

El seguro y el transporte intermodal: sus repercusiones para el Tercer Mundo

LUIS ROCA FERNANDEZ

En diciembre de 1972 las Naciones Unidas y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI) convocaron a una Conferencia sobre el Transporte Internacional de Contenedores; dentro de los temas se presentó un Proyecto de Convenio Internacional sobre el Transporte Intermodal, para regular el tráfico del comercio internacional de carga —que considera el uso simultáneo de diversos medios de transporte— sobre nuevas bases más congruentes con el adelanto tecnológico que implica la aparición del llamado “contenedor” (*container*)* en el transporte mundial.

El proyecto de convenio fue patrocinado fundamentalmente por los grandes armadores de Europa, que son los que ya mueven gran parte de su carga en contenedores, buscando una mayor aceptación para este tipo de transporte, de tal manera que se apliquen normas generales que les permitan manejar su carga sin graves interferencias. Para ellos el uso del contenedor resulta más conveniente para sus intereses en virtud del grado de desarrollo alcanzado por sus países.

Los problemas que generó el proyecto de convenio fueron tan importantes que en la Conferencia se tomó la resolución de crear un Grupo Preparatorio Intergubernamental que se abocase al análisis exhaustivo de los pros y los contras de llevar a la práctica un convenio internacional que regulase esta nueva forma de realizar el transporte del comercio internacional.

El grupo preparatorio se reunió en dos ocasiones en Ginebra, Suiza, en los meses de noviembre de 1973 y de 1974, habiendo analizado los problemas e implicaciones que traería consigo el establecer un convenio internacional sobre transporte intermodal. Estaba programada su tercera reunión para noviembre de 1975, pero como las naciones de menor evolución económica ya se percataron de la trascendencia de lo que está en juego, es muy posible que la reunión se posponga para principios de 1976, fecha en la que ya se contará con los estudios y elementos de juicio solicitados a la Secretaría de las Naciones Unidas.

Entre otros muchos aspectos, el mencionado proyecto comprende cláusulas relativas a la responsabilidad de los porteadores y pretende crear una nueva entidad bajo el nombre de Empresario de Transporte Combinado (ETC). Como la fórmula fundamental para hacer frente a la responsabilidad de los porteadores ha sido el seguro, cualquier cambio en el tipo de responsabilidad que actualmente rige en el comercio mundial necesariamente implicaría cambios en las coberturas de seguros que serán necesarias para cubrir los nuevos requerimientos.

Esta es una de las áreas en la que más intereses están en juego; aún no se ha llegado a una decisión conjunta sobre el

* Recipiente de tamaño uniforme que facilita el traslado de mercancías en diversos medios de transporte y en condiciones más económicas.

tipo de responsabilidad que debe prever el convenio a fin de modificar las actuales prácticas que utilizan como soluciones y sustituirlas por un nuevo sistema que sea más justo y más operativo.

Existen tres posiciones sobre el problema de la responsabilidad que son: a) La de “tipo red”; b) la propuesta por Francia, y c) la llamada “uniforme”.

La solución denominada responsabilidad de “tipo red”, implica que según el medio de transporte en el cual se ocasionaron los daños, se aplique el tipo de responsabilidad que los actuales convenios internacionales prevén para ese particular medio de transporte. Con esta solución no se modifican las fórmulas que actualmente operan y subsistirían los problemas ocasionados por los bajos niveles de responsabilidad que se exigen a los porteadores.

La propuesta presentada por Francia es en esencia igual que la anterior y añade soluciones para el caso de que los daños no fueran ocasionados por los medios de transporte o que se consideren como daños ocultos, con lo cual lo único que se agrega es un mecanismo de solución especial para el caso de los daños no precisados.

El sistema de responsabilidad “uniforme” propone que la responsabilidad se fije en sus características y monto, igual para cualquier medio de transporte en que ocurrieron los daños y sea la misma en caso de no poderse precisar en qué medio de transporte se ocasionaron los daños. De adoptarse, su aplicación modificaría sustancialmente el sistema actual y crearía nuevas situaciones que obligarían a la modificación del sistema imperante en las soluciones para el pago de seguros.

En la segunda reunión del Grupo Preparatorio Intergubernamental (en noviembre de 1974) el sistema del tipo de responsabilidad que debe escogerse para el posible Convenio todavía no se definió, pues algunos países estuvieron en favor de la responsabilidad “tipo red” sugerida por Francia, mientras que otros se manifestaron en favor de la responsabilidad “uniforme”.

En el fondo lo que sucede es que los países que defienden el antiguo sistema no desean que se modifique el estado actual; prefieren el *statu quo* porque se trata de países con marinas mercantes poderosas y les beneficia la falta de seriedad y bajo monto en la responsabilidad que cubren por daños a la carga que transportan. Se puede decir que estos países que han propuesto el Convenio como un avance conveniente y útil para el comercio mundial, no quieren que se progrese en el campo de la responsabilidad y los seguros porque esto les implicaría mayores gastos por los daños que se ocasionan a las mercancías.

A los países en vías de desarrollo, sobre todo como

importadores de bienes de capital, les conviene que la responsabilidad de los transportistas o porteadores sea muy clara y definida, y que los montos de la misma se ajusten a los verdaderos valores de los bienes que adquieren para evitar los actuales quebrantos que sufren por depender exclusivamente de los transportistas para el pago de daños a la carga.

Si se llegara a definir con precisión la responsabilidad de los diferentes transportistas y de los diversos medios de transporte, de tal manera que no se permitieran exenciones o salidas falsas que les faciliten eludir su responsabilidad, al mismo tiempo que se establezcan procedimientos expeditos para el trámite y pago de la responsabilidad, entonces se habrá dado un gran paso en este campo congruente con el espíritu de un proyecto de convenio que pretende regular una nueva y más eficiente forma de realizar el comercio internacional.

Probablemente sea correcto afirmar que a los países en desarrollo les resulte más conveniente un nuevo tipo de responsabilidad que conlleve el que sus mercancías estarían mejor protegidas por una responsabilidad de los transportistas o porteadores más clara, más simple, más ágil en su trámite y más justa en los montos de las indemnizaciones. Para llegar a esta fórmula ideal parece indispensable cambiar las actuales reglas existentes y, si se observan las posibilidades que hasta ahora se han presentado, este avance sólo parece factible dentro de la fórmula de responsabilidad "uniforme".

En este sistema la responsabilidad debe tener las mismas características y monto para cualquier medio de transporte (por vía aérea, marítima y terrestre); las excepciones deben ser pocas y estar claramente precisadas para evitar litigios sin fin que sólo encarecen el costo del transporte o de los seguros. La responsabilidad "uniforme" no necesariamente tendrá que ser de un monto elevado y habrá de discutirse una vez que haya sido aceptado el principio de que el actual sistema, diferente para cada medio de transporte, vaya a ser sustituido por uno nuevo que sea más adecuado y que permita con mayor prontitud definir la responsabilidad e indemnizar al afectado. Una vez logrado el consenso de que debe modificarse el *statu quo*, se podrá entrar a definir si los montos de la responsabilidad "uniforme" conviene que sean bajos, medianos o elevados.

Las dificultades que habrá que vencer para lograr que los países industrializados quieran avanzar en materia de responsabilidad y seguros no van a ser pocas; su interés por encontrar una forma más ágil de comerciar se contrapone con su postura conservadora en el campo de la responsabilidad y los seguros, reflejando sus intereses económicos que defienden en este campo específico. Si desean que se avance de acuerdo con la nueva tecnología que ya están usando para el transporte del comercio internacional, deberán también avanzar en todos los campos que implica esta revolución tecnológica.

Pasemos a examinar las consecuencias del proyecto de convenio en el campo de los seguros, pues si se modifican las actuales reglas que rigen la responsabilidad en el comercio mundial también habrán de variar los montos y características del seguro cubierto hasta ahora.

La situación que se ha venido presentando con mayor

frecuencia es la siguiente: dados los bajos montos de la responsabilidad de los transportistas y las facilidades que tienen éstos para eludir sus obligaciones por la falta de precisión de la legislación vigente, los usuarios del transporte tienen que buscar una forma de evitar este problema y contratan por su cuenta un seguro sobre sus mercancías, independientemente del que pueda o no tener el transportista.

Ya tenemos dos seguros cubriendo las mismas mercancías, uno que debería tener el transportista por el daño que pueda ocasionar a los productos y que le fijan convenios internacionales, y otro que compra el dueño de las mercancías que desea protegerse para que le lleguen bien o en caso de daño recuperar su inversión completa; ya sabe por experiencia propia que lo que pueda reclamarle al transportista es insuficiente y puede tardarse años en demostrarle la culpa y en obtener la indemnización. A esta situación, que predomina en el transporte actual de mercancías, puede agregarse el caso común de que los productos (sobre todo de bienes de capital) que deben ser transportados hayan sido adquiridos por el comprador mediante un crédito del proveedor extranjero; lo más probable es que el fabricante no cuente con los recursos para otorgar el financiamiento y haya recurrido a su banco o a la entidad oficial que promueve las exportaciones, y en tal caso le exigen un seguro para garantizar el crédito. Así es como generalmente sucede que haya un triple seguro sobre las mismas mercancías.

Si el transportista respondiera por sumas correctas y pagase con puntualidad su responsabilidad por los daños que ocasione en su actividad, bastaría con que éste tomase un buen seguro para que el vendedor o banco financiador y el comprador de los bienes se diesen por satisfechos y no tuvieran que recurrir a sus propios seguros; esta situación es una muestra palpable de que los niveles y sistemas de responsabilidad que rigen actualmente en el transporte mundial no son ni equitativos ni prácticos y por ello debe aprovecharse la oportunidad para adecuarlos a las nuevas situaciones del transporte actual.

Además de la necesidad de buscar que se elimine el doble o triple seguro, es conveniente apuntar que el nuevo sistema de transporte intermodal en el comercio internacional debe tener apropiadas fórmulas de seguro.

El debate actual en esta área es saber definir si la responsabilidad del transportista debe quedar cubierta mediante un seguro de carga marítima con nuevas características, o si debe cubrirse a través de un seguro de responsabilidad civil general, pues si se toma una u otra solución las repercusiones son diferentes.

Si se aplica el primero, en el que se incluyan los nuevos riesgos que implica el transporte intermodal y su responsabilidad debidamente actualizada, se comprenderá que este tipo de cobertura la pueden otorgar las instituciones de seguros de los países en desarrollo. Estas tienen ya experiencia en la expedición de seguros de carga marítima o de carga en general, lo cual ayudaría a que no se sufran pérdidas por este tipo de seguros, las primas de los mismos se quedarían en sus economías y se compraría solamente el reaseguro que técnicamente se justificara.

Si se busca una cobertura de responsabilidad civil para el

operación de esta forma de transporte con sus nuevas y más precisas responsabilidades, este tipo de seguro no podría adquirirse en los propios países en desarrollo, puesto que no tienen experiencia ni capacidad técnico-financiera para otorgarlo. Por tanto, habría que recurrir a los mercados de seguros plenamente desarrollados que sí tienen capacidad de aceptación general y que solamente se encuentran en las naciones opulentas. No resulta difícil adivinar las graves consecuencias que esto acarrearía para los mercados de seguros de los países del Tercer Mundo por lo que toca a pérdidas por concepto de primas en sus operaciones directas y fugas de divisas incluyendo los pagos de reaseguros, además de que esto aumentaría el costo de sus importaciones.

Se puede comprender la importancia que tendrá para los países en desarrollo la clase de solución que se adopte en el campo de responsabilidad y seguros, en la elaboración de un nuevo convenio a fin de que no se afecte a sus mercados de seguros ni se perjudique a sus ya deterioradas balanzas de pagos.

No sólo es importante defender el principio de que la responsabilidad sea "uniforme"; también debe lograrse que sea justa o equitativa para el mundo en desarrollo; debe vigilarse que el tipo de seguro sea aquel que sí puedan otorgar sus mercados y compañías nacionales para ser congruentes con los acuerdos internacionales ya vigentes en esta materia.

Una vez expuesta esta situación, parece claro el interés del Tercer Mundo en las deliberaciones que se llevan a cabo para crear el nuevo convenio internacional sobre transporte intermodal. Su significación no se limita al campo de la responsabilidad y seguros que aquí se ha expuesto, también se extiende de manera más general a la política de transportes, de empleo, de aduanas, de puertos y de todo el sector ligado a la actividad del comercio exterior de un país. No puede menos que dársele la importancia que merece este asunto, a pesar de que comúnmente se juzgan frívolas y sin trascendencia las juntas y negociaciones de organismos internacionales. A veces, como en el caso que nos ocupa, sus consecuencias pueden tener gran efecto en la vida económica, política y social de los países en desarrollo.

Entre otros aspectos pueden mencionarse los siguientes: *a)* el sistema de transporte en contenedores, que requiere de instalaciones mecanizadas, afectará a un número importante de trabajadores portuarios; *b)* las facilidades aduanales habrán de modificarse, puesto que se requiere que los contenedores no sean abiertos en los puntos de entrada al país, sino en los lugares de destino; *c)* va a hacer mucha falta una serie de reglamentaciones que defiendan o readapten a los que intervienen en los transportes de carga, por ejemplo, los concesionarios de rutas y las unidades de tracción que habrán de utilizarse, puesto que de otra manera corren el riesgo de ser desplazados de su participación en el movimiento de carga; *d)* la política para el desarrollo de los puertos tendrá que afectarse según las facilidades que se deseen otorgar al desembarco de los contenedores; *e)* el sistema de transporte con contenedores atiende más bien las necesidades del comercio internacional de los países industrializados y con grandes marinas mercantes, puesto que es más apropiado para el movimiento de carga cuando se trata de bienes de capital; *f)* las naciones en desarrollo son exportadoras princi-

palmente de productos primarios y han promovido el desarrollo de medios de transporte que no son fácilmente adaptables al movimiento de contenedores; *g)* mientras los países de menor evolución económica no sean capaces de adoptar las ventajas del transporte intermodal con contenedores, tendrán que incurrir en mayores gastos por el uso de esos recipientes que reciben cargados pero que regresan vacíos al no poderlos aprovechar, elevando aún más el costo de las importaciones; *h)* las reservas de carga que las naciones pobres han ido obteniendo a favor de sus incipientes marinas mercantes, podrían ser marginadas de estos beneficios si no cuentan con las unidades apropiadas para el tráfico de contenedores, e *i)* los países en desarrollo tendrán que hacer fuertes inversiones para ir adaptando la infraestructura portuaria y de transportes a las nuevas necesidades que impone el sistema intermodal, la magnitud de estos recursos financieros significa una carga adicional para sus ahorros escasos.

Por lo que respecta a esta materia, conviene subrayar que en México sus repercusiones ya están presentes, pues ya se reciben en puertos mexicanos los contenedores y operan empresarios de transporte combinado, si bien estos últimos aún no se dan a conocer como tales; si no se regula esta actividad en forma congruente con los intereses del país, las repercusiones negativas del uso de este nuevo medio de transporte de carga pueden ser difíciles de corregir.

Parece urgente que las autoridades del sector público que intervienen en todas las áreas que están siendo afectadas tomen conciencia de que es necesario tener una posición clara frente al mismo; igualmente las del sector privado que intervienen en la práctica del comercio internacional podrían prever cómo defender sus modos de operación; de otra manera quedarían al margen de este nuevo rumbo que habrá de seguir el transporte mundial de carga.

Las autoridades y los particulares que operan en los renglones de transportes, de aduanas, de trabajo, de seguros, etc., deben definir con claridad lo que conviene al país en esta revolución tecnológica que afecta a los transportes de carga, y que ya está aquí, a fin de fijar la posición de México como miembro del Tercer Mundo. El sector de los seguros también necesita tener conciencia de los problemas que le puede acarrear este avance en su respectiva área de operación y expresar su opinión para que no sufra las consecuencias negativas y se prevean las soluciones más satisfactorias.

Se puede afirmar que las normas que pretende reglamentar el Proyecto de Convenio *ya están funcionando en la práctica* del comercio internacional y causando efectos que por el momento no se ha tenido oportunidad de analizar adecuadamente. Por ello cobra precisamente mayor importancia que se tome conciencia a tiempo del problema y se proceda a definir una posición que salvaguarde los intereses del Tercer Mundo y no dejar que las circunstancias los obliguen a aceptar un hecho consumado.

En México todavía estamos a tiempo para que las áreas afectadas puedan opinar antes de que un fenómeno les imponga sus consecuencias; se está ante la oportunidad de regular un cambio conforme a los intereses prioritarios, como actores activos de este cambio y no como meros espectadores.