

## HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE CABOTAJE. FUTURO Y DESARROLLO DEL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO

### 1. Introducción

Históricamente, en la Argentina, existieron restricciones de bandera para la navegación comercial entre puertos argentinos. Por medio de la ley 7.094 de 1910, se disponía la reserva de la navegación y el comercio de cabotaje en favor de los buques de matrícula nacional, reiterándose dicho principio en la ley 10.606 de 1918; y que, con algunos matices, fue replicado en 1944, año en que se promulgó el Decreto-Ley 14.492/44 - ratificado luego en 1947 por la ley 12.980-, reservándose ese tráfico para buques de bandera nacional.

El 14 de agosto de 2024, se cumplirán nada menos que 80 años desde la entrada en vigencia de la norma vigente, habiendo variado exponencialmente desde entonces las técnicas de la navegación y las reglas de la economía global, lo que permite, como una ocasión más que propicia, invitarnos a valorar el presente, pasado y por qué no también, el futuro de este instituto centenario, bajo la lupa de la realidad y de las necesidades de desarrollo del transporte por agua y del comercio exterior en la Argentina.

Desde mitades del siglo XX y, particularmente durante las últimas décadas, se ha producido en el mundo una evolución tan profunda en la concepción del transporte y en los conceptos de economía y competitividad del comercio internacional -incluyendo el aprovechamiento inteligente de los recursos naturales como las vías acuáticas y de los recursos materiales como los de disponibilidad de bodega en cantidad, tiempo y lugar adecuados-, que aquella legislación, apropiada en su momento, podría llegar a convertirse en un obstáculo para el desarrollo nacional y regional, si la misma no se adecua a la realidad actual.

Cabe aclarar que, la restricción a la navegación comercial de cabotaje y, particularmente, por lo que respecta al comercio interior, no constituye una realidad privativa de la Argentina, sino que es un concepto que, con diferentes matices, ha sido históricamente aceptado e implementado por la mayoría de los países del mundo<sup>1</sup>.

En este sentido, es dable señalar como beneficios generales del sistema de cabotaje, a la reducción del transporte carretero (evitando el deterioro de rutas, y registrando exponencialmente menores índices de congestión, contaminación y siniestralidad), abonando la proliferación de menores costos en los fletes y la generación de empleo en el sector marítimo y portuario.

Sin embargo, es de destacar también que, la aplicación en sentido extremo del concepto de cabotaje, puede atentar contra los intereses de exportadores e importadores (productores y consumidores), trabajadores, puertos y terminales, y contra el propio desarrollo de la flota mercante nacional; dificultando y encareciendo artificialmente nuestro comercio exterior; es decir, creando un efecto no deseado por el legislador al momento de reglar este instituto.

---

<sup>1</sup> La reserva del cabotaje para la bandera nacional tiene antiguo origen, pues ya la establecían el Acta de Navegación de Cromwell (1651) y las normas dictadas por la Convención Francesa de 1793. Ver: **MONTIEL, Luis Beltrán**, *Curso de Derecho de la Navegación*, Buenos Aires, Astrea, 1976, p. 482.

## 2. Concepto de Cabotaje. Regulación nacional

Desde el punto de vista técnico náutico, podemos decir que el concepto de cabotaje ha evolucionado en el tiempo. Sobre la etimología del término “cabotaje”, algunos autores señalan que es de origen español, derivado del vocablo “cabo” y otros afirman, por el contrario, que se trataría de un derivado del nombre del navegante Juan Caboto, siendo equivalentes al nuestro, el término francés *cabotage* y el término italiano *cabotaggio*<sup>2</sup>.

En sus comienzos, el cabotaje denotaba la navegación costera entre cabos, sin perder de vista la tierra<sup>3</sup>. No obstante ello, parte de la doctrina y mayoritariamente, define al cabotaje como a la navegación marítima y/o fluvial y/o lacustre entre dos o más puertos de un mismo Estado<sup>4</sup>.

Nuestra legislación, dispone que la navegación de cabotaje, “tiene por objeto la comunicación y el comercio entre puertos de la misma nación y se realiza sin perder de vista la costa más que para acortar camino recalando de cabo a cabo”; también, señala que el *cabotaje nacional* “es el que se practica entre puertos de la República exclusivamente”; y que el *cabotaje fronterizo*, es “aquel que en razón de existir tratados, convenciones o acuerdos de reciprocidad, se practica haciendo escala en las costas de naciones limítrofes”<sup>5</sup>.

Al respecto, cabe puntuar la crítica efectuada a dicha definición técnica, en tanto la norma incurre en una tautología al mencionar a la “navegación” y a la “comunicación”, encarnando ambos términos un mismo concepto, cual es el traslado del buque por agua, bastando con que la norma señalara únicamente la “navegación” por agua<sup>6</sup>.

En el mismo sentido, cabe observar que la ley instituye que dicha navegación ha de ser entre puertos de la misma nación y que “se realiza sin perder de vista la costa más que para acortar camino recalando de cabo a cabo”. Esta definición, siguiendo la doctrina mayoritaria, nos resulta sobreabundante, por cuanto lo limita a la navegación costera recalando de cabo a cabo, excluyendo del cabotaje a la navegación hacia territorios insulares de un mismo Estado.

En el caso de la Argentina, ello se traduciría en que no constituiría cabotaje la navegación desde el continente hacia las Islas Malvinas. Creemos que la memoria de 649 compatriotas que sacrificaron su vida por nuestro país durante el conflicto bélico de 1982,

---

<sup>2</sup> GONZÁLEZ CLIMENT, Aurelio, *El Cabotaje en la Argentina*, Buenos Aires, Librería Editorial Macchi Hnos., 1954, p. 9. RAY, José Domingo, *Derecho de la Navegación*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Tomo I, 1992, pp. 626-627.

<sup>3</sup> Tradicionalmente, el cabotaje se dividió en mayor (realizado fuera de cabos, hasta una distancia de cien millas de la costa) y menor (el realizado dentro de los cabos, por ejemplo, en las bahías y ríos interiores). En la Argentina, por decreto de Pueyrredón de 1816, se dividió el cabotaje en mayor y menor, según se realizara dentro o fuera del cabo Santa María; autorizando la realización del primero por todas las banderas (excepto la de España, por hallarse dicho país en guerra con las Provincias Unidas) y reservando el segundo para las embarcaciones nacionales. Ver: MONTIEL, Luis Beltrán, *op. cit.*, pp. 481-482.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ CLIMENT, Aurelio, *op. cit.*, pp. 7-13; PODESTÁ COSTA, Luis, *Manual de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo 1943, p. 144; Díez Mieres, Alberto, *Curso de Derecho de la Navegación*, Buenos Aires, Ciencias Económicas, 1949, pp. 43-44; MORENO QUINTANA, Lucio y BOLLINI SHAW, Carlos, “La Navegación Internacional”, en: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 1949, p. 474.

<sup>5</sup> Cfr. art. 55, incs. 9, 10 y 11 del Decreto-Ley 19.492/44 ratificado por la Ley 12.980.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ CLIMENT, Aurelio, *op. cit.*, pp. 11-12.

no puede quedar en el olvido por una normativa que excluye del cabotaje a la navegación entre nuestro territorio continental y las islas.

Bastaría entonces para subsanar este vicio, definir como cabotaje a secas, a la navegación que “tiene por objeto el comercio entre puertos de un mismo Estado”.

Por otro lado, la normativa establece que “la navegación, comunicaciones y comercio de cabotaje nacional, serán practicadas únicamente por barcos argentinos”<sup>7</sup>. A *contrario sensu*, el concepto estaría corroborado al afirmarse que “los buques de bandera extranjera solo pueden ejercer navegación y comercio internacionales, entendiéndose por tales los que se realizan entre puertos de distintos países.”<sup>8</sup>.

Además, a fin de definir el alcance con precisión de la norma aplicable, cabe resaltar que la **reserva para los buques de bandera nacional** en materia de cabotaje, **no radica en la navegación en sí como transporte técnico** (traslado del buque), sino en su **componente comercial**, es decir, en el **tráfico de cargas y pasajeros**, lo que da relevancia al instituto del cabotaje<sup>9</sup>.

Por último, vale decir que, por consideración de los términos establecidos en la norma, las restricciones del régimen de cabotaje alcanzan también a las operaciones de remolque o dragado<sup>10</sup>, por ser considerados los remolcadores y dragas como *artefactos navales*<sup>11</sup>, a través de los cuales se prestan servicios que posibilitan la navegación.

En líneas generales, podríamos señalar que estos conceptos han sido aceptados en forma mayoritaria a escala internacional. Sin embargo, el instituto ha ido mutando también conforme la proliferación y desarrollo de los bloques de integración regional, tal el caso, por ejemplo, de la noción de “cabotaje regional” (ver punto 8, *infra*).

### 3. Contexto actual global y nacional

Tras la Segunda Guerra Mundial, comienza a imperar en el mundo un nuevo orden político y económico, signado por la creación de las Naciones Unidas (1945) y una apertura comercial marcada por la constitución del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio<sup>12</sup>), y una globalización y competitividad internacional catalizada por el fin de la Guerra Fría y marcada por la caída del Muro de Berlín (1989) y la consecuente creación de la OMC (Organización Mundial de Comercio), que reemplazó al GATT en 1995.

Atrás quedaba aquella época marcada por los sistemas de reservas de cargas y las conferencias de fletes, los cuales tuvieron su mayor expresión en los Estados Unidos de Norteamérica, con la *Jones Act* de 1920, que estatúa el privilegio para la navegación de

<sup>7</sup> Cfr. art. 1° del Decreto-Ley 19.492/44, ratificado por la Ley 12.980.

<sup>8</sup> Cfr. art. 3° del Decreto-Ley 19.492/44, ratificado por la Ley 12.980.

<sup>9</sup> RAY, José Domingo, *op. cit.*, p. 627.

<sup>10</sup> Cfr. art. 48, “Los buques y artefactos navales extranjeros que efectúen navegación, comunicación o comercio de cabotaje nacional en violación de lo establecido en la presente ley y su reglamentación, serán sancionados con multa equivalente al triple del valor del flete o de los servicios efectuados. (...)”

<sup>11</sup> Cfr. art. 55, inc. 15, son “Artefactos Navales: Las dragas, desrocadoras, ganguiles, trenes de entarquinado, aljibes, pontones, campana de buceo, diques y grúas flotantes, las jangadas, las usinas flotantes”.

<sup>12</sup> Por sus siglas en inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade*.

cabotaje a buques de bandera nacional, que además tenían que haber sido construidos en los Estados Unidos, y ser operados y tripulados por ciudadanos norteamericanos<sup>13</sup>.

La inviabilidad de los costos operativos y de administración de las flotas nacionales, dieron lugar a un nuevo paradigma de marinas mercantes internacionales y competencia internacional, proliferando asimismo los registros de banderas de conveniencia<sup>14</sup> y sucumbiendo aquellas flotas mercantes nacionales que no vieron modernizados ni sus marcos normativos, ni sus condiciones técnicas en un mundo cada vez más globalizado, competitivo y sujeto a cambios cada vez más imprevistos (“cisnes verdes”).

En el plano nacional, podemos decir que, en 1991, la Argentina poseía 149 buques de bandera. Poco más de 30 años después -y liquidación de ELMA mediante, por falta de competitividad-, en 2024, la Argentina registra 18 buques de bandera en estado operativo, lo que representa una merma del 84% de la flota en ese periodo.

Los altos costos operativos de la bandera argentina, sumado a la falta de incentivos dados al empresario e inversor nacional por el marco regulatorio vigente y la ausencia de una política cabal en materia de marina mercante nacional que permita su verdadero impulso, generó que muchas empresas navieras argentinas se conviertan en propietarias de buques extranjeros para utilizarlos en los tráficos de cabotaje con el sistema de excepciones (*waivers*), el cual ha ido naturalmente en aumento.

Gran parte del tráfico de cabotaje fluvial y marítimo se efectúa con buques de bandera extranjera, principalmente por lo que respecta al tráfico fluvial por la Hidrovía y al tráfico marítimo de hidrocarburos desde la costa sud (Punta Loyola y Las Caletas), hasta las refinerías (La Plata, Dock Sud, Campana).

Otra consecuencia negativa de las limitaciones del marco legal vigente, lo constituye la pérdida de transbordos registrada por nuestros puertos nacionales a manos de otros puertos de la región. Al respecto, podemos señalar la pérdida de transbordos de contenedores de Buenos Aires y Dock Sud (que hoy representan tan solo 5% de sus operaciones) a manos de Montevideo (cuyos transbordos representan el 50% de sus operaciones).

Lo anterior, encuentra su explicación en que la norma obliga a que las operaciones de transbordo en puertos de la Argentina, por más que tengan un origen o destino final en el extranjero, deban efectuarse exclusivamente con **buques de bandera nacional**, con **costos operativos de hasta 4 veces los costos promedio internacionales**. Naturalmente, los exportadores e importadores, que buscan reducir sus costos, eluden este impedimento, y en el caso de una exportación de mercaderías argentinas embarcadas en los puertos del litoral fluvial que, por razones operativas y logísticas, deben transbordar a buques oceánicos de mayor porte, efectúan dichos transbordos en Montevideo o puertos del Sur de Brasil.

<sup>13</sup> Ver MAZONDO, José Osvaldo, *La Globalización y las Marinas Mercantes: Situación de la Marina Mercante Argentina*, Buenos Aires, JM Partners, autoreseditores.com, 2010, pp. 9-45.

<sup>14</sup> Cuando entre el Estado del pabellón que el buque enarbola y la efectiva localización de la propiedad beneficiada del mismo (empresa propietaria o armadora), no existe una relación o vínculo auténtico, sino por “conveniencia”, por cuanto al amparo de las legislaciones de dichas banderas, los armadores encuentran normalmente las denominadas “Reglas de Rochdale”, que entre otras connotaciones, incluyen: (1) libre y fácil acceso al registro de la matrícula; (2) bajo costo de matriculación; (3) se permite que sea a favor de no residentes; (4) libertad de contratación de tripulaciones de otras banderas distintas a la de la matrícula; y (5) menor control de condiciones de seguridad y laborales. Ver: ROMERO BASALDÚA, Luis C., *Derecho Marítimo*, Marcos Lerner Editora Córdoba, Córdoba, 2da edición, 1996, p. 324.

Tal situación, ha generado la pérdida sistemática de operaciones de transbordo en los puertos del país, que ven limitada su capacidad de generar más competitividad y volumen de exportaciones, importaciones y transbordos. A modo de ejemplo, hoy cabe lamentar que el único tráfico de cabotaje entre los Puertos de Buenos Aires / Dock Sud y el Puerto de Ushuaia, es cubierto por un solo barco de bandera nacional. La falta de competitividad vuelve a poner una vez más en primera plana al camión como medio de transporte para efectuar dicho trayecto de ida y de vuelta, el cual, por su propia naturaleza y dimensión, debiera estar cubierto por el transporte por agua.

Consecuentemente con lo anterior, se torna a todas luces clara la necesidad de contar con un sistema de cabotaje que permita trazar un equilibrio entre la protección de la industria nacional y la promoción de la competitividad y la eficiencia del sistema logístico, generando así una oportunidad de desarrollo del comercio interior y exterior de la Argentina y la región.

#### 4. Promoción del sistema nacional

Históricamente, el Estado nacional tuvo una fuerte intervención en el sector marítimo y portuario y una política proteccionista de la marina mercante nacional y de la industria naval.

Por muchas décadas, la política naviera en la República Argentina se caracterizó por una marcada intervención del Estado. Esa política se instrumentó mediante varias normas que constituyeron políticas activas y a través de la intervención del Estado<sup>15</sup>.

Durante las décadas del 70' y 80', las flotas argentinas eran básicamente del Estado (ELMA, YPF y Transportes Navales). La marina mercante se había desarrollado por medio de los acuerdos de reserva de cargas oportunamente suscriptos con otros países y a base de subsidios, básicamente por medio del llamado Fondo de la Marina Mercante, financiado por todos los fletes de importación que pagaban un canon por tonelada, lo que encarecía el transporte internacional, propiciando al mismo tiempo la ineficiencia de un sistema cuasi monopólico y extremadamente costoso (cuadruplicando en algunos casos el costo de unidades similares con bandera extranjera).

Entrada la década del 90', se dejó sin efecto el Fondo de la Marina Mercante, se vendieron las flotas del Estado y, los armadores, como parte de un proceso de desregulación económica, pudieron hacer la baja transitoria de la bandera argentina, enarbolar pabellones de conveniencia y hacer tráficos de cabotaje con los mismos, por un periodo transitorio y determinado.

Así las cosas, por medio del decreto **2284/91** (B.O. 01.11.91), que tuvo como objeto la desregulación y la apertura del país al mundo, se eliminaron trabas burocráticas, favoreciendo la competitividad de la economía, incluyendo el sector del transporte por agua. Además, por medio del decreto **817/92** (B.O. 28.05.92), se derogaron todas las disposiciones administrativas relativas a la homologación de tarifas u otras retribuciones de transporte de cabotaje de cargas o pasajeros, regionales e internacionales, fluviales o marítimos, disponiéndose cambios profundos al reducir los requisitos exigibles para autorizar la navegación en buques de cabotaje marítimo, fluvial y lacustre de bandera

---

<sup>15</sup> CHAMI, Diego Esteban, *Manual de Derecho de la Navegación*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, p. 355.

nacional, y al autorizar a los armadores la libre determinación de las tarifas y de las dotaciones de explotación de buques y artefactos navales.

Con el objetivo de reducir los costos de la marina mercante nacional y dotarla de una mayor competitividad en el mercado internacional, por medio del decreto **1772/91** (B.O. 06.09.91), se instituyó un régimen de excepción que permitía a los buques y artefactos navales inscriptos en la matrícula nacional y destinados a la navegación comercial -con exclusión de los buques pesqueros-, acogerse a un **cese provisorio en la matrícula, posibilitando**, por un plazo máximo de **dos años**, su **inscripción en registros extranjeros**, con pabellón de conveniencia, manteniendo la obligación de retorno de los buques a la matrícula nacional una vez que se dieran las condiciones que permitieran operar a dichos buques en los tráficos de cabotaje nacional, con costos internacionales, enarbolando bandera argentina.

La **medida fue prorrogada** mediante los decretos **2094/93** (B.O. 19.10.93) y **2733/93** (B.O. 29.12.93), este último, prorrogando el plazo dispuesto por la norma original hasta la entrada en vigencia de un nuevo marco legal aplicable a buques y artefactos navales inscriptos en registros de la jurisdicción nacional, instituido por ley nacional.

Este sistema de suspensión del registro nacional, fue ideado con el fin de que el armamento nacional pudiera prestar servicios con costos competitivos y brindando mayor capacidad de bodega, al tiempo de asegurar el empleo de la mano de obra nacional a bordo de los buques y artefactos navales que adoptaran las banderas de conveniencia.

No obstante lo anterior, el régimen instituido por el decreto 1772/91 era por definición de una naturaleza transitoria, por cuanto la solución del uso de “banderas de conveniencia” aplicable a los buques argentinos, debía inexorablemente dejar lugar a la sanción de un futuro cuerpo legal que permitiera el desarrollo genuino y sostenido de la marina mercante nacional en el orden local y regional, en condiciones de competitividad.

Bajo el mismo lineamiento, el PEN dictó el decreto **1493/92** (B.O. 24.08.92), que permitió darle **tratamiento de buque de bandera nacional** a los buques extranjeros arrendados a casco desnudo por armadores nacionales, mediante la creación del **Registro de Buques y Artefactos Navales Extranjeros** y que disponía que “A los buques o artefactos navales extranjeros que se acojan al régimen del presente decreto, se les otorga el derecho a ser considerados como de bandera nacional a todos los fines de la navegación, comunicación y comercio de cabotaje nacional e internacional” (cfr. art. 6).

La vigencia de este decreto finalizó el 23 de agosto de 1996 y, mediante el decreto **343/97** (B.O. 21.04.97), se estableció la posibilidad de locación de buques de bandera extranjera y obtener permisos para hacer tráficos de cabotaje entre puertos argentinos (cabotaje nacional) o entre puertos protegidos por acuerdos bilaterales suscriptos con otros países (cabotaje regional o fronterizo). La norma establecía un régimen de anotación administrativa de contratos de locación de buques y artefactos navales extranjeros, a los que se les otorgaba, bajo determinadas condiciones, el derecho de ser considerados como de bandera nacional, a los fines de la navegación, comunicación y comercio de cabotaje e internacional, excluidos los buques pesqueros<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> La norma prorrogó por tres años, la vigencia del régimen impuesto por el decreto 1493/92 para los buques o artefactos navales extranjeros destinados a realizar actividades pesqueras, retroactivo al 24 de agosto de 1996 (fecha de finalización de la vigencia del decreto 1493/92).

Finalmente, **ambos decretos fueron derogados** por la **ley 25.230** (B.O. 31.12.99) con lo que los buques que estaban bajo el régimen del último de los decretos citados, al finalizar sus autorizaciones, debían retornar a sus pabellones de origen, pero siguieron, en algunos casos, trabajando en el cabotaje nacional mediante excepciones a la ley de cabotaje.

Más adelante en el tiempo, por medio del decreto **1010/04** (B.O. 09.08.04), se derogó el sistema implantado mediante el decreto 1772/91 y sus prórrogas, fijando, entre otras medidas, un **plazo de dos años** para que los **armadores nacionales con bandera de conveniencia volvieran al registro nacional**, gozando hasta su reincorporación, únicamente del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional. Al mismo tiempo, se otorgaba el tratamiento de bandera nacional a todos los fines de la navegación, comunicación y comercio, de cabotaje e internacional, a los buques y artefactos navales de bandera extranjera locados a casco desnudo, bajo el régimen de importación temporaria por armadores argentinos, que se sujetasen a las condiciones, plazos y características que instituía dicho decreto.

La norma, fue prorrogada por el decreto **1022/06** (B.O. 15.08.06), por el que se dispuso una **prórroga sine die**, es decir, que se mantenía su vigencia **hasta tanto entrase en vigor un nuevo régimen legal para la marina mercante nacional**, en cuyo supuesto, la norma anterior caducaría de pleno derecho.

Cabe destacar que, si bien la normativa de los 90' estaba a la espera de ser reemplazada por un sistema que aportara una solución de fondo, su derogación a manos del decreto 1010/04 no mejoró el panorama, sino que, mediante la misma, la situación se retrotrajo a la misma coyuntura que imperaba antes del año 1991, cuando prácticamente ya no existía marina mercante nacional.

En rigor, el decreto 1010/04 y su prórroga establecida por el decreto 1022/06, significaron más un beneficio para la industria naval que para el sector armatorial, sin tener en cuenta que, para construir una marina mercante, es preciso contar con un régimen que permita que la actividad naviera sea atractiva para quienes deseen invertir en ella.

Finalmente, cabe referir que, recién a partir de la sanción de la **ley 27.419** (B.O. 28.12.17) de Desarrollo de la Marina Mercante Nacional y la Integración Fluvial Regional, se cumplió con la formalidad de contar con una ley que tratara la cuestión, pero cabe señalar que la norma, si bien vino a aportar determinado orden y claridad al marco regulatorio aplicable, únicamente dispuso la posibilidad, por un tiempo determinado, de incorporar buques extranjeros por medio de su importación o su arrendamiento a casco desnudo con tratamiento de bandera nacional, aportando también una promoción fiscal limitada (subsidio del 50% del impuesto a los combustibles por 36 meses y descuentos sobre contribuciones patronales), en parte jamás reglamentada, y que poco pudo aprovecharse para alentar el crecimiento del cabotaje y de nuestra flota mercante de bandera.

Al día de hoy, el sector todavía sigue a la espera de una solución real.

## 5. Actualidad Regional

Previo a considerar posibles mejoras a incorporar a nuestro régimen legal de cabotaje, resulta procedente hacer un mapeo de la actualidad legislativa aplicable a dicho instituto en los países hermanos de la región, y las tendencias marcadas de cara al futuro.

### **(a) Brasil**

En 2021, Brasil denunció los Acuerdos Bilaterales de Transporte que mantenía con Uruguay y la Argentina, con efectos a partir del 06 de octubre de 2021 y del 05 de febrero de 2022, respectivamente.

Las motivaciones que justificaron dicha decisión de Estado, se basaron prácticamente en la búsqueda de reducción de costos y del fomento de la competencia de la matriz de transporte por agua, con la intención marcada de incrementar el volumen de contenedores transportados a 2 millones de TEUs, a partir de un incremento del 40% de oferta de bodega.

### **(b) Chile**

Actualmente, en el país trasandino, existe un proyecto de reforma al régimen de cabotaje que modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y la Ley de Navegación, para fomentar la competencia en el mercado del cabotaje marítimo chileno. Dicho proyecto, ya cuenta con media sanción en Cámara de Diputados.

Los cambios más trascendentales incorporados al régimen vigente son, por un lado, la exclusión del régimen de cabotaje al transporte de contenedores vacíos; y por otro lado, la posibilidad de que las naves mercantes extranjeras que descarguen carga en puertos chilenos, puedan realizar cabotaje entre puertos nacionales solo en su ruta de salida, conforme al itinerario previamente informado a la Autoridad Marítima y sin transportar más carga de cabotaje que la carga de comercio exterior descargada en puertos nacionales. Además, se contempla la autorización para efectuar cabotaje a buques extranjeros de al menos 150 metros de eslora por un año, renovable una vez, si no hay naves chilenas en la ruta.

Por medio del proyecto, se busca adoptar un sistema de cabotaje que permita la apertura en determinadas circunstancias y ante una falta de competencia, bajo un enfoque que reconoce la importancia de mantener un equilibrio entre la protección de la industria marítima nacional y la promoción de la competencia y la eficiencia en el transporte marítimo<sup>17</sup>.

### **(c) Perú**

En el Perú, el tráfico de cabotaje estuvo tradicionalmente reservado a las empresas navieras nacionales, con capital social nacional o extranjero y a los buques de bandera peruana.

Sin embargo, en 2018, se abrió el régimen de cabotaje en la costa marítima, por un periodo de tres (3) años, hasta 2021, para todos los tráficos (contenedores, vehículos, carga de proyecto, graneles sólidos y gas natural licuado), excepto para el transporte marítimo de líquidos a granel distintos al gas natural licuado, por contar el Perú con una flota de bandera preparada para efectuar el transporte marítimo de hidrocarburos. La apertura incluía tanto a empresas navieras extranjeras como a buques de bandera extranjera.

En 2022, se presentó en Perú el proyecto de ley 5.175 de reforma a la ley de reactivación y promoción de la marina mercante nacional. Este proyecto, propone la consolidación de la apertura del cabotaje marítimo -en todos los tráficos de carga salvo por el transporte de

<sup>17</sup> **DURÁN SANHUEZA, Rafael**, *Comentarios al Proyecto de Ley que modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y la Ley de Navegación*, inédito, Santiago de Chile, febrero de 2024.



líquidos a granel distintos al gas natural licuado-, mediante la autorización, ya no en forma temporal, sino en forma definitiva (sin plazo limitado), para que dicho servicio pueda ser prestado “por persona natural o persona jurídica constituida en el Perú o en el extranjero, con capital social de origen nacional o extranjero”.

A este respecto, Pejovés Macedo señala la conveniencia de considerar la apertura del cabotaje tal y como está contemplado en la propuesta normativa, pero no necesariamente en forma definitiva, sino considerando el comportamiento del mercado y si es que en algún momento las empresas navieras nacionales se interesan por determinados tráficos, tomando por ejemplo, el tráfico de contenedores, respecto del cual, si no existen empresas navieras peruanas que pongan buques a disposición para transportar contenedores entre puertos peruanos, ese vacío podría ser cubierto por empresas navieras extranjeras<sup>18</sup>.

## 6. Pensar un nuevo sistema. Una visión de futuro

### (a) *La realidad vigente y la necesidad de emprender una modernización del cabotaje*

La realidad vigente indica que la aplicación en forma indiscriminada de la noción amplia del concepto de cabotaje en la Argentina, a *contrario sensu* del efecto deseado por la aplicación de este instituto, ha propiciado la casi inexistente navegación de cabotaje por parte de buques de bandera nacional. Más aún, podríamos decir que ha propiciado en general la casi inexistente navegación de cabotaje por parte de cualquier buque, sin importar su bandera, incluso cuando el transporte por agua con garantía de oferta de bodega adecuada, constituye el servicio de transporte más directo y eficiente (más económico, menos contaminante y de menor siniestralidad).

Como resultado práctico, advertimos que la promoción de la reserva de cabotaje, por sus complejidades, se ha transformado en los hechos, en factor promotor de la utilización del camión a lo largo y ancho de nuestro territorio, sin reparar en la distancia de los trayectos para los que es utilizado. En este sentido, cabe graficar como, por ejemplo, para cumplir en nuestro país con la distribución de productos elaborados que provienen de los grandes centros de producción con destino a la Patagonia, se utiliza el camión para cubrir distancias superiores a 1.000 km, cuando los estudios de costos internacionales avalan y determinan que el transporte más económico para cubrir este tipo de distancias es el marítimo, seguido por el ferroviario y relegando al tercer lugar al transporte automotor.

Lo anterior, de ninguna manera significa denostar la utilización del camión como medio de transporte, sino remarcar que, idealmente, el mismo debería ser utilizado en trayectos de menor distancia representativos del primer y último eslabón de la cadena logística multimodal -complementándose con otros medios de transporte-, conforme indican los términos de mayor eficiencia adoptados por los modelos logísticos que cuentan con mayor aceptación a nivel internacional.

Se trata entonces de pensar, sin alterar la prioridad que merecen los barcos de bandera nacional en el transporte de cabotaje, una modernización conceptual del instituto, acompañando los tiempos del progreso y el desarrollo de los modelos logísticos globales, trazando un equilibrio entre los intereses de la industria nacional y la necesidad de dotar

---

<sup>18</sup> PEJOVÉS MACEDO, José Antonio, “El Cabotaje y la Realidad Portuaria en el Perú”, en: *El Cabotaje y la Marina Mercante en la Región. Un Nuevo Horizonte para el Comercio Exterior*, Seminario organizado por el Centro de Navegación, Buenos Aires, 18 de marzo de 2024.

al sistema de una mayor competitividad, alentando con ello una reducción de costos para nuestras exportaciones e importaciones, en beneficio del interés general de la República y, en particular, de las economías regionales que se encuentran en el área de influencia de puertos litoraleños y patagónicos.

### **(b) Cabotaje o tramo de transporte internacional**

La ley de cabotaje enuncia que el cabotaje nacional es el que se practica entre puertos de la República exclusivamente. No obstante, no especifica si cuando ello forma parte de un trayecto correspondiente a una transacción internacional con origen o destino final en el extranjero, se está en presencia de un tráfico internacional.

Conforme lo anterior, pueden surgir algunas zonas grises en cuanto a la interpretación del concepto de cabotaje, ya sea que la norma sea considerada en sentido literal o bien respetando su sentido funcional y teleológico. En este sentido, los mejores ejemplos se encuentran en aquellos casos en los que el cabotaje constituye en la realidad de los hechos, un tramo de una operación de transporte internacional.

Así las cosas, podríamos considerar el caso de un buque granelero que embarca cereales de exportación en una terminal *up river* en el Río Paraná, para completar bodega en un puerto del litoral marítimo de la Provincia de Buenos Aires (Quequén o Bahía Blanca). Otro caso: un buque *Liner* que descarga un contenedor *full* en Puerto Ushuaia y, a posteriori, otro buque embarca dicho contenedor en condición de vacío por cuenta y orden de la misma compañía marítima propietaria del mismo, con destino Puerto Buenos Aires, para su reposicionamiento y aplicación a una operación argentina de exportación. Tercer caso: el trayecto fluvial efectuado para trasladar un contenedor *full* desde Puerto Rosario hasta Puerto Dock Sud, para su transbordo a un buque oceánico, que completará el trayecto internacional hacia Rotterdam, como destino final.

Esta enunciación, que no es taxativa, no se corresponde con un mero ejercicio académico de búsqueda de un nuevo concepto doctrinario, sino que tiene directo correlato con la realidad; y, en la práctica, no todos los casos reciben el mismo tratamiento de acuerdo al marco legal aplicable<sup>19</sup>.

Sin embargo, entendemos que cabe considerar una **diferenciación conceptual** entre (i) el **transporte destinado al comercio nacional entre puertos argentinos**; y (ii) el **transporte para el comercio exterior efectuado entre puertos argentinos como trayecto parcial de una operación de comercio exterior**, a través de una operación de **transbordo** y cuyo origen o destino final tiene lugar en un puerto extranjero.

Abona lo anterior considerar un **principio elemental** de la economía del transporte, que indica que, invariablemente, **la demanda del servicio de transporte es derivada del acto mercantil anterior** que le da vida. En otras palabras, existe el servicio transporte porque previamente existió un acto mercantil que lo justifica, ya sea una compraventa de mercaderías o una compra de pasaje, que motivan el traslado náutico.

Siguiendo esta lógica, podríamos decir que hay cabotaje, cuando existe un transporte por agua marítimo y/o fluvial de mercaderías o personas, cuyo comienzo de ejecución y perfeccionamiento se producen dentro del ámbito geográfico nacional y que deriva de una operación de comercio interior. Por el contrario, cuando la operación comercial

<sup>19</sup> HERZ, Roberto, *Legislación de Cabotaje*, Reunión de Comisión de Transportes, Unión Industrial Argentina, mayo de 2001.

causal revista un carácter internacional, y que, por ende, ello imponga un origen y destino finales en puertos de distintos países, estaremos en presencia de un transporte internacional.

Consecuentemente, podríamos decir que, **si la transacción mercantil anterior es nacional, el transporte es de cabotaje; y si la transacción mercantil anterior es internacional, el transporte también será internacional.**

Reevaluar la interpretación de la noción de cabotaje en este sentido, discriminando entre la navegación técnica y la navegación comercial y entre el transporte o comercio internacional y el nacional, permitiría otorgar mayor volumen y fluidez a la oferta de servicios de transporte acuáticos, contribuyendo efectivamente a la disminución de costos de nuestro comercio exterior argentino, favoreciendo al mismo tiempo el crecimiento y desarrollo de nuevas operaciones en y entre los puertos argentinos, acrecentando la actividad de aquellos puertos que hoy no registran un gran volumen de operaciones, pero que poseen potencial.

### *(c) El contenedor como elemento de equipo de transporte*

El Código Aduanero<sup>20</sup> define al contenedor como a un “elemento de equipo de transporte” total o parcialmente cerrado, destinado a contener y transportar mercaderías, que por su resistencia y fortaleza pueda soportar una utilización repetida, que puede ser llenado y vaciado con facilidad y seguridad, y que, en forma identificable, permita su manipuleo rápido y seguro en la carga, descarga y trasbordo de uno a otro modo de transporte.

Ya sea que se lo considere envase, unidad de carga o elemento de equipo de transporte, la realidad indica que el contenedor es un tipo particular de mercadería en los términos del art. 10, inc. 1 del Código Aduanero<sup>21</sup>, una herramienta técnica utilizada en la cadena integrada y que, como tal, posee un tratamiento aduanero diferencial bajo un régimen especial de admisión temporal, conforme su propia naturaleza y su fin específico, cual es constituir una unidad de carga, identificable por medio de marcas y números grabados, que permite el almacenamiento y transporte de mercadería en forma estandarizada y repetida, que facilita su manipuleo con celeridad, economía y seguridad de uno a otro modo de transporte<sup>22</sup>.

Además, desde la entrada en vigencia del **decreto 1491/92** (B.O. 24.08.92) modificatorio del **decreto 1001/82** (B.O. 27.05.82) reglamentario del Código Aduanero, está autorizada la libre circulación y utilización de contenedores matriculados en el exterior, para efectuar operaciones de transporte de mercadería punto a punto nacional, dentro de los límites de tiempo de permanencia pautados para los mismos por el régimen de admisión temporal.

Consecuentemente con lo anterior y, considerando asimismo la tendencia legislativa marcada en este sentido por las reformas y proyectos de reforma en Brasil, Chile y Perú, entendemos que, por lo que respecta al traslado de contenedores vacíos por agua, es decir, el traslado de aquellos contenedores que no contienen ningún tipo de mercadería en su interior, claramente debieran quedar fuera de las restricciones del régimen de cabotaje,

<sup>20</sup> Cfr. art. 485, modificado por el art. 45 de la Ley de Transporte Multimodal 24.921 (B.O. 12.01.98).

<sup>21</sup> Art. 10. – 1. A los fines de este Código es mercadería todo objeto que fuere susceptible de ser importado o exportado.

<sup>22</sup> MINGO JOZAMI, Alfonso, *Régimen aduanero de contenedores. Necesidad de una reforma para potenciar el Comercio Exterior Argentino*, Revista de Derecho en Comercio Exterior Número 6, Buenos Aires, IJ Editores, agosto 2022.

<https://ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=380f0b6a828e4d460291d9e7c22591e5>

más aún, cuando son trasladados en dicha condición de vacío como acto de retorno, reposicionamiento y/o reparación, entre otros supuestos.

En síntesis, cabe considerar con fundada lógica, la **exclusión del contenedor vacío de la noción de mercadería a los efectos del cabotaje**, por constituir un **equipo de transporte** a ser repuesto por su titular **a disposición de otras operaciones de comercio exterior**.

#### *(d) Algunos intentos de reforma del marco normativo aplicable*

Hacia principios del nuevo milenio, fueron elevados en el Congreso de la Nación, algunos proyectos de ley de exclusión del cabotaje entre puertos del litoral marítimo y fluvial y entre estos y los puertos de transbordo metropolitanos, como un mecanismo para impulsar el transporte de cabotaje y la actividad económica y portuaria en la región patagónica.

En este sentido, podemos recordar el Proyecto de Ley de Cabotaje por Puertos Patagónicos (S-3184/02) presentado por el Senador Nacional Carlos Maestro en el año 2002, por el cual se procuró implementar un régimen de bandera nacional para buques y artefactos navales de bandera extranjera locados a casco desnudo, para ser destinados al transporte y actividades extractivas de cabotaje nacional realizadas entre puertos patagónicos, o entre estos y otros puertos argentinos, excluida la pesca.

En el mismo sentido, cabe señalar el Proyecto de Ley de Modificación a la Ley de Cabotaje del Senado y la Cámara de Diputados de la Nación de 2003, firmado por los Diputados Jesús Blanco, Gustavo Cusinato, Guillermo Corfield y Lucrecia Monteagudo, por el que se argumentaba que, la mercadería de exportación embarcada en un puerto del litoral fluvial argentino para su transbordo hacia buque oceánico en puerto metropolitano, debía considerarse exportada desde el puerto de origen y, por consiguiente, que no constituía un “transporte de cabotaje nacional”.

Las intenciones que motivaron la presentación de dichos proyectos, eran nobles. Sin embargo, cabe aclarar que los mismos adolecían de un defecto de base, cual es el que pretendían lograr un régimen diferenciado para los puertos de una determinada región, lo cual resulta violatorio de la letra de nuestra Constitución Nacional, ya que esta última pauta expresamente y, con mucha razonabilidad, la prohibición de otorgar preferencias a determinados puertos en desmedro de otros<sup>23</sup>.

Consecuentemente, cabría considerar entonces una renovación de la aplicación del instituto del cabotaje, flexibilizando el sistema en forma uniforme y federal, de manera tal que resulte aplicable por igual en todo el territorio nacional (y sus puertos) y aguas navegables.

#### *(e) Una nueva propuesta*

La propuesta enunciada, no busca ir en desmedro de los legítimos intereses del capital argentino que desee competir libremente en el área de cabotaje; más aún, si dicho capital pudiera llegar a recibir las condiciones de estímulo necesarias, conforme una nueva legislación de marina mercante.

En rigor, cabe entender a esta como a una interpretación actualizada y teleológica de una norma que en este aspecto no fue actualizada sustancialmente desde hace 80 años, aun

---

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 12.- Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio.

cuando el comercio internacional, las tecnologías aplicadas al transporte por agua y las cadenas logísticas de valor, lo han hecho en forma exponencial durante el mismo periodo de tiempo.

Si bien creemos que dichas aclaraciones podrían efectuarse normativamente a partir de la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional y/o la Autoridad de Aplicación, bien cabría contemplar también una reforma expresa y taxativa en la letra de la ley formal, aportando todavía mayor seguridad jurídica a la aplicación del instituto, conforme la siguiente redacción: Art. 4º: *“Exceptúanse de las limitaciones del artículo anterior a los barcos dedicados al cabotaje fronterizo, de acuerdo con los tratados, convenios o acuerdos internacionales; como también a los buques o barcos de terceras banderas que carguen o descarguen mercaderías y/o embarquen o desembarquen pasajeros en puertos argentinos y los descarguen o carguen y/o desembarquen o embarquen en otro puerto argentino, como parte de una operación de comercio exterior de exportación o importación y/o de pasaje con origen o destino final en un puerto extranjero, incluyendo transbordos”*.

Pero, además, tratándose de los supuestos de cabotaje nacional, abonamos como postulado general saludable para el sistema, que los privilegios que recaen sobre la flota de bandera nacional, deban estar acompañados por las garantías de (i) capacidad operativa, (ii) oferta de bodega; y (iii) fletes competitivos.

En términos generales, resulta deseable, a efectos de poder dotar de mayor competitividad al sistema y así alentar las economías regionales y el transporte de cabotaje, que la prioridad otorgada a los buques de bandera traiga aparejado, como condición ínsita, la igualdad o mejora de precios respecto del resto de la oferta disponible en el mercado de buques. En este sentido, se sugiere fomentar un esquema de derecho de preferencia (*first refusal right*), en virtud del cual se dé prioridad a los buques de bandera nacional en la medida que empaten o mejoren los precios del resto de la oferta existente en plaza, brindando el servicio requerido por la carga, garantizando la competitividad de toda la cadena logística y del comercio exterior argentino.

## 7. Fomento de la Marina Mercante

De forma tal de mantener el equilibrio propuesto para el régimen de cabotaje entre los factores competitividad e industria nacional y, asimismo, a fin de garantizar la subsistencia y desarrollo de la marina mercante como eje estratégico, se propone implementar, al mismo tiempo en que se flexibilice el régimen de cabotaje nacional, un régimen de fomento para la flota mercante de bandera, para poder dotarla de mayor competitividad para las operaciones de transporte de cabotaje e internacional.

En este sentido, entendemos que la solución no pasa por implementar medidas transitorias anteriormente aplicadas en nuestro sistema. Conforme la experiencia pasada, inevitablemente, surge el escepticismo sobre la factibilidad y conveniencia de implantar en la Argentina un Segundo Registro para que los armadores nacionales adhieran a banderas de conveniencia<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> **GONZÁLEZ CLIMENT, Aurelio**, “Segundo Registro Naval: Caracteres y Beneficios”, en: *VI Jornadas Latinoamericanas y XII Jornadas Nacionales de Derecho de la Navegación y del Mar*, Bariloche, octubre de 1995.

Además, resulta importante enfatizar como falso al postulado que enuncia que el desarrollo de una marina mercante solo sería posible, previo estímulo generado por subsidios estatales otorgados a favor de la industria naval.

Por el contrario, hay que comprender que la industria naval es siempre una industria derivada de la actividad naviera y no al revés. Si no hay buques, no hay industria naval. Podremos entonces pensar en el desarrollo de la industria naval, quizás solo recién después de que logremos que exista primero una marina mercante de bandera nacional.

Somos de la creencia de que para lograr lo anterior, debemos pensar una ley de marina mercante que permita estimular la actividad en forma sostenible, sin subsidios del Estado y generando condiciones atractivas para la inversión, donde la bandera argentina se convierta en sinónimo de competitividad y confiabilidad.

A este respecto, se propone implementar un régimen de promoción fiscal articulando una exención impositiva de tipo “triple cero”, aplicando a los buques inscriptos en el registro de bandera nacional, alícuotas del 0% al IVA, al impuesto a las ganancias de las empresas navieras y a las ganancias personales de los trabajadores.

#### **(a) Sentido de la competitividad**

Como postulado general, cabe señalar que la Ley de Marina Mercante debería procurar fletes competitivos y priorizar la bandera nacional en la medida que exista capacidad operativa y de oferta de bodega por parte de esta. Caso contrario, dicha prioridad debería ceder al resto de la oferta disponible, evitando que, en ningún caso, la carga pueda quedar como rehén de un sistema que entorpezca la normal aplicación de las excepciones al régimen de cabotaje para garantizar el transporte acuático desde y hacia nuestros puertos<sup>25</sup>.

En términos generales, resulta deseable, a efectos de poder dotar de mayor competitividad al sistema y alentar las economías regionales y el transporte de cabotaje, que la prioridad de los buques de bandera, traiga aparejado, como condición ínsita a la competitividad.

Tal lo propuesto anteriormente, bien cabría considerar la aplicación de un derecho de preferencia (*first refusal right*) a los buques de bandera nacional, por el cual los precios en cuestión sean igualados o mejorados respecto del resto de la oferta disponible en el mercado de buques para brindar el servicio requerido por la carga.

#### **(b) Controles Aduaneros. Sistematización de Procesos**

A efectos de abonar lo anterior, en forma complementaria, se propone revisar en conjunto con la Autoridad Aduanera distintos procesos, resguardando la función del control aduanero, buscando al mismo tiempo su simplificación, para generar ahorro de tiempos y costos, de conformidad con los lineamientos propuestos por el Acuerdo de Facilitación de Comercio.

- ✓ **Removido.** Se propone revisar la reglamentación vigente, considerando aplicar una declaración electrónica o remito de carga (similar al terrestre), por cuanto

---

<sup>25</sup> La política de reserva de cargas que, en un primer momento se calificó de discriminatoria, no se consideró irrazonable, sobre la base de que cada Estado debe adoptar las medidas más convenientes para promover su marina mercante, obtener divisas y evitar su transferencia al exterior. Pero es fundamental tener en cuenta los intereses de la comunidad, prescindiendo de los sectoriales y mucho se ha debatido entre nosotros acerca de los efectos de la política adoptada en esta materia. **RAY, José Domingo**, *op. cit.*, p. 638.

muchas veces no se cuenta con servicio aduanero entre punto y punto nacional para la verificación de la carga, generándose demoras operativas y extra costos que atentan contra esta modalidad de transporte y alientan el uso del camión.

- ✓ **Transbordos.** Hoy existe tan solo un buque de bandera aplicado al transporte de cabotaje y a las operaciones de transbordo de contenedores, entre Puerto Buenos Aires / Puerto Dock Sud y Puerto Ushuaia. Resulta fundamental poder resguardar las ventanas operativas de dicho buque, por medio de mecanismos de selectividad que permitan efectuar los controles correspondientes, pero garantizando al mismo tiempo la fluidez y continuidad de las operaciones, que la mercadería sea embarcada en tiempo y forma y sin demoras o pérdidas de viajes, lo que atenta contra los costos del transportador, de su operador, de los puertos involucrados y de la propia carga. Una alternativa posible, podría pasar por la aplicación de un precinto botella y efectuar los controles intrusivos en destino final. Esta propuesta aplica en general para todas las operaciones de transbordos, fluviales o marítimas.
- ✓ **Régimen de Admisión Temporal de Contenedores.** Cabe referir la conveniencia de avanzar sobre la eliminación del régimen de admisión temporaria de contenedores internacionales actualmente limitado a un plazo de permanencia de 480 días. Se propone la modificación reglamentaria, con el fin de potenciar la oferta de bodega y evitar que las empresas navieras -incluyendo las líneas de bandera que efectúan transporte de cabotaje-, sufran perjuicios económicos innecesarios que atenten contra su competitividad y, en consecuencia, contra la del comercio exterior argentino. En virtud de ello, se propone la eliminación en la reglamentación de todo plazo limitante de la libre circulación de los contenedores de matrícula extranjera, tal lo implementado en la Ley Multimodal de Brasil 9.611 (19.02.98). Subsidiariamente, se propone que el cómputo del plazo de la admisión temporal se inicie a partir de la puesta en disponibilidad física del contenedor por parte del ATA y no en forma automática, desde el arribo del buque (Res. ANA 1870/87 y 869/93).
- ✓ **B/L electrónico.** Se propone explorar la implementación del B/L electrónico. Este sistema, ya reglado por muchos países, fue implementado por la gran mayoría de las líneas marítimas que operan contenedores a nivel global y que sellaron el compromiso de adoptar sistemas basados en el B/L completamente digital, para 2030. Este sistema documental, posibilita la interacción de todos los eslabones de la cadena logística, entre sí y con las Autoridades, garantizando seguridad, celeridad y transparencia, basado en la transferencia electrónica de datos, estandarizando requerimientos y procedimientos para todos los puertos del país. Su implementación en la Argentina, técnica y legalmente viable, resulta condición necesaria para el ahorro de tiempos de gestión y baja de costos, sino también condición esencial para que la Argentina no quede excluida del mundo en materia de comercio exterior.
- ✓ **B/L multimodal.** Cabe considerar la conveniencia de avanzar en la enmienda y reglamentación de la Ley 24.921 de Transporte Multimodal de Mercaderías, aún pendiente. Dicha norma, contempla la aplicación del transporte multimodal para la importación, pero no así para la exportación, eje fundamental para el desarrollo de la marina mercante nacional. La posibilidad de tener un solo B/L para toda la operación de transporte, nuevamente propiciaría una mejora en eficiencia de las operaciones de documentación y de la logística en general, aplicada tanto a la

importación como la exportación, contribuyendo con ello al impulso de la flota de bandera, bajando costos.

**(c) Otras medidas de facilitación y fomento del sistema**

- ✓ **Simplificación y Desburocratización.** La ley de cabotaje, aun después de modificada por la **ley 27.445** (B.O. 30.05.18) de Simplificación y Desburocratización y del Estado para el Desarrollo de la Infraestructura, dispone la necesidad de que, trimestralmente, la autoridad portuaria nacional informe al Congreso de la Nación de los permisos precarios otorgados a buques extranjeros como excepción al cabotaje (*waivers*), especificando cada caso, los plazos y toda información que se considere relevante<sup>26</sup>. Al respecto, creemos que, con los avances tecnológicos disponibles en la actualidad, los que permitirían desarrollar una matriz informática con documentación fidedigna y pública, cabría prescindir de que la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, en su carácter de Autoridad Portuaria, deba todavía seguir arrastrando el cumplimiento de esta carga burocrática, con dispendio de tiempo y recursos que bien podrían ser mejor aprovechados. Por el contrario, se sobrentiende que un sistema informatizado, de fácil acceso para todos los operadores y usuarios y con reglas claras, constituye la mayor garantía de transparencia y control, no cabiendo entonces mayor exigencia que su única implementación.
- ✓ **Aplicación de multas.** En el mismo sentido, podemos mencionar también lo anticuado que resulta que, en términos de la aplicación de multas a buques o artefactos extranjeros que hubiesen violado el régimen de cabotaje, a efectos de su fiscalización, se considere constatada la infracción, si ante la requisitoria de la Prefectura Naval Argentina, dichas unidades no tuvieran a bordo el certificado que las habilite para la actividad que se cuestiona<sup>27</sup>. Una vez más, atento la actual existencia de sistemas robustos informáticos con los que la Prefectura cuenta para cubrir su gestión en su carácter de Autoridad Marítima con poder de policía para

---

<sup>26</sup> Art. 6°. - Cuando por circunstancias excepcionales no sea posible abastecer de artículos de primera necesidad una zona costera o cumplir un contrato por no encontrarse barcos argentinos en condiciones de prestar el servicio correspondiente, queda autorizada la autoridad de rango ministerial en la que actúe la autoridad portuaria nacional, para otorgar permiso precario, en cada caso, a barcos extranjeros para realizarlo, y en tanto subsistan esas circunstancias de fuerza mayor, encontrándose la misma facultada para reglamentar el procedimiento, así como para delegar la mencionada autorización en quien designe. Trimestralmente la autoridad portuaria nacional deberá informar al Honorable Congreso de la Nación de los permisos precarios que se mencionan en el presente artículo, especificando cada caso, plazos y toda información que se considere relevante.

<sup>27</sup> Art. 48. - Los buques y artefactos navales extranjeros que efectúen navegación, comunicación o comercio de cabotaje nacional en violación de lo establecido en la presente ley y su reglamentación, serán sancionados con multa equivalente al triple del valor del flete o de los servicios efectuados. La autoridad de aplicación determinará el valor del flete o del servicio sobre el que se aplicará la multa. La Prefectura Naval Argentina será el organismo de fiscalización y, en tal sentido, constatada prima facie la infracción, dispondrá la interdicción de salida del buque o artefacto naval en puerto. Se considerará constatada la infracción, si ante la requisitoria de la Prefectura Naval Argentina, las unidades no tuvieran a bordo el certificado que las habilite para la actividad que se cuestiona. Esa circunstancia deberá ser comunicada al Cónsul respectivo y la medida se mantendrá hasta el depósito del importe de la multa o hasta la presentación de garantía a satisfacción de la autoridad de aplicación. El infractor podrá, dentro de los CINCO (5) días de notificada la sanción interponer recurso administrativo ante la autoridad de aplicación. La resolución que recaiga será apelable dentro de los CINCO (5) días, ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Artículo sustituido por art. 1° de la ley 26.778, B.O. 27.11/12).



efectuar operaciones de control, entendemos sobreabundante una norma de este estilo, pudiendo dicha autoridad acceder y controlar toda documentación del buque en forma electrónica, por sistema, sin que sea por ello necesario efectuar el control *in situ* en el buque, ni tampoco que el buque deba contar abordo, con copia en papel del certificado.

- ✓ ***Incorporación de buques a la bandera.*** Además, cabe señalar la conveniencia de garantizar mecanismos que faciliten la incorporación de buques extranjeros a la bandera nacional, ya sea mediante su importación o su arrendamiento a casco desnudo con tratamiento de bandera nacional, lo mismo también para el régimen de los repuestos que resulten necesarios para el mantenimiento y reparación de los mismos.
- ✓ ***Régimen laboral de tripulaciones.*** Se recomienda revisar y modernizar las condiciones aplicables vigentes, de forma tal de dotar al sistema de competitividad.
- ✓ ***Régimen de igualdad en ventajas tributarias.*** Por último, se propone dotar a todas las operaciones de cabotaje (marítimas y fluviales), de las mismas facilidades impositivas y tributarias que puedan existir para el transporte internacional.

## 8. Cabotaje Regional. Perspectivas para crear un cabotaje para el MERCOSUR

Habiendo ya trazado una propuesta de modernización del régimen vigente de cabotaje nacional, resulta propicio analizar las perspectivas del cabotaje regional, puntualmente, por lo que le cabe a nuestra región, su regulación a nivel **MERCOSUR**.

En este sentido, y para trazar un paralelo, cabe considerar como en la **Comunidad Económica Europea**, el cabotaje regional está abierto a todos los armadores de los países miembros del bloque, con algunas restricciones refiriéndose a buques menores a 650 toneladas de registro bruto y tráficos que conectan islas de España y Grecia (Regulación 3577/92). Adicionalmente, cada país de la Unión puede individualmente liberar por completo su cabotaje.

Este acuerdo, basado en el principio de reciprocidad aplicable entre sus miembros, amplía el mercado para los armadores de la Unión, pudiendo solamente estos combinar servicios internacionales con servicios de cabotaje, quedando protegidos de terceras banderas, permitiendo lograr así economías que fomenten su competitividad también en el marco internacional no-comunitario.

En un sentido análogo, la **Comunidad Andina de Naciones** -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú-, a partir de la implementación de la Decisión 659/06, dispuso la posibilidad de que todos los buques de sus países miembros pueden hacer cabotaje dentro del territorio que compone al bloque, efectuándose algunas reservas de carga, como por ejemplo la dispuesta para los hidrocarburos en Ecuador y con el compromiso de revisar periódicamente dichas reservas, con miras a otorgar un trato preferencial a los países miembros.

¿Conviene pues explorar la posibilidad de crear un registro de buques del MERCOSUR, liberando el cabotaje a los buques de los países miembros?

En primer lugar, vale decir que, la creación de un régimen de cabotaje regional, debería **superar la lógica de los acuerdos bilaterales de reservas de cargas**. Es decir, no limitar más los mercados en forma recíproca entre dos países miembros del bloque, sino reemplazarlos por un solo régimen de cabotaje regional aplicable a un solo mercado del que formen parte todos los países miembros. Lo anterior, más aún considerando la caída del acuerdo bilateral de transporte marítimo con Brasil (ver *supra*), y que, con Uruguay, se aplica en forma casi exclusiva al servicio de transporte de pasajeros entre ambas orillas del Río de la Plata.

En este sentido, cabe traer a colación como en el marco del **Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná** (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira) suscripto con las Repúblicas de Bolivia, Federativa del Brasil, Paraguay y Oriental del Uruguay (**ley 24.385**, B.O. 21.11.94), se considera un régimen de Reserva de Carga Regional para el transporte de bienes y personas con origen y destino en puertos localizados en la Hidrovía, basado en la multilateralidad y el principio de reciprocidad<sup>28</sup>.

En segundo lugar, para lograr un régimen de cabotaje regional a nivel MERCOSUR, es fundamental que exista entre los países miembros la **garantía de un régimen uniforme de competitividad**. Para ello, resulta necesario implementar marcos regulatorios impositivos, previsionales y regímenes laborales que sean aplicables en forma simétrica y recíproca a las flotas mercantes nacionales, de forma tal de insertar un esquema de reglas parejas para todos los países miembros, con seguridad jurídica, garantizando al mismo tiempo **fletes a ser libremente negociados** entre armadores y cargadores dentro del MERCOSUR.

En este sentido, también cabe señalar que si bien el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná establece algunos postulados genéricos al respecto, como por ejemplo que los países signatarios armonizarán sus legislaciones para crear condiciones de igualdad de oportunidad<sup>29</sup>, la realidad indica que ello no funciona así, destacándose desde hace décadas, la extraordinaria competitividad basada en ventajas impositivas y laborales de la que goza la flota mercante paraguaya, lo que ha convertido a la primera en una de las flotas fluviales más importantes a nivel global.

En tercer lugar, vale decir que, para viabilizar lo anterior, sería condición ideal que el bloque regional evolucionara al punto tal de conformar un **mercado común, hoy inexistente**. Como es sabido, el MERCOSUR se caracteriza en la actualidad por constituir una zona de libre comercio, con algunas notas que permitirían considerarla como una unión aduanera imperfecta, lejos en cualquier caso de constituir un mercado común.

Así las cosas, solamente contando con las condiciones enunciadas anteriormente y, en la medida que exista consenso a nivel nacional y regional entre los actores públicos y privados intervinientes, cabría pensar en crear un Registro de Buques del MERCOSUR y una definición de “navegación de cabotaje MERCOSUR”, en virtud de la cual el cabotaje

<sup>28</sup> Artículo 10. — El transporte de bienes y personas entre los países signatarios que se realicen con origen y destino en puertos localizados en la Hidrovía, queda reservado a los armadores de los países signatarios en igualdad de derechos, tratamientos y condiciones establecidas en el presente Acuerdo. El ejercicio del derecho a la reserva de carga regional, se hará efectivo en forma multilateral y su implantación se basará en el principio de reciprocidad.

<sup>29</sup> Artículo 7. — Los países signatarios compatibilizarán y/o armonizarán sus respectivas legislaciones en la medida que fuere necesario, para crear condiciones de igualdad de oportunidad, de forma tal que permitan simultáneamente la liberalización del mercado, la reducción de costos y la mayor competitividad.

ya no se circunscriba a la navegación comercial entre puertos o destinos territoriales de un país, sino a la navegación comercial entre todos los países miembros del bloque. Ello, por supuesto, excluido dicho régimen cuando dichos transportes constituyan trayectos parciales de una navegación internacional extra bloque, con origen o destino final fuera del MERCOSUR.

## 9. Beneficios de un nuevo paradigma de cabotaje

En caso que la Argentina pueda implementar un nuevo régimen para el cabotaje de conformidad con los lineamientos anteriormente desarrollados, los beneficios podrían ser extraordinarios. Algunos de ellos se enuncian a continuación, conforme dos ejes principales.

Por un lado, desde el **punto de vista económico**, la aplicación de un nuevo régimen flexibilizado, que trace un equilibrio entre la industria nacional y la competitividad, permitiría:

- ✓ **Mayor oferta de bodega.** Aprovechar la utilización de la capacidad ociosa de bodega de buques disponibles para cubrir un mismo trayecto, lo que hoy no se hace, constituyendo una obvia ineficiencia.
- ✓ **Mayor frecuencia de escalas.** Si pudiesen aprovecharse las escalas de los buques internacionales en el cabotaje, la frecuencia de servicios sería ampliamente mayor a la que existe en la actualidad, pudiendo abastecer una mayor demanda de transporte.
- ✓ **Fletes más baratos.** Dado que gran parte del costo de un buque es fijo, independientemente del volumen de mercaderías transportado, permitir a los buques internacionales participar de más rutas, incluyendo el cabotaje, necesariamente se traduciría en una baja de costos. La utilización de capacidad de bodega ociosa, con mayor regularidad, se traduciría en fletes más baratos.
- ✓ **Impulso de la marina mercante en condiciones de competitividad.** Tal lo analizado anteriormente, flexibilizar el sistema dotando de estímulos al armador nacional, constituiría una gran oportunidad de abonar una mayor oferta de bodega, logrando al mismo tiempo cumplir con el desarrollo de la flota mercante de bandera, como eje estratégico.
- ✓ **Impulso de la actividad portuaria.** Una mayor actividad de cabotaje, necesariamente produciría un mayor volumen de operaciones entre puertos fluviales y marítimos del país, para crecimiento de la industria y del comercio exterior argentino.

En síntesis, implementar un nuevo régimen que permita aumentar el cabotaje nacional, equivaldría a menores costos para el transporte de pasajeros y mercaderías, potenciar la producción nacional, las economías regionales y la actividad de los puertos argentinos, alentando mayores volúmenes de importación y exportación, generando indirectamente mayor demanda de trabajo y creación de empleo en el sector marítimo-portuario y de ingreso de divisas para el país, fomentando la competitividad del comercio exterior, del

transporte interno y la integración económica de los países de América Latina y el Caribe<sup>30</sup>.

Por otro lado, desde el **punto de vista de la eficiencia y la sustentabilidad**, cabe resaltar los beneficios que el transporte acuático, internacional o de cabotaje regional o nacional, produce por sobre el resto de los modos de transporte, a saber: menor contaminación ambiental, menor ruido y congestión, menores daños a carreteras y siniestralidad, sin que lo anterior signifique anular la utilización del transporte terrestre o aéreo, sino readecuarlo a su rol natural dentro de la cadena logística intermodal, cubriendo cada modo de transporte el eslabón adecuado para formar dicha cadena, conforme lo señalan los modelos logísticos internacionales.

## 10. Conclusiones

La situación del cabotaje y de la marina mercante en la Argentina exigen una revisión estratégica que permita dotar al sistema vigente de un mayor impulso y competitividad, y revertir así los resultados de obsolescencia y decadencia contrarios al fin buscado por el propio legislador 80 años atrás.

De ningún modo, deseamos objetar el concepto de cabotaje en cuanto privilegio a favor de buques de bandera en el comercio interno. Por el contrario, debemos revalorizarlo en su función natural, para cumplir con las operaciones de transporte comercial nacional, trazando un equilibrio entre la protección de la industria nacional y la promoción de la competitividad.

La citada ley exige que sea interpretada en el sentido que toda navegación comercial entre puertos argentinos, que comprenda una prolongación necesaria de un transporte con origen o destino final internacional, no quede incluida dentro del ámbito de su restricción. Al mismo tiempo, se requiere modernizar su aplicación en lo que hace al universo del transporte de contenedores, aplicando asimismo un soporte regulatorio normativo aduanero y técnico, que permita su crecimiento, sin descuidar las funciones naturales de las Autoridades.

Por todo lo anterior, entendemos que una nueva noción aplicable al cabotaje nacional, moderna, flexible y que respete parámetros de competitividad, podría erigirse en un gran factor en beneficio para el interés de todos los actores que conforman la cadena productiva y logística del país, en donde todos ganen (win-win): cargadores, puertos (del litoral fluvial y marítimo), armadores y trabajadores, favoreciendo así el crecimiento y desarrollo de las economías regionales y del comercio exterior de la Argentina.

---

<sup>30</sup> **HOFFMANN, Jan**, “Los servicios de Cabotaje Marítimo: Potencialidades y Desafíos”, en: **NACIONES UNIDAS – CEPAL, Boletín FAL, Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe**, Edición no. 183, noviembre 2001.