

¿Podrían servir las Reglas de Róterdam para Argentina y demás países emergentes?

SEMINARIO SOBRE TRANSPORTE MULTIMODAL.

Cadenas Logísticas, Competitividad y Políticas de Transporte. Reglas de Róterdam.

Martes 24 de Abril de 2012.

Universidad de Buenos Aires.

Por Alejandro Vega.

I. Introducción.

En Diciembre de 2008 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el *convenio para contratos de transporte internacional de mercancías total o parcialmente por mar, conocido como Reglas de Róterdam (RR)*. La primera fase de ratificación tuvo lugar en Róterdam en septiembre de 2009.

Entre los instrumentos internacionales existentes para el acarreo de mercadería por mar destacamos las Reglas de la Haya1924, Haya/Visby1968 y Hamburgo1978. En Estados Unidos rige la ley de transporte de mercancías por mar "COGSA"1935. En Europa destacamos dos Convenios relativos al transporte internacional de mercadería: por carretera (CMR) 1956 y por ferrocarril (CIM-COTIF) 1970. En Argentina la Ley de Navegación 20.094 de 1973 y el Código de Comercio de 1889 para transporte terrestre que habla de animales y carruajes. También rige la ley de transporte multimodal 24.921 de 1998, aún no reglamentada, que a la fecha sigue sin ser operativa.

En lo que respecta a Uruguay y Brasil no han ratificado ningún convenio internacional y no tienen ninguna legislación adecuada para el transporte puerta a puerta. A esto se le suma que Brasil es uno de los países más burocráticos y sus leyes aduaneras al igual que Argentina no contribuyen para nada con el comercio exterior. Es suficiente con leer las circulares de diferentes operadores internacionales haciendo referencia a casos concretos donde reflejan la situación que se da en nuestra región.

Las normas internacionales contribuyen a la reducción de conflictos de leyes, reducción de costos relativos a la contratación de seguros, reducción de litigios y otros gastos. En el caso de Argentina y otros países de la región las grandes distancias entre las zonas de producción y los puertos indican que se debería utilizar más el ferrocarril y el transporte fluvial; vale decir transporte intermodal y multimodal. Para ello se requiere una legislación uniforme que

contemple el “principio de unidad” del contrato de transporte y considere a las terminales portuarias y otras terminales intermodales como unidades funcionales integrales de la cadena de transporte a través de quienes se entrega y recibe la carga. La obligación de custodia de las mercaderías recibidas del transportador hasta su transferencia al consignatario y los movimientos de los efectos dentro del recinto de la Terminal portuaria, conforman una prolongación de la actividad del transporte por agua con lo cual la actividad se debe regir bajo la misma relación contractual y el mismo régimen jurídico aplicable

II. Objetivo de las Reglas de Róterdam.

El objetivo de las Reglas de Róterdam es crear una necesaria norma internacional que contemple las nuevas formas de contratación, desarrollo de la informática, transporte de contenedores y comercio electrónico, que no son cubiertas por ninguno de los instrumentos mencionados.

III. Debate de LinkedIn: ¿Debería Argentina y otros países de Sudamérica Ratificar las Reglas de Róterdam?.

El debate de linkedin comenzó en mayo de 2011 con un fin académico para continuar con el debate regional que se venía haciendo en Nuestro Mar y para reunir datos para entregar a las personas que tendrán las responsabilidades de decidir finalmente si a la Argentina le conviene ratificar o rechazar RR, o sea nuestra Cancillería en primera instancia.

Debido al auge e interés que despertó a nivel internacional, el debate llegó a manos del CMI, IMMTA, académicos, entre otros. Y el 26 de Agosto de 2011 se decidió hacer una presentación en el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la Cancillería Argentina sin que recibamos respuesta a la fecha. También es el motivo de este seminario.

Para quienes estén interesados en ver el debate, a continuación les adjuntamos el link: http://www.linkedin.com/groups/Should-Argentina-and-other-South-American-3910190.S.54277369?gid=b0494b72-5ed2-4d7f-badf-be8a88a3d27a&trk=group_most_popular-0-b-ttl&goback=%2Egmp_3910190

Podrán notar que al principio, la discusión se inició entre profesionales de Argentina y a medida que progresaba se iban sumando otros profesionales, académicos y ejecutivos de diferentes empresas y organizaciones de diferentes países como BIMCO, IMMTA, Clubes de P&I, Forwarders y Aseguradores.

Hay opiniones en contra y a favor de las Reglas. No solo de los argentinos si no también de gente de Chile, Brasil, y de los países del viejo continente. Pero en algún punto, algunos europeos que estaban decididamente en contra de las RR, al enterarse de los problemas que

tenemos en nuestra región por falta de una legislación adecuada, comienzan a preguntarse cómo es que podemos operar con límites tan altos y sin reglas claras aplicables al transporte multimodal, COINCIDIENDO QUE SI ESO SERÍA ASI EN SU CASO ESTARÍAN A FAVOR DE RR.

Cuando se debatía sobre las prioridades que los países debían tomar para analizar este convenio, encontramos en algunos documentos del Departamento de Transporte de Reino Unido que las prioridades eran: el arbitraje internacional, sistema financiero y seguros. Con lo cual, para ellos, RR significaría perder el jugoso negocio del arbitraje. La prioridad principal no era el BIEN COMÚN E INTERES GENERAL. Y esto es algo que los países emergentes deben tener en cuenta. ¿O quieren seguir pagando el costo de litigar en fuera de sus jurisdicciones? La referencia del documento y más información la encontrarán en el foro de RR en LinkedIn.

Hay muchísima información con lo cual no podemos exponer todo en este momento pero rescato una entrada que hizo un Forwarder argentino para que puedan ver como define la situación:

“...Estoy de acuerdo que el transporte multimodal es probablemente el futuro. Desafortunadamente, en Argentina – como están las leyes aduaneras – no se considera que esté en un nivel operativo...”

Y otro comentario que hizo un manager de una de las empresas de Forwarders más importantes que de Inglaterra. Lo hizo en base a un comentario que sacamos del debate de Nuestro Mar y pusimos en el linkedin para que vean lo que piensa sobre la limitación de responsabilidad algunos de los abogados de Uruguay que firmaron la Declaración de Montevideo. Si leen los ambos debates encontrarán el comentario. Es muy notorio.

Este participante contestó:

“...Si el Dr. (...) cree que la limitación de responsabilidad es una “violación”, cuál es su opinión sobre la Avería Gruesa?. Sus comentarios se basan en teoría legal, en la práctica, remover la limitación de responsabilidad crearía incrementos masivos en las primas de seguros de los transportistas y por ende en los fletes con un probable daño al comercio internacional.

Un reconocido académico de Reino Unido, miembro de IMMTA, en su aporte dijo:

No hay dudas de que las Reglas de Rotterdam no son perfectas y que necesitarán extenso litigio para la detallada interpretación de ellas para ser aplicadas. Sin embargo, si pueden obtener un reconocimiento global alcanzarán la uniformidad internacional que lamentablemente actualmente falta. El peligro de fracasar es la continua fragmentación de las reglas internacionales ya que muchos países y cuerpos regionales están desarrollando sus propias

soluciones a los problemas de las reglas de la Haya (...) y la necesidad de lidiar adecuadamente con problemas de contenedores y transporte multimodal.

Con el avance del debate, quedó cada vez más claro cómo deberíamos hacer el análisis y qué deben estudiar los estados.

IV. Siempre el mismo discurso, la misma crítica.

En los diferentes debates que he participado, pude notar que hasta ahora las Reglas de Rotterdam siempre fueron criticadas por sectores que no tienen en cuenta el interés general, con una mirada regional y sin considerar:

- la falta de un marco normativo para el transporte internacional multimodal,
- la aplicación de normas obsoletas,
- falta de seguros adecuados para los Forwarders,
- emisión de documentación electrónica,
- emisión de waybills y,
- sin preguntarse si estas Reglas le darían al transporte multimodal de nuestra región y demás países emergentes un marco jurídico más uniforme, optimizarían los costos del transporte puerta a puerta aumentando el volumen de carga y si facilitarían el acceso a los seguros para algunos operadores.

Alguno de estos sectores, con precarios fundamentos, quieren mantener el actual límite de responsabilidad que aplica la Ley de Navegación y las Reglas de La Haya de 1924, pero que otros consideramos EXORBITANTE. Poco se dice en los debates que tenemos leyes que se contradicen, dificultando el transporte y la forma de asegurar las cargas. No sabemos si realmente piensan que el actual sistema funciona bien –con un Código de Comercio de 1889 y una contradictoria Ley de Transporte Automotor de Cargas.-

Creo que la peor situación es cuando intentan aplicar principios del derecho civil o teorías de jurisconsultos romanos al derecho de los negocios y comercio internacional.

Estas incógnitas podrían causar confusión para quienes deseen informarse y es por eso que hemos propuesto este debate en un foro neutral con pluralidad de intereses y voces de todos los sectores que hoy vemos se hacen presente.

V. ¿Que deberíamos analizar en los debates sobre RR y qué deberían estudiar los Estados?.

Consideramos que es importante que se tome en cuenta lo siguiente:

- Que en nuestro país todavía tiene las limitaciones de responsabilidad de las Reglas de La Haya originales de 1924, modificadas por el límite de las reglas de la Haya Visby en

1968. Este límite que se aumentaría con las RR funciona bien en otros países y las compañías aseguradoras de carga que operan a nivel mundial no parecen oponerse.
- Que el límite de responsabilidad que cubre una gran porción del valor de las cargas (aunque éste puede parecer bajo para algunos, que no saben cómo son los valores promedio de las cargas que se transportan en los diferentes modos), en realidad genera beneficios para la economía y transporte.
 - Si las RR darían mayor uniformidad. ¿Aumentará el flujo de carga bajando los costos?
 - ¿Cuál es el porcentaje de carga que en nuestra región se mueve por tierra y por agua?
 - ¿Qué pasa en el mundo con el e-commerce y waybills?
 - ¿Funciona un sistema con un límite de responsabilidad por bulto tan alto como el que rige en Argentina? ¿Cuántos bultos lleva un contenedor?
 - Se debe considerar que RR prevé que el cargador puede declarar el valor de la carga en cuyo caso no se puede limitar la responsabilidad debajo de ese valor.
 - ¿Le interesa al cargador declarar el valor o prefiere recuperar de su seguro de carga?
 - ¿Queremos esperar otros 30 o 40 años para tratar de hacer otro convenio más claro?
 - ¿Se podrán modificar adecuadamente nuestras leyes de transporte o repetiremos la Ley de Transporte Multimodal?
 - ¿Cómo conseguirán adecuados seguros lo pequeños camioneros -que son la gran mayoría- si están expuestos a reclamos bajo las leyes mencionadas? ¿No corren peligro de entrar en quiebra?
 - Las cláusulas de no repetición contra el transportista terrestre que hoy deben incorporar los aseguradores de carga estarán más justificadas que nunca. Pero la pregunta es: ¿funcionan siempre esas cláusulas? ¿Qué pasa cuando se roban contenedores en la puerta de nuestros puertos?
 - Qué si las RR no entran en vigor hay intención de los países desarrollados y emergentes de actualizar sus leyes internas con una proliferación de regímenes locales y más problemas.
 - ¿La inseguridad jurídica existente e irrisorios límites de responsabilidad son la razón por la cual forwarders y otros intermediarios no pueden obtener coberturas adecuadas con límites y primas razonables?
 - Que a diferencia de otros Forwarders que operan en otros mercados, el Forwarder de nuestra región no tiene una ley que ampare su actividad por la emisión de un documento puerta a puerta. Ante un reclamo, podría tener toda la responsabilidad de pagar un contenedor de US\$ 100.000 o posiblemente más, con riesgo de no poder repetir el total del reclamo contra el armador.
 - Que límites como los de Argentina o la falta de límites -en Uruguay y Brasil- podrían llevar su empresa a la quiebra.
 - Que si los armadores prestasen atención a quienes defienden la declaración de Montevideo (que de ninguna manera representa la posición Argentina y menos de

Sudamérica) y comienzan a fijarse en el límite de responsabilidad de nuestra región, tendrían excusas para aumentar los fletes.

- Si con el sistema actual no se está desalentando a los intermediarios para que emitan sus propios documentos y a los mercados extranjeros no les estamos diciendo que no somos confiables ni competitivos.

La pregunta que deben hacerse los Estados antes de ratificar las RR es si éstas satisfacen sus necesidades y brindan al transporte multimodal un marco normativo más eficiente que el existente. Para ello deben evaluar cómo las RR contribuirán con sus economías y evitar discusiones sectoriales que siempre giran en torno a un mismo tema como puede ser el límite de responsabilidad. La apresurada declaración de Montevideo de 2010 pronunciándose en contra de RR es un ejemplo de posturas fraccionadas a favor de un interés solamente. Así fue sólidamente rebatida en su totalidad.

VI. Innovaciones – Ventajas y Desventajas.

a) Innovaciones.

Si me permiten un momento, quisiera destacar algunas innovaciones de las Reglas de Róterdam, y las ventajas y desventajas a favor del transportista y de los cargadores.

- Las RR están diseñadas para regular tanto el transporte marítimo internacional de mercancías como el transporte multimodal internacional cuando exista un tramo marítimo en el contrato de acarreo.
- Geográficamente aplicaría no solo cuando el transporte tenga lugar con **origen** en un Estado Parte (como puede ser el caso de la Haya-Visby) sino también cuando tenga **destino** en el mismo. Aplicaría a los contratos de transporte de línea regular en el que el lugar de entrega y recepción y los puertos de carga y descarga de las mercancías se encuentren en Estados diferentes, y uno de ellos haya ratificado las Reglas.
- Se introducen innovaciones para regular el transporte “puerta–puerta”. El porteador es responsable no sólo del tramo marítimo sino también de la fase previa y final sea terrestre, aérea o navegación interior, desde que recibe la carga hasta su entrega.
- Se aplica a los transportes de carga sobre cubierta.
- Se podrá aplicar las disposiciones relativas al tramo marítimo a los casos donde no se pueda determinar cuándo se produjo el daño (daño oculto).
- Cuando sea identificable el modo de transporte donde se produjo el daño aplicará el sistema de responsabilidad de “red” por el cual la responsabilidad y límites aplicables a la pérdida o daño de la mercadería antes o después de la fase marítima se regirán por cualquier instrumento unimodal internacional aplicable al modo donde se produjo el daño.

- Se pierde la excepción de responsabilidad por error negligente en la navegación del buque.
- La obligación de ejercer debida diligencia para mantener el buque en condiciones de navegabilidad no se limita solamente al comienzo de cada viaje sino que se prolonga a la duración del mismo.
- El límite de responsabilidad por bulto o unidad de peso se incrementa en comparación con las reglas de la Haya-Visby y Hamburgo pero disminuye respecto de nuestra ley de navegación y Reglas de la Haya -que tuvieron su origen en 1924- cuando se presentaban problemas totalmente diferentes y que se aplicaban solamente por bulto.
- El porteador marítimo será responsable de la negligencia de las llamadas “partes ejecutantes marítimas” -cuyos servicios subcontrata- como transportistas, estibadores, terminales, agentes, entre otros.
- Se aplica a todos los documentos de transporte y se distingue entre entrega bajo documentos no negociables y documentos negociables.
- Existen disposiciones para mercancías no entregadas.
- El uso de conocimiento de embarque no se cambia de ninguna forma, pero no es más “*excluyente*” cómo en las Reglas anteriores.
- Se prevé la libertad contractual para contratos de volumen. ESTA LIBERTAD YA EXISTE, PERO NO SE PUEDE HACER CON UN CONOCIMIENTO DE EMBARQUE. Éste es el transporte de una cantidad específica de mercancías en varios embarques durante un período de tiempo establecido. Las partes podrán acordar los términos incrementando o disminuyendo obligaciones y limitaciones pero sin excluir las obligaciones básicas del porteador.
- Se incluyen disposiciones para el ejercicio del derecho de control y surge así “*la parte controladora*” quien puede transferir sus derechos.
- Regula el comercio electrónico.
- Se reparten las obligaciones y responsabilidades del porteador y el cargador.

b) Ventajas y Desventajas para los Transportistas y Cargadores.

Atento lo expuesto más arriba, los **Cargadores** podrían alegar que los siguientes puntos son **ventajosos**; mientras que los **Transportistas** podrían considerar lo contrario:

- Aumento del límite de responsabilidad por daños o pérdida de la carga.
- Pérdida de la exoneración de responsabilidad por culpa náutica.
- Claridad en las responsabilidades de la parte ejecutante marítima.
- Extensión de ejercer debida diligencia para mantener el buque en condiciones de navegabilidad durante todo el viaje.
- Inclusión del transporte sobre cubierta.
- Extensión del periodo de aviso por daños o pérdida de la carga.
- Extensión del periodo para iniciar acciones a 2 años.

Por otro lado, los **Transportistas** podrían encontrar **positivos**, y los **Cargadores** ver como **negativos**, los siguientes aspectos:

- Claridad en las obligaciones del cargador.
- Claras reglas de entrega de la carga.
- Bases de responsabilidad para el cargador.
- Se mejora el sistema de desvío.
- Se permite al transportista entregar mercadería sin presentación de documentos de transporte negociables, mientras se protege el interés de las partes involucradas.
- Se establecen pautas para lidiar con el daño oculto en el transporte multimodal.
- Se pautan reglas para la entrega tardía.

VII. Conclusión y Nuestra Propuesta.

Esta es la situación de nuestro país y nuestra región. Es preciso que Argentina analice seriamente cómo este convenio puede servirle priorizando siempre el INTERÉS GENERAL con la participación de todos los operadores de transporte. La intención es ofrecer a quienes estén interesados y a aquellos que finalmente tengan que decidir si las Reglas de Róterdam deben ser ratificadas o rechazadas, suficiente información para evaluar los puntos a favor y en contra y tomar la mejor decisión.

Puede verse que hay mucho por analizar. Insistimos; pretender el rechazo de un convenio de estas características simplemente machacando en topes indemnizatorios o pretendiendo eliminar la limitación de responsabilidad que tiene **netamente base contractual no es suficiente**.

Las RR no son perfectas como no lo es ningún convenio internacional. Es cierto que tiene conceptos nuevos que merecerán especial atención. No obstante, parecería que ofrecen una mejor proyección para actualizar la normativa del transporte y darle un enfoque uniforme en todo el mundo. Cualquier imperfección será corregida con el tiempo, la jurisprudencia y desde ya los usos y costumbres.

En lo que respecta a nuestra legislación entendemos que RR no entraría en conflicto ni con los principios que rigen el derecho de la navegación, ni los otros convenios toda vez que el sistema base de responsabilidad se mantiene sin cambios substanciales.

Es posible que la falta de legislación adecuada y seguridad jurídica sea la razón por la cual otros países no estén interesados en expandir su red de negocios en Sudamérica.

Pasaron 30 años desde las reglas de Hamburgo y 10 años de trabajo para poder obtener este convenio. No es ideal pero la pregunta es: ¿VAMOS A DEJAR PASAR EL TREN OTRA VEZ? Tal vez sea la única oportunidad que tengamos de darle al transporte multimodal de nuestra región un marco normativo más adecuado y actualizado.

La Comisión Europea tiene intención de introducir su propia normativa multimodal. Lo mismo pasa con Estados Unidos. Hay una tendencia a la proliferación de normativas regionales que causarán los mismos o peores problemas e inseguridades jurídicas, pero agravados por las dificultades de sistemas conflictivos. Es por esta razón que diferentes organizaciones como "The Internacional Chamber of Shipping (ICS), BIMCO, The European Community of Shipowners Associations (ECSA), the World Shipping Conuncil (WSC), Clubes de P&I, que a pesar de la mayor carga de responsabilidad que tendrán los armadores apoyan las Reglas para evitar una dispersión normativa regional que causará más confusión.

Por lo expuesto proponemos una mayor reflexión y análisis del negocio del transporte en forma acabada a la luz de las nuevas pero resistidas Reglas de Róterdam y abogamos por la creación de grupos de trabajos -especialmente en países emergentes como los de nuestra región- para que analicen este instrumento con relación a sus economías en miras a la ratificación. Caso contrario es muy probable que nunca haya transporte multimodal bajo un marco normativo internacional y la diversidad de regímenes jurídicos locales será perjudicial para el transporte.

Dicho esto, los invito a escuchar a dos expositores más, participar del debate y sacar conclusiones.

Muchas gracias!.

Alejandro Vega.