



Asamblea General

Distr. general
14 de junio de 2019
Español
Original: chino e inglés

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

52º período de sesiones

Viena, 8 a 19 de julio de 2019

Programa de trabajo

Posible labor futura en materia de cartas de porte ferroviario

Propuesta del Gobierno de la República Popular China

Nota de la Secretaría

El Gobierno de la República Popular China, con miras a su participación en el 52º período de sesiones de la Comisión, presentó a la Secretaría una propuesta a favor de que se incluyera en la labor futura de la CNUDMI el tema de las cartas de porte ferroviario. Las versiones en chino y en inglés de la propuesta se presentaron a la Secretaría el 14 de junio de 2019. En el anexo de la presente nota figura la traducción al español de la versión en inglés recibida por la Secretaría.



Anexo

Propuesta del Gobierno de la República Popular China con respecto a la labor futura de la CNUDMI: resolver los problemas derivados del hecho de que las cartas de porte ferroviario no tengan la misma naturaleza que los títulos representativos de mercancías

I. Antecedentes

1. En la actualidad, en todo el mundo se ha llegado a la conclusión de que la conexión entre diferentes países y regiones por diversos medios de transporte es un modo eficaz de promover el desarrollo económico y comercial internacional y fomentar el crecimiento económico mundial. Entre los distintos medios de transporte, el transporte ferroviario presenta muchas ventajas, como trayectos más cortos, una mayor velocidad y una menor incidencia de las condiciones meteorológicas. Dado que muchos países están unidos por tierra, el transporte ferroviario tiene un enorme potencial de desarrollo como un medio importante de estrechar las relaciones económicas y comerciales entre los países.

2. En los últimos años, gracias a la mejora constante de la capacidad de construcción de infraestructura ferroviaria, se ha producido una veloz expansión del transporte internacional por ferrocarril, en el cual destaca el CHINA RAILWAY Express (CR Express) como uno de los principales medios de transporte utilizados en el comercio euroasiático. En 2018, el CR Express realizó 6.300 viajes (que representaron un incremento anual del 72 %), incluidos 2.690 viajes de ida y vuelta (que supusieron un aumento del 111 %). El CR Express ha realizado hasta la fecha un total de más de 12.000 viajes y actualmente conecta 56 ciudades chinas con 49 ciudades de 15 países europeos. El total de mercancías transportadas por el CR Express está aumentando rápidamente, y el tipo de mercancías se diversifica sin cesar. El desarrollo del transporte ferroviario ha abierto un nuevo canal idóneo para los intercambios económicos y comerciales entre los países, ha contribuido al crecimiento del comercio mundial y ha revitalizado la economía mundial.

3. Sin embargo, en la práctica, las cartas de porte ferroviario internacional cumplen únicamente la misma función que los contratos de transporte ferroviario y los recibos de la carga y no constituyen títulos representativos de mercancías. No pueden utilizarse como medios de pago o financiación con cartas de crédito, a diferencia de los conocimientos de embarque marítimos, lo que limita la capacidad de los bancos y otras instituciones para prestar servicios financieros y aumenta la presión financiera que pesa sobre los importadores y el riesgo de impago a que se exponen los exportadores. Específicamente, habida cuenta de que la carta de porte ferroviario no es un título representativo de mercancías y debe acompañar la carga, no es transmisible ni pignorable, ni confiere a su tenedor el derecho a reclamar la posesión de la carga o a disponer de ella. Por razones de gestión de riesgos, los bancos son reacios a tratar una carta de porte ferroviario como un documento negociable en el marco de una carta de crédito, de manera que ni compradores ni vendedores pueden utilizar sus cartas de porte ferroviario como medio de pago. Debido a ello, los compradores tienen que soportar una enorme presión financiera y anticipar el pago de las mercancías, mientras que los vendedores no pueden recibir el pago a tiempo. Además, el carácter no negociable de las cartas de porte ferroviario impide que los compradores revendan las mercancías en tránsito, lo cual limita aún más la transmisión de las mercancías y la eficiencia de las operaciones. Todo ello ha dificultado en cierta medida la expansión del comercio terrestre.

II. Normativa actual y prácticas más recientes

4. En la actualidad existen dos grandes organizaciones intergubernamentales en el ámbito ferroviario. Una de ellas es la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril (OTIF), con más de 50 Estados miembros, principalmente de Europa, África Septentrional y el Oriente Medio. Su instrumento rector, el Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF 1999), consta del propio tratado y de sus siete apéndices. Las Reglas Uniformes relativas al Contrato de Transporte Internacional por Ferrocarril de Mercancías (CIM-Apéndice B del COTIF) disponen expresamente, en su artículo 6, párrafo 5, que “[l]a carta de porte no tendrá el valor de un conocimiento”. La otra organización es la Organización de Cooperación Ferroviaria (OSJD), integrada por 29 países, fundamentalmente de Asia y Europa Oriental. El Acuerdo sobre el Transporte Ferroviario Internacional de Mercancías (SMGS) de la OSJD consta del tratado, las instrucciones técnicas y seis anexos. En el texto no se especifica si una carta de porte tiene la misma naturaleza que un título representativo de mercancías, pero en el artículo 6 se dispone que una carta de porte ferroviario debe ir acompañada de las mercancías durante todo el trayecto, desde la estación de salida hasta la estación de llegada, y en el artículo 7 se establece que se podrá utilizar una carta de porte ferroviario sellada como prueba de la existencia de un contrato de transporte.

5. A fin de armonizar los documentos de transporte ferroviario, estas dos grandes organizaciones del transporte ferroviario prepararon los modelos de cartas de porte CIM/SMGS, que, sin embargo, por varias razones, no se han utilizado de manera generalizada en la práctica. En el punto 2 de la guía de cartas de porte CIM/SMGS (CIM/SMGS Consignment Note Manual) dice que las cartas de porte CIM/SMGS son documentos que certifican que se ha celebrado un contrato de transporte internacional por ferrocarril entre países que se rigen por las normas CIM/SMGS. En el punto 19 se establece que las cartas de porte CIM/SMGS originales se entregarán al consignatario. Las cartas de porte CIM/SMGS tampoco tienen la misma función ni, por ende, la misma naturaleza que los títulos representativos de mercancías.

6. Asimismo, la Comisión Económica para Europa (CEPE) constituyó en 2011 un grupo de expertos encargado de elaborar un texto que unificara la legislación ferroviaria. Las disposiciones del proyecto propuesto por el grupo de expertos que se referían a las cartas de porte ferroviario no introdujeron cambios sustantivos con respecto a los requisitos enunciados en las normas CIM/SMGS, de modo que las cartas de porte ferroviario se siguen considerando un contrato de transporte y no un título representativo de mercancías.

7. Reconociendo el carácter transmisible de los documentos de transporte multimodal en determinadas circunstancias, el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías de 1980 (que no ha entrado en vigor), las Reglas de la UNCTAD y la CCI relativas a los Documentos de Transporte Multimodal de 1992 y otras normas internacionales en materia de transporte multimodal se aplican al transporte internacional que comprenda dos o más modalidades de transporte. Sus disposiciones sobre los derechos y las obligaciones de las partes en cuestión y la responsabilidad por daños, así como otros aspectos, se aplican principalmente al transporte marítimo. No se han tenido plenamente en cuenta las características del transporte por ferrocarril y otras modalidades de transporte.

8. Aunque en las Reglas y Usos Uniformes relativos a los Créditos Documentarios (UCP 600) se dispone que los bancos pueden aceptar las cartas de porte ferroviario, estas no tienen la misma naturaleza que los títulos representativos de mercancías, por lo que es imposible resolver la cuestión del control y la recepción de la carga mediante su presentación. Debido a los elevados riesgos a que se exponen, los bancos se niegan en la práctica a aceptar cartas de porte ferroviario para emitir cartas de crédito, lo que impide utilizar esas cartas de porte como medio de pago o como garantía para obtener financiación.

9. Algunos instrumentos jurídicos elaborados por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) son pertinentes para esta cuestión. Por ejemplo, en el ámbito del transporte internacional, el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Contrato de Transporte Internacional de Mercancías Total o Parcialmente Marítimo (las “Reglas de Rotterdam”) reglamenta los documentos de transporte negociables y no negociables en lo que respecta a las formalidades exigidas y las obligaciones de entrega del porteador, pero guarda silencio en lo que concierne a la propiedad de la carga. Aunque es aplicable al transporte de cargas puerta a puerta, el Convenio no puede aplicarse en los casos en que el segmento no marítimo está sujeto a otros regímenes internacionales uniformes (por ejemplo, la normativa ferroviaria internacional). En el ámbito del comercio electrónico, las normas relativas a la transmisión de documentos electrónicos enunciadas en la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Documentos Transmisibles Electrónicos parten de la premisa de que los documentos son negociables. Por tanto, solo cuando se haya resuelto la cuestión de la negociabilidad de las cartas de porte ferroviario podrá aplicarse la Ley Modelo en el ámbito del transporte ferroviario. En lo que se refiere a las operaciones garantizadas, si bien la CNUDMI ha elaborado un conjunto de instrumentos jurídicos sobre la constitución de garantías mobiliarias con el fin de obtener financiación, el ámbito de aplicación de esos instrumentos se limita a la financiación garantizada y no está prevista en ellos su aplicación a las cartas de porte ferroviario.

10. Las empresas chinas y sus interlocutores comerciales de otros países han buscado formas de resolver los problemas derivados del hecho de que las cartas de porte ferroviario no tengan la misma naturaleza que los títulos representativos de mercancías. Con tal fin, suelen suscribir contratos en virtud de los cuales el porteador o el comisionista de transporte emiten un “conocimiento de embarque” además de la carta de porte ferroviario. Ese “conocimiento de embarque” se utiliza como única prueba de la entrega y el porteador o el comisionista de transporte controla el flete durante todo el proceso. El expedidor utiliza el “conocimiento de embarque” para realizar operaciones financieras con el banco, como la negociación, el pago con divisas y la compra de efectos comerciales. El consignatario, tras cumplir sus obligaciones, recibe del banco emisor el “conocimiento de embarque”, con el cual podrá obtener la consiguiente entrega de las mercancías de manos del emisor de dicho conocimiento.

11. Aunque en algunas operaciones se ha aplicado el método recién descrito, la función de título representativo de mercancías que se atribuye a ese “conocimiento de embarque” contractual tan solo surte efectos entre las partes contratantes. Por ello, no solo son inestables los derechos y las obligaciones de las partes en cuestión, sino que la negociabilidad y la función de garantía financiera de ese “conocimiento de embarque” también son bastante limitadas. Además, el contrato no puede resolver algunas cuestiones, como los requisitos que debe reunir el emisor del documento, las condiciones de emisión y los usuarios a los que se dirige, así como el formato y la validez de la emisión. Por lo tanto, es imprescindible que se establezcan salvaguardias institucionales en normas jurídicas.

III. Conclusión

12. Si se dictan nuevas normas que eliminen las barreras al comercio que se derivan del hecho de que las cartas de porte ferroviario no tengan la misma naturaleza que los títulos representativos de mercancías, se pueden reducir los riesgos comerciales y los gastos de transacción y se puede fomentar el desarrollo económico sostenible y la prosperidad comercial, lo cual beneficiará a todos los países y no solo a los países sin litoral. Es posible que esta demanda no se circunscriba al transporte ferroviario y exista también en los sectores del transporte por carretera y aéreo. Los títulos representativos de mercancías utilizados para el comercio internacional y los servicios de transporte deben poder circular y utilizarse en distintos países. Habida cuenta de que la legislación de un país no puede resolver por sí sola este problema, las partes interesadas exhortan a que se formulen nuevas normas internacionales.

13. La CNUDMI tiene amplia experiencia en la armonización y modernización de las normas mercantiles en el ámbito del comercio internacional. Por eso, el Gobierno de China recomienda que la CNUDMI incluya en su programa de trabajo la tarea de resolver los problemas derivados del hecho de que las cartas de porte ferroviario o de otra índole no tengan la misma naturaleza que los títulos representativos de mercancías y comience una labor de investigación con miras a elaborar un posible instrumento internacional a tal fin. Por ejemplo, se podría estudiar la posibilidad de formular normas con respecto a un conocimiento de embarque unificado, que serían de aplicación al transporte ferroviario, por carretera y aéreo, tanto cuando se usara una sola modalidad de transporte como cuando se combinaran dos o más, con el objetivo de que se pudiera utilizar un único conocimiento de embarque para controlar y recibir la carga. Esta función que se atribuiría al conocimiento de embarque permitiría que se utilizase como medio de pago y como garantía para obtener financiación. También se podría estudiar la posibilidad de elaborar normas sobre los requisitos que debe reunir el emisor del conocimiento de embarque, las condiciones de emisión y los usuarios a los que se dirige, así como el formato y la validez de la emisión. Cabe señalar que con esas normas nuevas no se pretende modificar las normas sustantivas actualmente vigentes en el ámbito del transporte.

14. En vista de la amplitud y la complejidad de las cuestiones planteadas, se recomienda que la Comisión autorice a la Secretaría a que estudie las cuestiones jurídicas relacionadas con el uso de las cartas de porte ferroviario y de otra índole y coordine su labor con la de otras organizaciones pertinentes, como la OTIF, la OSJD, el Comité Internacional de Transportes Ferroviarios (CIT), las comisiones regionales pertinentes de las Naciones Unidas, la International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA) y la Cámara de Comercio Internacional (CCI). China está dispuesta a apoyar la labor de investigación que se lleve a cabo respecto de esta cuestión.