

**Asamblea General**

Distr. limitada
29 de enero de 2003
Español
Original: inglés

**Comisión de las Naciones Unidas para
el Derecho Mercantil Internacional**
Grupo de Trabajo III (Derecho del Transporte)
11º período de sesiones
Nueva York, 24 de marzo a 4 de abril de 2003

**Derecho del transporte: preparación de un proyecto de
instrumento sobre el transporte [marítimo] de mercancías**

**Documento de información facilitado por la Conferencia de las
Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)**

Nota de la Secretaría

En preparación del 11º período de sesiones del Grupo de Trabajo III (Derecho del Transporte), durante el cual el Grupo de Trabajo procederá a la lectura del proyecto de instrumento que figura en el documento A/CN.9/WG.III/WP.21, la secretaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) presentó, el 16 de enero de 2003, el texto de un documento titulado “Multimodal transport: the feasibility of an international instrument - *Overview and discussion of responses to the UNCTAD questionnaire on Multimodal Transport Regulation and issues arising for further consideration*”. Este documento se reproduce en el anexo de la presente nota en la forma en que fue recibido por la Secretaría. En el documento se resume el texto de un informe publicado únicamente en inglés por la secretaria de la UNCTAD con el título “Multimodal transport: the feasibility of an international instrument” (UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1).



Anexo

Transporte multimodal: viabilidad de un instrumento jurídico internacional

Presentación y análisis de las respuestas dadas al cuestionario de la UNCTAD sobre la reglamentación del transporte multimodal

Reglamentación y otras cuestiones que cabría examinar

1. Ante la creciente expansión del transporte multimodal y habida cuenta del marco jurídico cada vez más complejo y fragmentado que existe a nivel internacional¹, la secretaría de la UNCTAD realizó un estudio para determinar si sería viable establecer un nuevo instrumento internacional sobre el transporte multimodal. A fin de conocer las opiniones de todas las partes interesadas, tanto a nivel público como privado, la secretaría de la UNCTAD preparó un cuestionario al que dio una amplia difusión. El cuestionario fue enviado a todos los gobiernos y a todas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas todas las asociaciones industriales pertinentes, así como a algunos expertos en la materia (TDN 932(2) SITE).

2. La secretaría recibió un total de 109 respuestas al cuestionario, de las cuales 60 procedían de gobiernos de países desarrollados y países en desarrollo y 49 provenían de representantes industriales y otras fuentes. Las respuestas recibidas de los representantes de la industria reflejan las opiniones de casi todas las partes interesadas. En ellas se recogen las opiniones de los empresarios de servicios de transporte (marítimo, ferroviario y por carretera), transitarios, prestadores de servicios logísticos y empresarios de terminales, aseguradores de responsabilidad, aseguradores de cargamentos, así como cargadores y usuarios de servicios de transportes.

3. Desde entonces, la secretaría de la UNCTAD ha concluido un informe en el que se enuncian con cierto detalle las opiniones y pareceres expresados en las respuestas dadas al cuestionario (*Multimodal Transport: The Feasibility of an International Legal Instrument*, UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1). Este informe puede consultarse en el sitio de la UNCTAD en Internet².

4. Dado que las opiniones y pareceres expresados en el contexto del cuestionario pueden ser de utilidad para el Grupo de Trabajo de la CNUDMI sobre el Derecho del Transporte en sus deliberaciones sobre el ámbito de aplicación del anteproyecto de instrumento, se presenta a continuación el documento para su examen. Debido a restricciones de espacio, en el documento sólo se reproducen las partes C. IV y C. V del informe de la UNCTAD (“Presentación y análisis de las repuestas” y “Cuestiones que también cabría examinar”), junto con un cuadro en que se desglosan las respuestas recibidas³.

¹ Véase UNCTAD Report *Implementation of Multimodal Transport Rules* and accompanying comparative table, UNCTAD/SDTE/TLB/2 and Add.1, documento que puede consultarse en la página de la UNCTAD en Internet.

² <http://www.unctad.org>. El UNCTAD Report *Multimodal Transport: The Feasibility of an International Legal Instrument* (UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1) puede consultarse también en la página de la CNUDMI en Internet (www.uncitral.org).

³ El texto de las partes C. IV y C. V no ha variado, pero se han incluido en él los porcentajes de respuestas correspondientes. En el cuadro se reproducen de forma abreviada las distintas preguntas formuladas en el cuestionario. Los valores porcentuales se han redondeado eliminando los decimales y aproximando la cifra al entero más próximo.

Desglose de las respuestas dadas al cuestionario de la UNCTAD sobre la reglamentación del transporte multimodal

1. a) ¿Considera satisfactorio el marco jurídico vigente? b) ¿Considera que ese marco jurídico es eficaz en función de los costos?	Sí 17% 24%	No 83% 76%
2. En su opinión, ¿cuáles son los motivos por los que el Convenio de 1980 sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías (Convenio TM) no obtuvo suficientes ratificaciones para entrar en vigor?	No disponible	
3. ¿Considera conveniente que se disponga de un instrumento internacional que regule la responsabilidad en el ámbito del transporte multimodal?	Sí 92%	No 8%
4. De ser así, ¿cuáles de los criterios siguientes considera más apropiado? a) Elaboración de un nuevo instrumento internacional que regule el transporte multimodal; b) Revisión del Convenio TM de 1980; c) Aplicación de un régimen internacional de responsabilidad en el transporte marítimo de mercancías a todos los contratos de transporte multimodal que entrañen un tramo marítimo; d) Aplicación de un régimen internacional de responsabilidad en el transporte por carretera de mercancías a todos los contratos de transporte multimodal que entrañen un tramo por carretera; e) Otros criterios.	a) 39% b) 26% c) 13% d) 13% e) 9%	
5. Si se emprendieran iniciativas concertadas para elaborar un nuevo instrumento internacional, ¿daría su apoyo a esas iniciativas?	Sí 98%	No 2%
6. El posible instrumento que se elaborase de reglamentación del transporte multimodal, ¿debe reglamentar la responsabilidad por demora?	Sí 90%	No 10%
7. ¿Cuál de los regímenes de responsabilidad que se indican a continuación considera que es más apropiado para un instrumento de reglamentación del transporte multimodal?: a) Un sistema uniforme; b) un sistema de red; c) un sistema modificado.	a) 48% b) 28% c) 24%	
8. Si ha expresado una preferencia por la opción 7 b) o 7 c), ¿qué tipos de disposiciones deben variar?: a) Únicamente las disposiciones sobre limitación de la responsabilidad; b) Otros tipos de disposiciones.	a) 59% b) 41%	
9. En cualquier instrumento internacional de reglamentación del transporte multimodal, la responsabilidad por pérdida, daño o demora debe ser: a) i) Culposa: responsabilidad únicamente en caso de culpa; ii) Estricta: responsabilidad independientemente de la culpa; b) En todos los casos, la responsabilidad debe estar sujeta a determinadas excepciones.	i) 53% ii) 47%	
	Sí 85%	No 15%
10. Sírvase exponer las opiniones que pueda tener sobre la cuestión del límite monetario de la responsabilidad de un transportista u operador de transporte multimodal (OTM) por pérdida, daño o demora.	No disponible	

<p>11. Cualquier instrumento internacional de reglamentación del transporte multimodal debe adoptar la forma de:</p> <p>a) Una convención que sea aplicable de modo obligatorio y que establezca normas obligatorias respecto de la responsabilidad;</p> <p>b) Una convención que sea aplicable de modo no obligatorio, pero que establezca normas obligatorias respecto de la responsabilidad;</p> <p>c) Otras formas.</p>	<p>a) 58%</p> <p>b) 35%</p> <p>c) 7%</p>
<p>12. En virtud de las leyes y reglamentos regionales, subregionales y nacionales que regulan el transporte multimodal, el transportista/OTM contractual es responsable del transporte en su totalidad. En su opinión, todo instrumento internacional de regulación del transporte multimodal debe:</p> <p>a) Adoptar ese mismo criterio;</p> <p>b) Permitir al transportista/OTM contractual no asumir en el contrato determinadas partes del transporte o determinadas funciones relacionadas con el incumplimiento del contrato, mediante la inclusión de una cláusula al efecto en el documento de transporte (o su equivalente electrónico).</p>	<p>a) 76%</p> <p>b) 24%</p>
<p>13. ¿Cuáles convenios internacionales de reglamentación de la responsabilidad en el transporte de mercancías por mar, tierra o aire ha ratificado su país o a cuáles se ha adherido?</p>	<p>No disponible</p>

Presentación y análisis de las respuestas dadas al cuestionario de la UNCTAD sobre la reglamentación del transporte multimodal

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

1. Evaluación de la situación actual y conveniencia de elaborar un instrumento internacional

6. 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.

7. 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

8. 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.

9. 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 criterio⁴. 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.

10. 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.

3. Rasgos importantes y elementos clave de todo posible instrumento internacional

11. A continuación se presenta la impresión general que se desprende de las respuestas recibidas:

3.1 Demoras

12. 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.

3.2 Sistema de responsabilidad “uniforme”, “de red” o “modificado”

13. 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%).

14. 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.

15. Todo acuerdo a corto plazo sobre el tipo más apropiado de sistema de responsabilidad, incluido el grado de uniformidad de las reglas de responsabilidad,

⁴ Documento de la CNUDMI A/CN.9/WG.III/WP.21. Conforme al proyecto de instrumento en su forma actual, el régimen sustantivo de responsabilidad marítima sería aplicable a una amplia gama de reclamaciones derivadas de contratos de transportes multimodales en que hubiera un tramo marítimo, en particular a) en los casos en que la pérdida no pudiera localizarse; b) en los casos en que la pérdida fuera imputable a un tramo terrestre o aéreo del transporte pero en que no se aplicara ningún convenio internacional unimodal. Véanse los artículos 1.5 y 4.2.1 del proyecto de instrumento. Véase también más adelante el comentario de la UNCTAD en la nota 5 de pie de página.

tendría una importancia primordial para las perspectivas de éxito de cualquier debate sobre un nuevo instrumento internacional.

3.3 Limitación de la responsabilidad

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

3.4 Base de la responsabilidad

20. 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.

3.5 Obligatorio o no obligatorio

21. 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.

22. 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.

3.6 Responsabilidad del porteador contractual durante todo el transporte multimodal

23. En todos los sectores se expresó una clara mayoría (76%) a favor de que todo instrumento internacional que rijan 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.

24. En particular, se consideró en general que 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.

25. 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 comentario⁵, 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.

Cuestiones que también cabría examinar

26. 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

⁵ Comentario disponible en la documentación de fondo preparada en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas para el Grupo de Trabajo de la CNUDMI sobre el Derecho del Transporte (documento de la CNUDMI A/CN.9/WG.III/WP.21/Add.1). El comentario de la UNCTAD, que figura integrado en el texto del proyecto de instrumento para facilitar su consulta, se puede encontrar también en el sitio de la UNCTAD en Internet (www.unctad.org) (UNCTAD/SDTE/TLB/4).

criterios y la disposición de todas las partes interesadas, tanto públicas como privadas, a seguir ocupándose de esta cuestión.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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 92 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.

31. 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 portadores, 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 índole⁶, y también sería conveniente estudiarla.

32. 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.

⁶ Para un estudio europeo sobre este enfoque, véase *Intermodal Transportation and Carrier Liability*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.