



DR. ARIOSTO J. GONZALEZ

- Doctor en Derecho y Ciencias Sociales
 - Titular de "**Dr. Ariosto J. González - Estudio Jurídico**", desde 1969.
-
- Asesor Aduanero y General del **Centro de Navegación** (desde 1969)
 - Integrante del **Cuerpo Arbitral del Centro de Conciliación y Arbitraje** de la Cámara Nacional de Comercio.-
 - Vice-Presidente del **Comité Jurídico de la Hidrovía**.-
 - Asesor legal del **Yacht Club Uruguayo**.-
 - Consultor en el Programa BID - **MERCOSUR** para el dictado de las "**Normas de Aplicación**" del Código Aduanero del MERCOSUR (CAM)
 - Consultor para "**Frederic R. Harris Inc/HIDROSUD SRL**" en el "**Estudio de Factibilidad para la profundización del Canal Martín García y ampliación de las Instalaciones Portuarias de Nueva Palmira**". Cliente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas del Uruguay".
 - Consultor del **Gobierno de Bolivia** en Navegación e Hidrovía.
 - Consultor de la **Delegación de Bolivia** en la 2da. Reunión de la Comisión de Cooperación Boliviano-Uruguaya, sobre **Transporte, Zonas y Depósitos Francos**.
 - Consultor de **SOGREAH/Puerto de Marsella/HIDRODUD** para la **Revisión del Plan Maestro del Puerto de Montevideo**.
 - Consultor de la **Dirección de Intereses Marítimos y Fluviales y Lacustres del Ministerio de Defensa de Bolivia** (hasta 2006)
 - Asesor de la **Delegación de Bolivia al Puerto del Pireo-Grecia** vinculada con el Registro Internacional Boliviano de Buques (2000)
 - Consultor de "**SOGREAH / Puerto de Marsella / HIDROSUD**" - Para la Revisión del **Plan Maestro del Puerto de Montevideo**.
 - **Director Académico** del Instituto de Capacitación del **Centro de Navegación** del Uruguay
 - Profesor de **Derecho Aduanero, Marítimo y Comercio Exterior** del Instituto de Capacitación Aduanera del **Centro de Navegación**
 - Dictó cursos de **Post Grado en la Universidad de Montevideo** sobre **Regímenes Aduaneros y Económicos Aduaneros (Teoría y técnica Tributaria)**.
 - Dictó cursos en la **Maestría de Integración y Comercio Internacional** en la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sucre**.
 - Dictó cursos en el **Instituto de Capacitación Aduanera** de la D.N.A.
 - Dictó cursos de **Post Grado de Derecho Comercial en la Universidad de la República – Facultad de Derecho** sobre **Aspectos Portuarios y Aduaneros de la Navegación**.



LOS PUERTOS LIBRES EN EL MUNDO

Dr. Ariosto J. González

El estudio de la temática jurídico-portuaria, como asimismo de los aspectos técnicos y económicos que afectan a las terminales tienen hoy más que nunca una trascendencia fundamental. Con acierto se ha expresado que el intercambio de grandes volúmenes de materias primas y productos elaborados, en condiciones económicas, ha producido la mundialización acentuada del fenómeno de "maritimisation" de los intercambios. En ese sentido, la Unión Europea que registra entre el 35 y 40% de los intercambios mundiales, en valor el 80% de sus importaciones y el 66% de sus exportaciones se realizaron por vía marítima.

Para un comprador de transporte marítimo los costos portuarios son determinantes y pueden llegar a representar casi el 16 % de los costos globales de importación o exportación.. Las terminales portuarias, en consecuencia, no son neutras, y las mayores facilidades que se otorguen, tanto en infraestructura, como en estructura y aspectos jurídicos, deciden el desarrollo de las mismas.

En ésta época de los mega-buques, los mega-carrier que se reagrupan en mega-alianzas, llevan a distinguir dos categorías de puertos: los puertos plataformas (HUB) capaces de operar los buques madre gigantes ("Mother Ships") y los puertos secundarios donde operan los Feeders y que se van convirtiendo únicamente en puertos de trasbordo.

Al inversor y al operador de comercio internacional y de transporte hay que ofrecerle un amplio abanico de posibilidades para que elija, según su criterio, las que encuentre mas rentable o mas beneficiosa a sus intereses, consultando los intereses generales del país.

Los puertos libres son una de las categorías de regímenes de promoción económico-aduanera, que junto con las zonas francas y los depósitos aduaneros crean facilidades para el comercio internacional

IDEA DE PUERTO LIBRE

Las expresiones puerto franco o puerto libre, tienen, en mi concepto, idéntico alcance.

La American Tariffs Commission, con el pragmatismo que caracteriza a los americanos, los define como aquellos provistos de facilidades para el embarque y desembarque, almacenaje, depósito, mezcla, reenvase, manufactura y reembarque. Aclaremos que un puerto franco y una zona franca son dos cosas diferentes. El puerto franco no permite, por lo general, la industrialización que se autoriza en las zonas francas.

Un clásico del derecho aduanero, Edgar Allix, Profesor de Finanzas de la Facultad de París, en uno de sus libros dice que el sistema de "entrepot," que significa "puerto franco", está basado en una ficción jurídica de larga data que permite que todos los grandes lugares del comercio internacional estén respaldados por los mismos.

Raymond Nassiet, en su obra "La Reglementation Douanière Européene", también destaca que el régimen aduanero económico de "entrepot" o depósito franco ocupa un lugar de verdadero privilegio en la comunidad.

MEGAPUERTOS Y PUERTO LIBRE.

El autor español Pedro Gual Villalbí en un libro "Teoría y Técnica de la Política Aduanera" expresa que el primer puerto franco fue el de Livorno (Italia) de 1547. Menciona los puertos francos de las Islas Canarias, que puntualiza que son puertos de cuyos servicios vive la población de esas islas. En Alemania, recuerda el puerto de Altona de 1664, las ciudades Libres y Hanseáticas de Hamburgo, Bremen y Lubeck (hoy Altona es una parte del Puerto de Hamburgo). Dice Gual Villalbí que los más importantes puertos del mundo, Singapur y Hong Kong, son también puertos libres. Los ingleses conocen este tipo de puertos como "treaty ports" porque eran objeto frecuente de tratados internacionales para impedir que se alterara el régimen jurídico, desde que era muy grande el interés del comercio internacional porque hubiera puertos libres..

Los megapuertos, entre ellos Hamburgo, Rotterdam, Amberes, Singapur y Hong Kong son puertos libres u operan como tales. En ellos predomina la idea de que la comunidad portuaria está al servicio del comercio y del transporte y facilitan todo tipo de posibilidades de embarque y expedición,

como asimismo, de logística del transporte, de la distribución internacional y del multimodalismo.

HAMBURGO

Hamburgo es un puerto libre que por su estratégica ubicación en el Este y Norte de Europa, sus múltiples conexiones con toda la zona industrial y de consumo de ese continente, le permite no sólo realizar un intermodalismo internacional, sino también agregar valor a las mercaderías que pasan por él. Las exigencias de los tiempos llevaron a concretar el plan Altemwerder que posibilitó el funcionamiento de terminales multifuncionales de contenedores y que puede operar buques de gran calado.

La autoridad aduanera sobre el puerto libre la ejerce el Gobierno de la ciudad (el Senado).el Gobierno de la República Federal de Alemania tiene el contralor de la parte exterior. En esa configuración, la primera controla el interior del puerto y la segunda el exterior.

Conforme con la Constitución de Alemania, los negocios portuarios están bajo la responsabilidad de los Estados Federados. Hamburgo es uno de los Estados de Alemania. Las autoridades de Hamburgo (el Senado) tienen jurisdicción sobre el área portuaria y alguna injerencia en la ejecución de ciertas vías para unir las distintas áreas. Es el dueño de la tierra en el área portuaria, configurando, por tanto, la figura de un Lord Port Lander. Normalmente se hacen acuerdos con los privados por 30 años para que desarrollen el negocio. Su responsabilidad se limita a la construcción, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura portuaria.

El sector privado tiene la responsabilidad del trabajo y las operaciones completamente independiente del Gobierno de la ciudad y sin tener que cumplir instrucciones de la misma en el área portuaria. Es responsable por la ejecución de la super estructura requerida por los objetivos de los negocios.

ROTTERDAM

Rotterdam es también un puerto franco. Es el puerto más grande del mundo en movimiento de tonelaje y el cuarto en movimiento de contenedores.

El mismo se señala como el puerto más importante de trasbordo de Europa, del intermodalismo y de las amplias y múltiples conexiones con el hinterland, lo que le posibilita operar a gran escala, ya sea de entrada o de

salida. Se ha modernizado el puerto con la concreción del conocido plan Delta, que permite la operativa de los grandes cargueros con muy altas profundidades.

El ejemplo de Rotterdam quiso ser trasladado al Puerto de Nueva Palmira porque el primero es la salida de la más importante Hidrovía del mundo, conformada por los ríos Rin, Danubio, otros menores y múltiples canales, que desde 1992 unieron el Mar del Norte en el noreste de Europa con el Mar Negro en la Federación Rusa. A igual que Hamburgo tiene una excelente capacidad telemática y es accesible por todos, todo el tiempo gracias a la tecnología.

Hong Kong, Singapur y Bangkok, son también, entre otros, puertos libres; el primero opera una cifra cercana a los 20 millones de contenedores.

AMBERES

En 1990 llegó a mis manos una publicación que fue la que me permitió afianzar la idea de consagrar en la legislación uruguaya la figura de puertos libres. Se trataba de dotar al Uruguay de los sistemas que habían tenido un éxito claro en los principales puertos del mundo, como los antes señalados.

En esa publicación hay una nota perteneciente a J. F. Willemsens que bajo el título "Amberes ya esta listo para 1993" tiene un enganche periodístico descomunal. 1993 es la fecha en que entró en vigencia el tratado de Maastricht, que creó la Unión Europea y transformó a la Comunidad Económica Europea en Comunidad Europea.

Hay que vender un paquete total de servicios, teniendo en cuenta las exigencias que resultan del creciente uso de la automatización, transporte intermodal y telemática.

La prestación de servicios que se ofrece se inicia con la cadena logística que empieza después del proceso de producción y termina en el consumidor.

El lema de Amberes es "Uds. se encargan de la fabricación y de la venta del producto, nosotros hacemos lo demás".

Todo el mecanismo esta basado en que la fiabilidad de la empresa como condición para ser competitiva: just-in-time, como filosofía de gestión en el campo de la logística de la producción y los transportes.

Se habla que el puerto de Amberes es un puerto bisagra y no tapón. Bélgica es buen ejemplo de aprovechamiento de su estratégica posición

geopolítica y un formidable nexo económico en la Unión Europea donde los negocios del movimiento de mercaderías en tránsito son una de las principales actividades en ese país. Cabe recordar que Bélgica también fue creada por iniciativa de Lord Ponsomby y que está ubicada entre dos gigantes de Europa, a igual que nuestro país, que está ubicado entre los dos gigantes de América del Sur.

En el paquete de servicios de Amberes se destacan 6 puntos:

Servicios de Amberes

1.- Una excelente ubicación geográfica y una enorme capacidad de almacenaje: 3 millones de metros cuadrados; rápido flujo de los camiones.

2.- Amplia gama de posibilidades de embarque y expedición, que se conoce como logística del transporte y del multimodalismo.

3.- Un régimen aduanero flexible y que no opone obstáculos a los negocios (no quiere decir que permita el fraude).

4.- Un clima social favorable que estimula la productividad , la inversión y la competencia.

5.- Una política orientada hacia el futuro, hacia la informática y a la telemática.

6.- Por último, una variada oferta de fórmulas de distribución en base al conocimiento técnico científico de las empresas que muestran su disposición a invertir en equipos y recursos humanos.

En lo relativo al régimen aduanero se señala que en Amberes se tienen en cuenta las necesidades de las empresas: para la Aduana el puerto es una gran zona bajo supervisión aduanera; allí por mucho tiempo se pueden almacenar, manejar, acondicionar e incluso convertir mercancías, reaccionando la Dirección Regional de Aduanas a favor de los negocios ante las condiciones que imponen el trasbordo y la distribución. Retrasos de medios de transporte o cargas por falta de flexibilidad -una plaga que infecta bastantes puertos- son muy raros en Amberes.

PUERTO LIBRE Y TRANSITO

La importancia de los tránsitos y trasbordos internacionales para el desarrollo de los puertos y de la economía de los países que lo facilitan hoy está fuera de toda posible discusión. El tránsito de mercaderías extranjeras da animación a los puertos, al modo de transporte terrestre, a los almacenes

públicos y privados, a operadores también del sector público y privado y producen significativos beneficios directos e indirectos.

Se entiende y así lo han consagrado las legislaciones donde están ubicados los puertos más importantes que debe de desarrollarse una política global de tránsito, que por supuesto no se limita a las facilidades aduaneras, sino que implica todo un programa de tarifas, de utilajes, de regímenes de puertos, de transportes, de comercio y de una conciencia nacional dirigida en ese sentido.

El tránsito es una especie "entrepot móvil" en la expresión de los autores europeos, que significa lo mismo que un puerto franco móvil.

Tiene la virtud, el tránsito, de crear un nudo de unión de las corrientes comerciales que relacionan a los países con el resto del mundo. Se resalta por el ya citado Prof. de Finanzas de la Facultad de París, Allix, la conveniencia que apareja que los comerciantes extranjeros se habitúen a hacer tránsito por un determinado país porque se crean en el mismo relaciones de negocios y ese país deviene, con el curso de los hechos, en un gran mercado internacional, donde se concentran las ofertas y las demandas. Significa esto, que los países por los cuales circula el tránsito, se convierten en Centro de Distribución Internacional de Productos.

Para lograr un puerto HUB o pivote o tan siquiera regional del MERCOSUR, debemos estimular al máximo la política de fomento al tránsito.

La libertad del tráfico en tránsito o simplemente la libertad de tránsito está consagrada en el GATT , en ALADI, en la CONVEMAR (Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de Montego Bay, Jamaica), de 1982 con vigencia internacional, en el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, "Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra" con vigencia internacional desde febrero de 1995 y por otros textos internacionales y la legislación interna del país.

Nuestro país desde el Gobierno provisorio del libertador Lavalleja tuvo clara visión que su desarrollo estaba estrechamente vinculado al de las potencias vecinas.

Una larga, meditada y profunda posición del Estado consolidó a mediados del siglo XIX al Uruguay como país de libre tránsito, de libre depósito y de libre trasbordo.

Los Puertos, los modos de transporte y la Hidrovía deben adecuarse a una nueva estructura que las convierta en socios de un sistema de soluciones logísticas, regionales altamente competitiva, garantizando las operaciones, la transparencia, la responsabilidad del sector público y privado y una realidad y eficacia financiera de última hora.

Las autoridades y reglamentaciones deben estar al servicio de los negocios, y no oponer obstáculos. Uno de los grandes éxitos de Amberes y otros grandes puertos fue lograr la flexibilidad aduanera. que desterró la terrible plaga que infecta a bastantes puertos mediante retrasos, demoras y denuncias de las cargas.

PUERTOS LIBRES EN EL URUGUAY

Los arts. 2 y 3 de la Ley de Puertos, N° 16.246 de abril de 1992, crean los puertos libres en el Uruguay que, en la actualidad, por virtud de lo establecido en el decreto 412 del mismo año, son además del de Montevideo, el de Fray Bentos, Nueva Palmira, Colonia, Puerto Sauce y La Paloma.

Los puertos libres de Uruguay son exclaves aduaneros lo que no significa que estén libres de la vigilancia de la Aduana, por así establecerlo el art. 163 de la ley N° 16.320 de noviembre de 1992.

En los puertos libres, además de las operaciones para facilitar la comercialización, aumentar el valor o el almacenaje de las mercaderías se pueden efectuar servicios relacionados o conexos con las actividades portuarias, servicios de banca, seguros, contralor de mercaderías, siempre que estos se realicen para operaciones de terceros países o para usuarios de los puertos libres dentro de su propio recinto.

El establecimiento de un sistema de puertos libres en el Uruguay no era otra cosa que cumplir con un mandato histórico que viene desde el fondo de la historia nacional. El célebre decreto de marzo de 1829 del gobierno provisorio del Gral. Lavalleja posicionó a Montevideo como puerto de tránsito y trasbordo para los frutos provenientes o destinados a las provincias argentinas.

PUERTOS LIBRES Y OPERATIVA ADUANERA Y COMERCIAL

Para dar un paso mas se ideó la figura del puerto libre en Montevideo y en otros puertos del litoral del país. El antecedente principal está en la filosofía que inspira al puerto de Amberes.

Un puerto es una empresa: reunión de capital, trabajo y dirección, prestadora de servicios y vendedora de experiencia. Es un lugar de transferencia de cargas, orientado no solo al armador, al buque, sino también al exportador, al importador y al transitario, quienes son, en última instancia, los que generan las cargas, alimentan los puertos, los depósitos y los buques.

Es una empresa de logística y de multimodalismo, razón por la que deben existir conexiones fluidas por tierra, sean viales o ferrocarrileras y fluviales, como en nuestro caso, por la Hidrovía y en este punto debemos recoger la rica experiencia de Róterdam, Hamburgo y Amberes.

El transporte en todos sus modos precede al comercio; el libre tránsito precede al transporte y la necesidad de importar y exportar la producción, también precede al transporte. En suma: producción, comercio, tránsito, puertos.

Lo que se ha deseado con la figura de los puertos libres es que haya un texto legal claro y explícito que se sobreponga a la traba burocrática que convirtió al puerto de Montevideo- que era de depósito y tránsito libre- en un puerto que no operaba mas con esas características. El Senador Posadas en el seno de la Comisión y Constitución y Legislación del Senado expresó que esta disposición lo que consagra es la libertad de circulación dentro del puerto y no la libertad del ingreso de cualquier mercadería al puerto. Continúa indicando que quizás lo mas importante a tener en cuenta sea que los puertos libres procuran darle a los puertos uruguayos, que tienen la limitante de la dimensión económica del país, la oportunidad de captar mayores movimientos en su beneficio y generar mas servicios, convirtiéndolos en puertos regionales. Puntualizó, además, que en la medida en que puedan ser los puertos lugares donde se almacene, se fragmente y se envasen las mercaderías, podrán lograr un desarrollo importante, mas allá del potencial importador o exportador del país.

El Diputado, Atchugarry, en la Comisión de la Cámara de Representantes, en una feliz expresión por lo acertada y explicativa, sostuvo que el régimen implica " correr el límite de la tarea de fiscalización del país".

La libre circulación dentro de los puertos libres no exige trámites, permisos, autorizaciones, comunicaciones anteriores o posteriores al acto, por expresa disposición legal y porque el contralor aduanero se corrió hasta lo que se denomina la alambrada periférica portuaria, concepto este último compartido por el Tribunal de Apelaciones de 5º Turno que sostuvo que nuestro puerto es un exclave aduanero donde no se aplican las normas en la materia y el "límite de la fiscalización se ubica en la alambrada periférica portuaria".

Entendemos que los decretos reglamentarios de la ley de puertos deben ser sustituidos por normas menos reglamentaristas, menos reguladoras y menos interventoras. En nuestra opinión el exceso de normas ha producido nuevamente una especie de asfixia que vino a perturbar lo que se trató que fuera un gran régimen de liberalidad, sin perjuicio de los contralores fiscales y aduaneros.

Debe quedar totalmente despejada la incógnita que se plantea, sin fundamento, sobre las operaciones de logística aduanera, comercial y aspectos tributarios del puerto libre. Configura una gruesa violación a la ley pretender limitar las operaciones comerciales en los puertos libres, a vía de ejemplo, trabando la compra y venta de mercaderías, los fraccionamientos y en una palabra la libre circulación. Debe fomentarse al máximo la operativa logística como sucede, en los grandes puertos europeos, por ejemplo, con la industria automotriz que usa los puertos libres para el transporte de autopartes en contenedores, los desconsolida en los puertos, hace un pre-ensamble de los mismos y manda directamente a destino un rack con el pre-armado a la línea final de producción de los vehículos. Se le da de esta manera al puerto su función de un eslabón más en la cadena logística de distribución.

Por último, se deben de optimizar las políticas de trasbordo y de tránsito; la comunidad portuaria debe estar al servicio del comercio y del transporte y debe facilitar todo tipo de embarque y expedición. Reafirmamos la plena vigencia del principio de subsidiariedad del Estado: todo lo posible al mercado, sólo lo necesario al Estado, con "justicia social" como lo proclama el Tratado de Asunción, fundacional del MERCOSUR

