

Dos amenazas (más) del Mercosur al “Uruguay logístico”

■ Por Gonzalo Lorenzo, socio del Estudio Jurídico Scelza & Montano

Se ciernen sobre el Uruguay logístico dos amenazas importantes, provenientes ambas de sus socios del Mercosur. Por un lado la intención de poner en vigor un acuerdo multilateral de transporte marítimo para los países del bloque; y por otro lado, la aprobación del Código Aduanero del Mercosur.

Respecto del primer problema, debemos recordar que los acuerdos vigentes implican que el intercambio comercial por vía marítima entre los países del bloque debe realizarse en buques de sus propias banderas. Esto es lo que se denomina “reserva de carga” para el transporte de cabotaje regional (gran cabotaje). El Subgrupo N° 5, venía trabajando hasta el año 2005 en un borrador que ratificaba el criterio de que los transportes entre países del Mercosur solo podían realizarse en buques de banderas de sus países miembros, pero excluía de esta restricción a los transportes denominados “feeder”, esto es a los transportes que tienen por objeto la conexión entre dos puertos de la región como parte de una operación de tránsito para mercaderías de origen de terceros países o con destino a terceros países no miembros del Mercosur.

En abril de 2005 se realiza la XXIX reunión del Subgrupo N° 5, sin la presencia de Uruguay –que alegó imposibilidad de agenda por la transición gubernamental–. En esa oportunidad los representantes de Argentina, Brasil y Paraguay alcanzaron un consenso, modificaron el proyecto que venía manejándose hasta el momento y ampliaron la reserva de carga a los servicios “feeder”. A partir de allí, el acuerdo proyectado del Mercosur establece la reserva de carga para cualquier tráfico marítimo, el tráfico internacional del Río de la Plata, remolques de mercadería, barcasas, “feeder” y trasbordo con destino a terceros países. Y se excluye el tráfico del acuerdo

hidrovía Paraná-Paraguay, tráfico del Alto Paraná, petroleros brasileños y el cabotaje de cada país.

Es tradicional que los países se reserven el transporte de cabotaje, y para ello hay razones económicas y políticas históricas: la intención de fomentar la marina mercante nacional y razones de seguridad nacional. Pero lo que puede valer para el cabotaje nacional, no necesariamente vale para el cabotaje regional denominado “gran cabotaje”.

El perjuicio que sufriría Uruguay con la aprobación de la decisión del Mercosur es expuesto con claridad por el presidente del Centro de Navegación en ocasión de concurrir al parlamento uruguayo, acompañando a las autoridades de la Unión de Exportadores:

“La volatilidad de las mercaderías en tránsito y la falta de flexibilidad en el transporte pondrán en riesgo a nuestra principal terminal como puerto *hub* y al país como centro de distribución regional, afectando toda la actividad logística. La viabilidad del Uruguay logístico depende directamente del mantenimiento del flujo de tránsito, y este de la libertad de bandera. La carga en tránsito contribuye a financiar los costos de escala de los buques y, por ende, a la rebaja de fletes y a la disponibilidad de bodegas para nuestro comercio exterior. El cambio de reglas de juego para los armadores de ultramar que recalcan en los puertos del bloque obligará al replanteo de los tráficos.

Analicemos las cifras de actividad del puerto de Montevideo en porcentajes, en el rubro contenedores, en el año 2011. Dejo a la Comisión las estadísticas del período 2006-2011. En contenedores llenos, la actividad se desglosó de la siguiente manera: el 45.22 % en exportación-importación y el 54.78 % fue de

tránsito. En el total movilizado correspondió: 32.27 % a exportaciones-importaciones, 39.10 % a tránsito y 28.62 % a contenedores vacíos.

Además de recalcar la importancia del tránsito, debemos destacar lo significativo que representa la movilización de contenedores vacíos, que en la gran mayoría de los casos es para atender las actividades del tránsito. Un contenedor vacío se descarga de un buque, se carga en otro y luego vuelve con carga regional. Un mismo contenedor llega a tener cuatro movimientos.

El borrador de acuerdo alcanza al transporte de las unidades vacías. No permitir que un armador internacional pueda reposicionar unidades vacías con sus propios buques entre los puertos del Mercosur es un grave atentado al concepto de polo logístico.

Las conclusiones de un estudio que realizó el Centro de Navegación para apoyar las negociaciones del Subgrupo N° 5 fueron que del total del tránsito que se movilizó en el puerto de Montevideo, el 11 % fue en bandera Mercosur y el 89 % en tercera bandera. Frente a un nuevo escenario regional se deberá interpretar la posición que tomen los armadores de ultramar que optan hoy por concentrar cargas en Montevideo y que cumplen el servicio, básicamente, en terceras banderas”.

La concurrencia conjunta de la Unión de Exportadores y el Centro de Navegación ponen de manifiesto la trascendencia del tema para el comercio exterior del país, no solamente para el negocio portuario.

La otra amenaza es el Código Aduanero del Mercosur (CAM). El CAM crea en su artículo 4º la denominada “Zona Primaria Aduanera” (ZPA): “Constituyen zona primaria aduanera el área terrestre o acuática ocupada por los puertos, aeropuertos, puntos de frontera y sus áreas adyacentes, y otras áreas del territorio aduanero, delimitadas y habilitadas por la Administración Aduanera, donde se efectúa el control de la entrada, permanencia, salida o circulación de mercaderías, medios de transporte y personas”.

En esta ZPA las autoridades aduaneras pueden, según el artículo 8º: “a) Fiscalizar mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y personas [...] b) Retener y aprehender mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y documentos de carácter comercial o de cualquier naturaleza, vinculados al tráfico internacional de mercaderías, cuando corresponda; y c) Inspeccionar depósitos, oficinas, establecimientos comerciales y otros locales allí situados”.

Según algunos destacados especialistas, bajo este régimen el traslado de una mercadería o un contenedor de un depósito portuario a otro depósito portuario, los reembarques y los trasbordos serán operaciones aduaneras que requerirán la emisión de una solicitud y autorización previa de la Aduana para su ejecución, lo que contradice el régimen de libre circulación de mercaderías estipulado en el art 2 en la Ley de Puertos N° 16246, de abril de 1992. Bajo esta visión, de ratificarse el CAM nuestras principales terminales portuarias y aéreas perderán su principal ventaja comparativa en la región. Sería el golpe de gracia a los regímenes de puerto y aeropuerto libres.

El Gobierno Nacional no comparte esta perspectiva y considera que el Estado uruguayo tiene margen para negar esa interpretación del Art. 4º del CAM, y sostener la plena vigencia de los puertos y aeropuertos libres del Uruguay. Esto debería ser plasmado en el proyecto de Código Aduanero Uruguayo, que se pretende aprobar conjuntamente con el CAM.

En cualquier caso es alarmante que en el ámbito del Mercosur se aprueben textos claramente inconvenientes para los intereses de la República, con la perspectiva de enmendar las cosas luego en el ámbito interno. Es de esperar que en estos dos casos, las amenazas no se concreten, porque socavan décadas de trabajo en beneficio de lo que se ha proclamado por todos los partidos como una política de Estado: el Uruguay Logístico. 🇺🇾

sym@scelzaymontano.com.uy
www.scelzaymontano.com.uy

SCELZA & MONTANO
ESTUDIO JURIDICO

