para elegir el lugar y momento del despacho y en todo caso autorizan el paso de contenedores hasta el destino final.
- Las terminales interiores de carga, puertos secos y variantes de depósito cuentan con los equipos e instalaciones necesarias para realizar las operaciones de acondicionamiento y transferencia entre distintos modos y etapas de transporte.
- Los bancos y compañías de seguros aceptan documentos de transporte multimodal para la cobertura y financiamiento de las operaciones de este tipo.

Los sistemas de intercambio electrónico de datos permiten realizar hasta un seguimiento individualizado de los contenedores y otros medios de transporte.

3. Marco Institucional, Operativo y Legal

El desarrollo del transporte multimodal se basa en la conjunción de mecanismos legales e institucionales, infraestructura física y redes de servicios que lo conviertan en una actividad rentable para los operadores y en un factor más de competitividad para los usuarios. A ello no sería ajeno tampoco la acción que le cabe a las autoridades competentes no sólo en el área de la infraestructura sino también en la armonización y simplificación de los requisitos y procedimientos aduaneros y de otras prácticas comerciales relativas a bancos y seguros que traban la libre circulación de las cargas.

Así el marco del desenvolvimiento del transporte multimodal comprende lo institucional, operativo y legal.

3.1. Marco Institucional

Permite a los intervinientes en el transporte multimodal operar con las garantías necesarias de eficacia y seguridad. Para el OTM representa el conjunto de disposiciones y normas que incentivan su inversión, la preservan y posibilitan una adecuada rentabilidad. Respecto del usuario implica tener acceso a un conjunto de servicios en condiciones de igualdad con los que se ofrecen internacionalmente. En cuanto a las autoridades pertinentes, este marco las ha de facultar a efectuar controles aduaneros y fiscales que le competen, a evitar que entorpezca la libre competencia y adoptar las medidas de fomento que requiera la actividad.

3.2. Marco Operativo

Es el que delimita el desempeño de los operadores. Se vincula de manera directa con las prácticas y los usos de los OTM y también con su capacidad en el área financiera, comercial o física. Esto significa que cuentan con lugares apropiados para almacenar y transbordar las cargas, experiencia para programar y efectuar la transferencia de un modo a otro, instituciones bancarias que aceptan los documentos de transportes multimodal y compañías de seguro que respaldan a las operaciones de transporte multimodal, y que los OTM pueden comunicarse entre ellos mediante el intercambio electrónico de datos.

3.3. Marco Legal

Es el que define los conceptos, establece los derechos y obligaciones de las partes del contrato de transporte, fija los límites de la responsabilidad del OTM y los requisitos que debe cumplir para operar. Esta enumeración está corroborada por la simple lectura de las leyes y convenios relativos al transporte multimodal. Pero lo que cabe esperar dentro de un marco legal es la armonización de las normativas nacionales, regionales e internacionales para evitar conflictos y contribuir a la continuidad de las operaciones de transporte multimodal.

4. Regulación

Las breves referencias al marco legal entroncan con la cuestión del transporte multimodal internacional. Su incidencia en el desarrollo del comercio impulsa a resolver los problemas originados en una operativa sometida a normas y procedimientos que difieren en cada país mediante la armonización de las normas respectivas y la concertación de acuerdos internacionales y regionales.

4.1. Ámbito Internacional

En 1965, al Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Internacional Privado (UNIDROIT) le correspondió la iniciativa al respecto. En 1970, a propuesta de la Comisión Económica para Europa, de Naciones Unidas, se redactó un proyecto basado en el de UNIDROIT así como en las Reglas de Tokio, que habían sido adoptadas el año anterior en el Congreso del Comité Marítimo Internacional.

Con posterioridad, la Comisión Económica para Europa y la Organización Marítima Internacional elaboraron un proyecto al que se denominó Convención TCM. El mismo sería considerado en una conferencia conjunta sobre el transporte internacional en contenedores de Naciones Unidas y la Organización Marítima Internacional. Prevista para fines de 1972, en función de ella se decidió convocar a una Grupo Preparatorio Intergubernamental, encargar a la Secretaría de Naciones Unidas un estudio sobre los efectos económicos de la Convención -en especial en los países en desarrollo-, e invitar a los órganos pertinentes de UNCTAD, Naciones Unidas y de la Organización Marítima Internacional para efectuar una revisión del estudio.

La dinámica de los mercados llevó en esos años al sector privado a proponer y redactar sus propias normas, ya que la mayor demanda de servicios de transporte multimodal generaba cada vez más conflictos ante la ausencia de una norma internacional única. Por esta razón la Cámara de Comercio Internacional (CCI) en forma conjunta con las partes interesadas, elaboró unas reglas de aceptación internacional y uso voluntario (1975), denominadas Reglas CCI de Transporte Combinado.

Quince años después los cambios operados en las comunicaciones, la teleinformática, la tecnología en infraestructura y las nuevas necesidades planteadas por la demanda, además de la falta de ratificación del acuerdo global, las volvieron inaplicables. No obstante la aparición de estas reglas dieron origen luego a las normas FIATA³, BIMCO⁴, entre otras. Finalmente en 1991 la Cámara de Comercio Internacional y la UNCTAD⁵ concluyeron la revisión documental y dictaron la última versión de las reglas UNCTAD/CCI, sobre documentos de transporte multimodal. A pesar de ello para la FIATA ya es tiempo de modificarlas nuevamente.

³ FIATA: Fédération Internationale des Associations de Transitaires et Assimilés/International Federation of Freight Forwarders Associations

⁴ BIMCO: The Baltic and International Maritime Council

⁵ UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development

Retomando el proyecto de Convención TCM y si se considera que se redactó sin intervención de los países de América Latina, no debe sorprender que en UNCTAD y CEPAL⁶ hubiera consenso en cuanto a que ese proyecto no respondía a las necesidades de los países en desarrollo, entre los que se encontraban los de la región excluida. El paso siguiente fue la creación de un Grupo Intergubernamental. De sus 77 miembros, 11 pertenecían a América Latina: tenían a su cargo presentar un proyecto de convenio sobre transporte multimodal internacional. Al finalizar su tarea, el Grupo elevó al cabo de 6 períodos de sesiones -iniciados en 1973- su informe a una Conferencia de Plenipotenciarios. Esta, al concluir su segundo período de sesiones aprobó el 24 de mayo de 1980 el Convenio sobre Transporte Multimodal Internacional. Este documento consta de 40 artículos y un anexo sobre disposiciones aduaneras. Aún no se encuentra en vigencia porque sólo cuenta con 5 ratificaciones de las 30 necesarias para que resulte aplicable.

Ante esta dificultad, el paliativo se encontró en el dictado de las Reglas UNCTAD/Cámara de Comercio Internacional (CCI) a los documentos de transporte multimodal. Determinan los derechos y obligaciones de las partes del contrato de transporte para cuya realización se deba utilizar varios modos. Estas reglas acordadas en París el 11 de junio de 1991 rigen desde el 1° de enero de 1992 y son de aplicación voluntaria.

Estas reglas, como se ha expresado en párrafos anteriores, regulan las obligaciones de las partes en este tipo de transporte y retoma el tema central de la negociación en los años 70, relativa a la responsabilidad que asume el operador de transporte cuando decide ofrecer un servicio que cubre el uso de varios modos bajo el amparo de un único documento. Es oportuno destacar que en las negociaciones participaron sectores operarios y usuarios, tanto públicos como privados, ello ha contribuido a despertar gran interés en el mundo y en América Latina. Estas reglas comenzaron a regir el 1 de enero de 1992.

4.2. Ambito Regional

El análisis normativo en la región surgió en los inicios de los años 70 con la Reunión de Ministros de Transporte y Obras Públicas del Cono Sur y otros foros sectoriales regionales junto con la CEPAL, en el seno de la UNCTAD, donde decidieron participar y contribuir al debate del transporte multimodal que se daba a nivel mundial.

La importancia asignada al transporte en el área regional tiene estrecha vinculación con el lugar que ocupa en todo el esquema de integración.

Como parte insoslayable de la integración física merece ser debidamente considerado en la actual etapa de "segundo regionalismo". Esta denominación designa una profunda transformación de la economía internacional caracterizada por la formación de nuevos bloques regionales y subregionales en abierta competencia. De ahí que en un proceso de integración física los países de la región desarrollen y amplíen tanto interconexiones bioceánicas como vinculaciones fronterizas e intrazonales que propenden al avance del transporte multimodal. De lo que deriva la necesidad de contar con una normativa regional que articule y armonice las legislaciones vigentes, nacionales y subregionales para que las operaciones multimodales se puedan realizar entre países de distintos esquemas subregionales y desde ellos hacia terceros países.

Las acciones emprendidas a acordar una regulación de alcance regional se desplegó en 3 foros:

⁶ CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

1) Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur, transformada en noviembre de 1992 en la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur.

La larga negociación en la UNCTAD culminó en noviembre de 1980 con la celebración del Convenio sobre Transporte Multimodal (CTM), suscrito por ochenta y uno de los países participantes y ratificado por cinco naciones, entre ellas dos latinoamericanas.

En esa misma época, en el Cono Sur, el tratamiento de la responsabilidad del empresario de transporte multimodal dio lugar a un análisis sobre la del operador de transporte terrestre. Lo cual condujo al desarrollo de un proyecto de acuerdo que luego se convertiría en el llamado Convenio CRT.

La norma internacional (Convenio de 1980) sobre transporte multimodal no entró en vigencia por falta de ratificación posterior. Se produjo así un vacío legal al no ratificarse el citado Convenio, ni tampoco aparecer una norma internacional en su reemplazo particularmente por el tema de la responsabilidad del operador del transporte multimodal. Se inició una nueva negociación internacional que finalizó en junio de 1991, con las llamadas Reglas UNCTAD/CCI sobre documentos de transporte multimodal.

Estas reglas regulan las obligaciones de las partes en este tipo de transporte y retoman el tema central de la negociación de los años 70, relativa a la responsabilidad que asume el operador de transporte cuando decide ofrecer un servicio que cubre el uso de varios modos bajo el amparo de un único documento. Ellas comenzaron a regir a partir del 1° de enero de 1992.

Es oportuno destacar que en las negociaciones de estas reglas participaron sectores operadores y usuarios, tanto públicos como privados. Ello ha contribuido a despertar un gran interés en el mundo y en América Latina. En este último caso se ha manifestado a través de diferentes legislaciones como la surgida en la Comunidad Andina, MERCOSUR y varios países de la región. En nuestro país la reciente Ley 24.421 regula la actividad.

En octubre de 1996, en Santiago de Chile concluyó la reunión extraordinaria del Grupo de trabajo sobre Transporte Multimodal convocada en cumplimiento de la Resolución 16 de la reunión preparatoria de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur (celebrada en Montevideo del 21 al 23 de agosto de 1996). En el encuentro de Santiago de Chile, delegados de Argentina, Ecuador, Chile y ALADI⁷, ALAF⁸ y CEPAL procedieron a analizar la llamada propuesta ALADI.

En reunión técnica se revisó y ajustó el proyecto en consideración a las normativas vigentes en la Comunidad Andina, el MERCOSUR y los Instrumentos Jurídicos internacionales en la materia.

Por último en noviembre de 1996 mediante resolución 23, la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, aprobó el Acuerdo Regional sobre Transporte Multimodal de América del Sur. Asimismo asumió el compromiso de realizar las gestiones pertinentes ante su gobierno para que ese acuerdo sea suscrito al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, este compromiso permite inferir que se procurará adaptarlo a las formas de los acuerdos de alcance parcial (AAP) de ALADI, de modo semejante a lo sucedido en el MERCOSUR.

⁷ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

⁸ ALAF: Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles.

También se encomendó que en la continuación de las tareas del grupo de trabajo se analizara la factibilidad de elaborar y eventualmente, implementar un reglamento para el registro de Operadores de Transporte Multimodal en la región.

La adecuación simultánea de todos y cada uno de los aspectos que intervienen en esta operación es fundamental, el operador necesitará un seguro que le respalde en las obligaciones de responsabilidad civil, el expedidor una entidad bancaria que le acepte un documento de transporte multimodal para la apertura de la correspondiente carta de crédito, los centros de consolidación, desconsolidación y transbordo deberán estar habilitados para operaciones de tránsito y no sólo de origen o destino del transporte, entre otros.

2) Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. En el Grupo Andino se había reconocido la necesidad de ejecutar *"políticas y acciones tendientes a mejorar, ampliar y modernizar la capacidad de la infraestructura y la prestación de servicios de transporte y comunicaciones cuya insuficiencia y altos costos actuales impiden la rápida y segura vinculación entre los centros de producción y los de consumo, así como la eficiente circulación de mensajes, y afectan por ende la competitividad del mercado subregional"*. Para ello se proyectaba *"poner en funcionamiento el transporte multimodal de la subregión mediante la construcción de la infraestructura, la armonización de la legislación y la creación del marco institucional necesario"*.

Es de esta forma que los Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena aprobaron dos resoluciones: V.90 Transporte Multimodal y VI.142 Apoyo al Transporte Multimodal en la Región.

En cumplimiento de los lineamientos de políticas y mandatos establecidos en ambas resoluciones la fuente elaboró un proyecto de Decisión para el que se tuvieron presentes el Convenio sobre el Contrato de transporte y la Responsabilidad del porteador en el Transporte Terrestre Internacional (Convenio CTR, Cono Sur), la decisión 257 sobre Transporte Internacional de Mercancías por carreteras (de la comisión del Acuerdo de Cartagena), el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, las Reglas Uniformes para Documentos de Transporte Multimodal UNCTAD/CCI y el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Régimen de Responsabilidad de los Operadores Terminales.

Finalmente este proyecto se plasmó en la Decisión 331 de los países del área Andina sobre Transporte Multimodal, que ha permitido avanzar en la eliminación gradual de trabas institucionales al comercio y al transporte, y en especial logró frenar el dictado de leyes nacionales que podían convertirse en un obstáculo para el dictado de una legislación común.

Esta Decisión contempla dos aspectos importantes; por una parte fija el contrato de transporte multimodal, estableciendo el régimen de responsabilidad de las partes. Este contrato ha sido definido como *"... aquel en virtud del cual un operador de transporte multimodal se obliga como principal a transportar o hacer transportar mercancías por lo menos en dos o más modos de transporte, contra el pago de un sólo flete y la emisión de un sólo documento y asumiendo la responsabilidad por la cadena de transporte que organiza."* Por la otra parte regula los requisitos y condiciones de quienes actúan en calidad de operadores multimodales (OTM) desde y hacia los Países del Pacto Andino.

Estos criterios de registro aún no han sido reglamentados por lo tanto y a pesar de haber sido redactada en consonancia con los criterios de uso internacional, no está en vigencia, pues no existe el mecanismo que le da existencia jurídica al sujeto pasivo en contra de quien aplicar la norma.

3) MERCOSUR. La reactivación de los procesos de integración en el curso de los últimos años, se inscribe dentro de una nueva estrategia adoptada por los países latinoamericanos para lograr una mayor participación en los mercados mundiales, mediante procesos de apertura y aumento de la competitividad.

Esta actitud generalizada hacia la conformación de bloques surge en gran medida como una respuesta a la crisis de los años 80, que obligó a los países de la región a esforzarse para ser más competitivos, aumentando sus exportaciones para pagar en parte sus abultadas deudas externas. No obstante las decisiones adoptadas, la situación no fue ni es de sencilla resolución. Ser competitivos a nivel internacional exige entre otros requerimientos, eficiencia en la realización de las actividades que pasan por la producción, distribución y comercialización, particularmente estos dos últimos.

La construcción del Mercosur es parte de los procesos de integración latinoamericano, que al decir en su momento del Centro Francés de Comercio Exterior "...los países del Mercosur ofrecen una amplia gama de posibilidades en el Campo de las privatizaciones, concesiones de servicios públicos, desarrollos empresariales, industriales y de servicios, pero es en el campo de la integración física que los países del Mercosur presentan las perspectivas más amplias".

Es oportuno señalar que al respecto, el 15 de diciembre de 1994 durante la VII Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC), este órgano aprobó en Ouro Preto la decisión 15/94 cuyo contenido es el Acuerdo de Transporte Multimodal en el ámbito del MERCOSUR. El 30 de diciembre de ese mismo año, plenipotenciarios de los cuatro países signatarios protocolizaron en la sede de ALADI, en Montevideo, el citado Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías.

4.3. Breve comentario sobre el ámbito nacional

El 12 de enero del corriente año se sancionó el régimen legal de transporte multimodal de mercancías, a través de la Ley 24.921. Se sostiene que esta ley se ha inspirado en gran medida en el Convenio de 1980.

Comienza por establecer que su aplicación al transporte multimodal de mercancías realizado en el ámbito nacional y al transporte internacional, cuando el destino previsto contractualmente se halla situado en jurisdicción argentina.

Incorpora disposiciones de la ley de navegación argentina como: documento de transporte, cláusulas de reserva, cartas de garantías, etc. Por otra parte, al tratar la responsabilidad del Operador de Transporte Multimodal sigue las Reglas de Hamburgo.

Esta Ley ha receptado numerosas críticas dentro de las cuales se podrían destacar que:

- Mantiene subsistentes las causales de exoneración y los montos limitativos dispuestos en los regímenes específicos para los daños que se producen ya sean en medio acuático o aéreo, en vez de considerar un solo sistema. Con lo cual no sustituye al transporte sucesivo en esos espacios.
- No resuelve cuestiones operacionales que se plantean en los diferentes modos sectoriales como:
- * Los ferrocarriles deberían contar con políticas de rehabilitación sobre su seguridad, contaminación y repercusión ambiental.

- * Para el tránsito carretero deberían adoptarse medidas de seguridad, examen de vehículos y de conductores y permisos de circulación.
- * Similares consideraciones deberían existir para los transportes aéreos y acuáticos, en su conexión con los tránsitos regionales y del interior, abarcando las instalaciones portuarias.
- * Falta de complementación o armonización con otras normativas referidas a documentos y trámites aduaneros, de inspección de cargamentos, horarios fronterizos, de tránsito portuario (seguridad, inspecciones, autoridades portuarias, bancos comerciales, etc.) para evitar largas tramitaciones burocráticas.

5. Procedimiento y límite de responsabilidad controvertidos

El objetivo de la protocolización en ALADI del acuerdo contenido en la decisión 15/94 del CMC⁹ del MERCOSUR, consistía en facilitar su incorporación al ordenamiento jurídico interno de los países signatarios. Se trata de la cuestión del derecho derivado -dictada por los órganos del Mercosur- que no es de aplicación directa e inmediata en los Estados miembros como surge de los artículos 40 i) y 42 del Protocolo de Ouro Preto.

Según respuesta de ALADI del 28 de octubre de 1997, ante una consulta de la Unión Industrial Argentina sobre la vigencia del Acuerdo, la Asociación manifestó que se encuentra en vigor desde el 30 de diciembre de 1994, fecha de la protocolización. Asimismo se señaló que los países signatarios lo habían incorporado a sus legislaciones en virtud de la siguientes disposiciones del derecho interno:

- Argentina: por el decreto 415/91, que autoriza en forma genérica la vigencia inmediata de los acuerdos suscriptos en ALADI, en las condiciones y a partir de la fecha que se convenga. En el caso el 30 de diciembre de 1994.
- Brasil: por decreto 1563, del 17 de julio de 1995.
- Paraguay: mediante decreto 16927, del 16 de abril de 1997.
- Uruguay: por decreto 229 del 8 de agosto de 1995.

El procedimiento adoptado provocó decididas críticas por la falta de ratificación del Congreso. Se estima que la protocolización de los AAP¹⁰ se refiere en general a acuerdos de integración de contenido administrativo como los de compensación y complementación, aprobación de listas de productos, promoción del comercio, derogación de trabas burocráticas y materias similares. A ello se agregan normas específicas de origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas.

El problema que quedó planteado, a causa de la modificación del derecho de fondo por la vía administrativa, es el de la posible inconstitucionalidad e ilegalidad originadas en soslayar la potestad constitucional del Poder Legislativo de ratificar tratados y de modificar el contenido de las leyes mediante la sanción de otras leyes. El método elegido, protocolización del convenio como AAP y puesta en vigencia de éste por decreto, es el que crearía esta situación irregular. Consiste en incursionar con AAP aprobado administrativamente en la "zona reservada exclusivamente a la ley", como corresponde a las normas sobre contratación, exoneración y limitación de la responsabilidad en contratos celebrados entre particulares, que forma parte de la legislación vigente.

⁹ CMC: Consejo del Mercado Común

¹⁰ AAP: Acuerdo de Alcance Parcial (ALADI)

Un antecedente de este procedimiento anómalo lo constituye el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre aprobado en 1990, suscripto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay fue puesto en vigencia empleando el expediente del AAP. En este sentido Roberto Dromi considera a este caso como un ejemplo de abuso de esta vía, por cuanto la Constitución de Argentina exige que las normas sean aprobadas a través del Poder Legislativo.

6. Aspectos generales sobre la responsabilidad contractual

Es oportuno señalar que la finalidad es el desplazamiento de las mercaderías de un sitio a otro, ello convierte a la prestación del transportista en una obligación equivalente a las denominadas de "resultado", ya que éste debe garantizar la llegada de las mercaderías al punto de destino en las condiciones pactadas; entrando en juego su responsabilidad contractual.

La mayoría de las legislaciones acuerdan en determinar que la responsabilidad del porteador, comprende el período que va desde el momento en que éste recibe físicamente las mercaderías hasta el momento que efectivamente las entrega. Ello supone que su obligación va más allá del hecho de transportar, por cuanto incluye los actos y servicios propios de la carga que surgen a partir de su recepción hasta la entrega, como la consolidación, desconsolidación, reacondicionamiento, reagrupación, etc. y que se hallan cubiertos por el flete.

6.1. La responsabilidad del Transportador

El régimen de responsabilidad del transportador se basa en el riesgo profesional de la obligación de resultado, es decir en la realización de un contrato de transporte en tiempo y forma.

Acreditada la relación de causalidad (causa-efecto) entre los contratantes con relación al daño producido, surge la obligación de repararlo con independencia de la culpa de las partes.

La responsabilidad del transportador por la pérdida total o parcial, por el daño de las mercaderías y asimismo por la demora de la entrega, es lo generalmente receptado por las leyes y los acuerdos.

6.1.1. Período de responsabilidad

El concepto desde la Reglas de La Haya (1924)¹¹ ha ido evolucionando con el tiempo y actualmente se considera que el período va, desde el momento en que el porteador ha recibido las mercaderías por sí o por la persona designada al efecto, del expedidor o de cualquier tercero autorizado, hasta que haya hecho entrega de las mismas al consignatario o a un tercero en el lugar, tiempo y condiciones convenidas, las leyes y los usos y costumbres del lugar de entrega.

En el ámbito del Mercosur el **Acuerdo de Transporte Multimodal**, se refiere al período de responsabilidad (Cap. IV - art. 6º) en la "Responsabilidad del Operador del Transporte Multimodal", que dice que cubre el período comprendido entre el momento en que recibe las mercaderías bajo su custodia hasta la entrega al destinatario.

¹¹ Período de responsabilidad: el lapso entre la carga en el buque hasta la descarga de la misma.

Ello se complementa con la definición: "...*Tomar bajo custodia: El acto de colocar físicamente las mercaderías en poder del Operador de Transporte Multimodal, con su aceptación para transportarlas, conforme a las leyes y usos de comercio imperantes en el Estado Parte en el lugar de entrega*" (Definiciones Cap. 1º. Art. 1º inc. j).

Sin embargo, esto no concuerda con el inciso k) que habla de entregar la mercadería al consignatario. Es decir que el art. 6º está indicando al destinatario, mientras que el inc. k) del Art. 1º establece que esa entrega es al consignatario.

El texto del Acuerdo ofrece la redacción correcta, cuando en el inc. g) del Art. 1º define al consignatario que dice: "*Persona legítimamente facultada, para recibir las mercancías*" y en el inc. h) del citado artículo prescribe que destinatario es: "*Persona a quien se le envían las mercancías*".

El período de custodia del Operador de Transporte Multimodal, surge con claridad, finaliza con la entrega de las mercaderías consignatario.

Se sostiene que debería rectificarse el art. 6º sustituyendo el término "*destinatario*" por "*consignatario*".

Por su parte el art. 6º del Acuerdo sobre **Transporte Multimodal Internacional de América del Sur**, dispone: "*La responsabilidad del Operador de Transporte Multimodal abarca el período comprendido desde el momento en que toma las mercancías bajo su custodia hasta el momento de su entrega*".

La misma se complementa con el Cap. 1º sobre "Definiciones" que en el Art. 1º establece: "Tomar bajo custodia: el hecho de recibir efectiva y materialmente las mercancías por parte del operador de transporte multimodal y éste las acepte para su transporte". "Entrega: el hecho de poner las mercancías de manera efectiva y material:

- a) *en poder del consignatario,*
- b) *a disposición del consignatario, de conformidad con el contrato de transporte multimodal o con las leyes o los usos del comercio de que se trate aplicables en el lugar de entrega,*
- c) *en poder de aquellas autoridades u otras personas a las cuales deben ser entregadas según las leyes o reglamentos aplicables en el lugar de entrega*".

Es importante destacar que estas normas concuerdan con las establecidas en la Parte III del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Internacional de Mercancía (1980).

6.1.2. La responsabilidad del operador de transporte multimodal por sus empleados, agentes y otras personas

Ella surge del propio concepto de Operador de Transporte Multimodal, al asumir éste la plena responsabilidad por la ejecución del contrato de transporte donde actúa como principal, según así se desprende de las "Reglas de Tokio" y del "Proyecto de la Mesa Redonda" de Roma de 1970, que extendían la responsabilidad del Operador de Transporte Combinado por los actos y omisiones de cualquier personas cuyos servicios utilice para el cumplimiento del contrato.

En ámbito del MERCOSUR (Art. 7º del Acuerdo del MERCOSUR) se señala que "El Operador de Transporte Multimodal será responsable por las acciones y omisiones de sus empleados o agen-

tes en el ejercicio de sus funciones, o de cualquier otra persona cuyos servicios tenga contratados para el cumplimiento del contrato, como si esas acciones u omisiones fuesen propias”.

Similares disposiciones contiene el Acuerdo de América del Sur.

6.1.3. Causales de exoneración de la responsabilidad

Al respecto existen discrepancias en las diferentes propuestas normativas. Las más estrictas señalan el principio que el porteador sólo puede exonerarse de responsabilidad, si prueba que tomó todas las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el daño y sus consecuencias. Otras acuden a situaciones no imputables al porteador como por ejemplo, los vicios ocultos de la carga, los defectos de embalaje, actos de autoridad, entre otras.

La responsabilidad del transportador cede si existen causales de exoneración, cuya prueba le corresponde demostrar por exclusivo al porteador. El problema está en determinar cuáles son esas causales para lo cual existen diferentes criterios, por ejemplo:

1. La Convención de Varsovia hace referencia a las medidas necesarias para evitar el daño o la imposibilidad de adoptarlas.
2. La Reglas de Hamburgo y el Convenio de Naciones Unidas de Transporte Multimodal Internacional (1980), hacen mención a todas las medidas que razonablemente podían evitar el hecho o sus consecuencias.

Algunos estudiosos, entre ellos el Dr. José D. Ray, consideran que el uso del término “razonabilidad” es más apropiado que “medidas necesarias” (referido particularmente al transporte aéreo) por cuanto esta última expresión puede conducir a interpretaciones contrarias a la finalidad perseguida. Razonabilidad es un “standard” que tiene raigambre constitucional en el orden jurídico argentino y significa el equilibrio conveniente.

En ambos casos (1 y 2) la prueba le corresponde al porteador y es de por sí bastante difícil probarla. Para ello se sostiene que es conveniente establecer las causales de exoneración, partiendo de probar la culpa del expedidor o del consignatario, el caso fortuito o fuerza mayor o el vicio propio de la mercadería ¹².

El Art. 10 del Acuerdo del Mercosur prescribe que: “El Operador de Transporte Multimodal no será responsable si se prueba que la pérdida, el daño o el retraso de la entrega de las mercaderías transportadas sobrevinieron durante ese transporte en una o más de las circunstancias siguientes:

- a) Acto o hecho imputable al expedidor o al destinatario o al consignatario de la carga o a sus agentes, representantes o apoderados.
- b) Vicio propio u oculto de la carga.
- c) Fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados.
- d) Huelgas, motines o lock-outs.
- e) Dificultades imperativas del transporte y otros actos fuera del control del Operador de Transporte Multimodal debidamente comprobados, no existiendo otra forma de cumplir el contrato...”

¹² BENDOMIR, Jorge Pablo: “Análisis Normativo”. Revista Marina de la Liga Naval Argentina, Año 60, N° 572, Septiembre/97.

Respecto del Acuerdo de América del Sur, los artículos 9 y 10 se refieren a la exoneración de la responsabilidad. El primero sigue los lineamientos internacionales de las Reglas de Hamburgo, del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercaderías y las Reglas de la UNCTAD/CCI, prescribe que *"El Operador de Transporte Multimodal pruebe que él, sus empleados, agentes o contratados tomaron las medidas que razonablemente podían exigirse para evitar el hecho y sus consecuencias y que no hubo culpa o dolo de su parte que haya ocasionado la ocurrencia de tal pérdida, daño o perjuicio resultante del retraso de la entrega..."*.

Esta prueba a cargo del porteador es difícil de probar, sin embargo esto se simplifica con el Art. 10 que establece: *"No obstante lo dispuesto en el Art. 9 el Operador de Transporte Multimodal no será responsable de la pérdida, el daño o el retraso de la entrega de las mercaderías si prueba que el hecho que ha causado tales pérdidas, daño o retraso ha sobrevenido cuando las mercaderías estaban bajo su custodia en los términos establecidos en su Art. 6, en una o más de las circunstancias siguientes: acto u omisión del expedidor, consignatario o propietario de las mercancías o de su representante o agente; insuficiencia o condición defectuosa del embalaje, marcas o números de las mercancías; manipuleo, carga, descarga, estiba y desestiba de las mercancías realizadas por el expedidor; el consignatario o el propietario de las mercancías o por su representante y agente; vicio propio u oculto de las mercancías; huelga, lock-out, paros o trabas impuestas total o parcialmente en el trabajo y actos fuera del control del Operador de Transporte Multimodal debidamente comprobados"*.

6.1.4. Retraso en la entrega

El Operador es responsable de los perjuicios ocasionados por el retraso, si el expedidor hubiere hecho una declaración de interés para que la entrega se realice en un plazo determinado y siempre que la misma hubiere sido aceptada por el Operador, conforme Art. 9 segundo párrafo del Acuerdo Mercosur y de igual manera se señala en el Acuerdo de América del Sur.

El Acuerdo Mercosur determina que se produce *"retraso de la entrega"*, cuando la mercadería no es entregada dentro del plazo acordado y en ausencia de acuerdo dentro del plazo que pueda razonablemente ser exigido al Operador de Transporte Multimodal, teniendo en consideración las circunstancias del caso.

Por su parte el Acuerdo de América del Sur se refiere al plazo, que de acuerdo con las circunstancias del caso sería razonable exigir al Operador de Transporte Multimodal diligente. La determinación de esa circunstancia *"diligente"*, está sujeta a apreciaciones subjetivas que varían de país a país, según su tecnología, costumbres, habitantes, entre otras consideraciones.

El plazo también varía puede ser de treinta, sesenta o noventa días, que da derecho a la parte legitimada para recibir las mercaderías, a considerarlas perdidas y reclamar la consiguiente indemnización.

Los Acuerdos precedentemente citados toman como plazo noventa días de retraso para la entrega al consignatario o cualquier otra persona con derecho a reclamarlas para tomarlas por perdidas.

6.2. La responsabilidad del cargador

Aunque las legislaciones ofrecen consideraciones distintas, la regla general determina que el cargador responde del perjuicio por el porteador cuando dicho perjuicio ha sido causado por su culpa o negligencia incluida las de sus empleados o agentes.

La responsabilidad se acentúa y se regula específicamente cuando se trata de mercancías peligrosas, donde la falta de información acerca del carácter de la carga hace responsable al cargador por su omisión frente a los perjuicios que eventualmente pudiera ocasionar esta circunstancia.

7. Consideración final

Desde el aspecto jurídico se observa la existencia de una superposición de normas que hacen bastante complejo el panorama para encontrar soluciones rápidas y acertadas. Si bien la existencia de una sola ley para regir al transporte multimodal es una hipótesis difícil, resultaría conveniente una mayor complementación y armonización normativa. Particularmente en lo que respecta a organismos de aplicación, la regulación de la actividad y la responsabilidad de los transportadores.

8. Referencias Bibliográficas

- ACUERDO DE CARTAGENA-JUNTA; Transporte Multimodal, Jun/dt 353, 26 de junio de 1992.
- ALADI, Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, ALADI/SEC/di 842, 17 de octubre de 1996.
- AGUIRRE RAMIREZ, Fernando y FRESNEDO de AGUIRRE, Cecilia: "El Transporte Multimodal en el Derecho Internacional Privado y Comunitario", en ZUCCHI, Héctor y otros.
- AIMAR de MAISONNAVE, Elizabeth y SOSA, Lidia C.: "El Transporte Multimodal de mercaderías, aportes para la unitarización en el ámbito nacional y regional". Comisión 7 Transporte en el Mercosur.
- ARBOLEYA, Bernardino: "Problemas con el multimodal en el Mercosur", en la Nación, sección Comercio Exterior, 2/12/97.
- Aspectos jurídicos-institucionales de la integración física en el ámbito fluvial, mimeo, Buenos Aires, agosto de 1997.
- BENDOMIR, Jorge Pablo: "Análisis Normativo", en la Revista Marina de la Liga Naval Argentina. Año 60 - N° 572.
- CALDANI, Miguel Ángel C. (coordinador): "Del Mercosur, aduana, jurisdicción, informática y relaciones intercomunitarias". Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires 1996.
- CEPAL. "Transporte Mutimodal en el Cono Sur de América Latina". LC/R.1070-11/11/91.
- CEPAL. Seminario Regional sobre la normativa del transporte mutimodal: síntesis y conclusiones. LC/R. 1324 - 15/12/93.
- GARAY, Luis Jorge: "Regionalismo Abierto e integración en las Américas"; en BOUZAS, Roberto, compilador, "Regionalización e Integración Económica, Buenos Aires", ISEN-GEL, 1997.
- LURASCHI, Hugo: "El transporte multimodal"; ALADI/SEC/Estudio 92, 21 de febrero de 1996.
- PAOLINO, Alberto: "Convenio multimodal para América Latina"; Revista ALAF, n° 60, Buenos Aires, mayo de 1996.
- RAVINA, Arturo Octavio: "Autonomía del régimen de transporte multimodal"; en ZUCCHI, Héctor A. y otros: "Transporte multimodal", Buenos Aires, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, 1997.
- ROQUERO, Diego: "Transporte multimodal y distribución física internacional"; Revista ALAF, n° 60, Buenos Aires, mayo de 1996.
- SANTANNA, José Félix: "Transporte Terrestre"; INTAL. Buenos Aires, 1997.
- SIMONE, Aldo Blas: "Temas pendientes en el transporte multimodal". La Nación/Sección 5/pag. 3-Suplemento Comercio Exterior. 3/2/98.
- THOMSON, Ian: "Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional". INTAL Buenos Aires, 1997.
- VERGARA, Marta D: "Manual Práctico de Comercio Internacional"; Ediciones Deusto S.A. Madrid 1996.