

FOMENTO DE LA MARINA MERCANTE EN LOS PAISES DE LA ALADI

Tomás Sepúlveda Whittle
Capitán de Fragata (R)

 La Administración Marítima de Estados Unidos ha publicado recientemente un interesante volumen con información acerca de la ayuda directa o indirecta que las naciones del Mundo prestan a sus marinas mercantes¹. Es la undécima publicación de este género que dicho organismo estatal edita desde 1958 y contiene las medidas de fomento y protección que 48 naciones marítimas ofrecen a sus flotas de comercio y a su industria naval.

Del análisis pormenorizado de los datos respectivos resulta que 21 países otorgan subsidios de construcción a sus armadores; 10, conceden subsidios de operación; 10, permiten depreciación acelerada del valor de las naves; 29, dispensan diversos beneficios tributarios y 29, ofrecen préstamos a bajo interés para la construcción o adquisición de buques. Pero, lo que es más importante, 34 naciones recurren a esa herramienta eficaz que es la preferencia de embarque de cargas a favor de las naves nacionales, en especial de las mercaderías adquiridas o vendidas por organismos gubernamentales y de las que gozan de franquicias estatales, y son también 34 las que reservan el tráfico de cabotaje marítimo para los barcos de sus banderas.

Vale la pena señalar que en estas acciones de apoyo a la actividad marítima coinciden las grandes potencias y los países en desarrollo, cada uno en la medida de su capacidad económica o de su voluntad de hacer. Así, entre los países que proporcionan subsidios a la construcción naval figuran Canadá, Estados Unidos, España, Francia, Holanda, Japón, la República Federal Alemana y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del norte, junto a Argentina, Brasil, India, Pakistán, Perú, Portugal y Taiwán, entre otros. A la vez, asignan subsidios de operación, tanto Australia, Italia, Japón, España y Estados Unidos, como Argentina, la India, Corea, Méjico y Perú. En algunos casos, estas ayudas son considerables: en Estados Unidos, durante el año fiscal 1982, los subsidios de construcción —que pueden llegar hasta el 50% del costo en astilleros del país— alcanzaron a 349.1 millones de dólares y los subsidios de operación, pagados a sus armadores para colocarlos en igualdad de condiciones con sus competidores extranjeros en los tráficos considerados estratégicos, ascendieron a 401 millones de dólares.

A la vez, Estados Unidos estableció en la Ley Pública N° 17, de 1934, que toda

¹ U.S. Department of Transportation, Maritime Administration, *Maritime Subsidies*, Washington, D.C., febrero de 1983.

la carga adquirida con préstamos del Export-Import Bank debía embarcarse en naves de bandera estadounidense, y por Ley Pública N° 664, de 1954 –incorporada a la Ley de Marina Mercante de 1936, revisada– consagró el principio de que, a lo menos, el 50% del tonelaje bruto de cualquier embarque en el cual el gobierno tenga interés financiero debe hacerse en buques de bandera nacional. Australia, Canadá, Francia, Grecia, Israel e Italia, entre otros, reservan determinadas cargas para sus propias naves, lo mismo que Argelia, Egipto, Ghana, Marruecos, Kuwait y Tailandia, mientras que en los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) –como se verá más adelante– rige la reserva sobre la base de un porcentaje de los fletes de importación y exportación.

Además de las medidas para asegurar la participación de sus buques en los tráficos internacionales, varios países marítimos importantes han adoptado normas defensivas para contrarrestar las acciones que consideren discriminatorias por parte de otras naciones. Aunque no figuran en el documento de la Administración Marítima, habrá que citar que Estados Unidos tiene en vigor una ley del 19 de junio de 1886, que autoriza al Presidente de la República para embargar y decomisar los buques de países que nieguen a naves estadounidenses cualquier privilegio concedido a los barcos nacionales en sus puertos, y una ley del 3 de octubre de 1913, que establece un derecho discriminatorio del 10% *ad valorem* sobre todas las mercaderías que se importen en naves de naciones que impongan restricciones a los barcos de Estados Unidos. La Comisión Marítima Federal tiene atribuciones legales y reglamentarias para imponer derechos o gravámenes nivelatorios contra los buques de cualquier país que ponga en vigencia leyes, reglamentos o prácticas que discriminen contra naves de Estados Unidos o contra los usuarios de los servicios de dichos buques.

La República Federal de Alemania ha legislado en sentido similar, por medio de su Ley de Comercio Exterior, de 1961, en tanto que el Código de Navegación de Ita-

lia dispone que se puede restringir el empleo de buques de países que discriminen contra la bandera italiana, y en Japón, la Ley sobre Medidas Especiales en contra de tratamiento desfavorable para los buques japoneses por gobiernos extranjeros, de 1977, establece que el Ministerio de Transporte puede ordenar, en determinados casos, la prohibición de acceso a puertos japoneses o de carga y descarga en Japón.

LA AYUDA ES TRADICIONAL

Si bien el estudio de la Administración Marítima se refiere exclusivamente a la situación actual, desde la más remota antigüedad todos los países marítimos han ayudado, en una u otra forma, a sus marinas mercantes.

Sin pretender pasar revista a las medidas de protección y fomento adoptadas por diferentes naciones a lo largo de la Historia, habrá que recordar que en la Era Cristiana Inglaterra figura entre las primeras en dictar leyes en favor de su marina mercante. Ya en el año 1025, el rey Athelstan premiaba con títulos de nobleza a sus súbditos “que se hicieran a la mar tres veces con un barco y carga de su pertenencia”; a fines del siglo XIV, Ricardo II prohibía el transporte de carga “hacia o desde el país en buques que no pertenezcan a súbditos del rey”, mientras que, en 1651, Oliverio Cromwell promulgaba su famosa Ley de Navegación, que se mantuvo vigente por dos siglos y dio a Inglaterra la primacía del comercio marítimo mundial. La *Navigation Act* establecía: 1º) Todo producto colonial debe ser conducido en buques ingleses; 2º) Todo producto europeo debe ser transportado a Inglaterra en buques ingleses o en buques del país de origen; y 3º) La navegación de cabotaje queda reservada a la bandera nacional.

Pero, cosa menos conocida, la sabia medida del Lord Protector de Inglaterra tuvo un notable precedente en el mundo hispánico: corría el año del Señor de 1397 cuando don Enrique el Doliente, rey de Castilla y de León, otorgaba a Bilbao el

privilegio de que todas sus importaciones debían hacerse "en naos del país". Más tarde, una vez cumplida esa magnífica hazaña que se llamó el descubrimiento y la conquista de América, las Leyes de Indias concedían la exclusividad del comercio con la metrópoli a favor de las naves hispanas, las que gozaban de importantes ventajas económicas.

A la vez, las demás potencias marítimas de la época tomaron disposiciones para proteger y estimular sus flotas de comercio. Por ejemplo, en la Edad Media, la poderosa República de Venecia – cuyo lema era "Vivir no es necesario, navegar sí lo es", y cuyo comercio marítimo llegó a ser privilegio de la clase patricia – excluyó a los buques extranjeros de sus principales tráficos y dispuso que las naves de sus súbditos sólo podían venderse a los propios venecianos.

Francia, al igual que Portugal y los Países Bajos, reservó el tráfico colonial a los barcos de su pabellón, y el célebre ministro Colbert concedió primas de construcción y de navegación a los buques de su bandera y declaró compatible el ejercicio de la marina mercante con la nobleza, como un medio de impulsar el comercio marítimo.

Por su parte, Estados Unidos ha protegido su pabellón en el mar desde su nacimiento como nación, ya que la primera ley dictada por el primer Congreso de la Unión fue la *Shipbuilding and Shipping Act*, de abril de 1789, destinada a ayudar a la construcción naval y la marina mercante².

No es raro que se haya dado y se dé esta constante de política naviera a través de los siglos, en la mayoría de los países marítimos. Porque una marina mercante propia resulta de interés vital para la economía y la seguridad de la nación y constituye un elemento insustituible de política comercial, cuya existencia significa la po-

sibilidad de comerciar en cualquier momento en los mercados internacionales.

En suma, una marina mercante nacional, adecuada a las necesidades del país, es herramienta indispensable y eficaz al servicio del comercio, de la industria, del productor y del consumidor; actividad generadora de valiosas divisas; cliente significativo de gran número de proveedores para la operación, mantenimiento y conservación de las naves; y además de poderoso auxiliar de la defensa nacional en caso de un conflicto, creadora de riqueza colectiva, cuyo aporte a la economía del país va mucho más allá de los ingresos que produce por concepto de fletes.

Esa preocupación permanente se justifica, además, porque una marina mercante no sólo se compone de buques sino también de oficiales, de tripulantes, de organización comercial, de dominio del negocio naviero. Es decir, de factores que no se improvisan, que requieren de tiempo, de maduración.

De ahí la necesidad imperiosa de contar en todo tiempo con una marina mercante capaz de atender las necesidades de importación y exportación del país, en una cuota substancial, y los requerimientos totales del tráfico de cabotaje. Así lo han entendido desde siempre las naciones que tienen sentido de la realidad y visión del futuro, para aprovechar las ventajas innegables que ofrece el poder naviero y evitar la servidumbre de voluntades foráneas en caso de guerra o aun de la amenaza de una conflagración.

POLITICA NAVIERA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS

En el ámbito regional

Durante la Segunda Guerra Mundial, los barcos petroleros de pabellón de conveniencia – que son los más en el Mundo –

² H. David Bess & Martin T. Farris, *U.S. Maritime Policy: A Time for Reassessment*. Artículo en *Transportation Journal*, Louisville, Ky., Summer 1982, Vol. 21, N° 4.

dejaron de atender el abastecimiento regular de los países latinoamericanos para servir las necesidades de sus armadores o para buscar tráficos más rentables en las zonas amagadas por el conflicto. Se produjo, pues, un serio problema que afectó por igual a la industria, a la locomoción colectiva, a los automovilistas, a las dueñas de casa y hasta a los pacientes que acudían al dentista y se encontraban con que no había energía eléctrica en la clínica.

Como *la necesidad crea el órgano*, las naciones de América Latina tomaron conciencia de que les era indispensable disponer de marinas mercantes propias para liberarse de la dependencia de cascos extranjeros, para asegurar el transporte de su comercio exterior en cualquier momento y para fortalecer sus balanzas de pago a través del ahorro de fletes.

Hasta entonces, como dice Robert T. Brown en *Transport and the Economic Integration of South America*³: “estas repúblicas habían limitado su actividad a adoptar resoluciones en las conferencias internacionales, abogando por mejores servicios, que eran suministrados casi exclusivamente por empresas navieras extranjeras, y criticando los niveles de fletes, que eran y son fijados enteramente por las conferencias marítimas”.

En efecto, tanto en la Primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos (Washington, D.C., 1889) como en la mayoría de las siguientes, los miembros de América Latina habían propiciado reducir los costos del transporte marítimo y mejorar los servicios. Recomendaciones en el mismo sentido se adoptaron en la Conferencia Marítima Interamericana (Washington, D.C., 1940), en la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores (1942) y en la Conferencia de Chapultepec (Ciudad de Méjico, 1945), en la que se resolvió que “las Repúblicas Americanas consideran punto esencial para sus economías el fomento y desarrollo de sus marinas mercantes y el

establecimiento de sistemas adecuados de transporte para cada país”.

Más tarde, la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social a nivel ministerial (Rio de Janeiro, 1954) declaró como “política de las Repúblicas Americanas que sus marinas mercantes nacionales, integradas por barcos bajo sus banderas, transporten una parte sustancial de su comercio exterior”. Una declaración similar fue acordada por estos países en el curso de la Conferencia Económica Interamericana, convocada por la Organización de Estados Americanos (Buenos Aires, 1957), así como en la Carta de Punta del Este (agosto de 1961), en la que se creó la Alianza para el Progreso.

Por su parte, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) se preocupó desde su creación por este factor tan fundamental para el intercambio comercial y la integración económica de la región. Ya en agosto de 1960 —sólo cuatro meses después de constituido el Comité Provisional de Montevideo— se reunía el Grupo de Expertos en Transporte, compuesto por personeros de gobierno y de las empresas privadas; este Grupo, que entonces recibió valiosas informaciones sobre las condiciones imperantes y la política naviera en los países del área, volvió a reunirse en julio de 1962 para proponer una declaración de principios en la materia. Las recomendaciones del Grupo de expertos sirvieron de base para los estudios del Grupo de Trabajo de Transporte de la II Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo (Ciudad de Méjico, agosto a diciembre de 1962), gracias a los cuales se aprobaron las resoluciones 44 (II), que recomendó la celebración de un convenio que contemple los principios fundamentales de la política de transporte marítimo y fluvial de la Zona, y 45 (II), que acordó propiciar la creación de una Asociación Latinoamericana de Armadores.

A su vez, la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la

³ Robert T. Brown, *Transport and the Economic Integration of South America*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1966.

Alalc (Montevideo, noviembre de 1965) fijó los objetivos de la política de transporte marítimo, fluvial y lacustre, recomendó la pronta constitución del Consejo de Transporte y Comunicaciones y encomendó que presentara en el más breve plazo posible, al Comité Ejecutivo Permanente, un proyecto de convenio de transporte acuático. El Consejo, en su primera reunión (mayo de 1966), aprobó por unanimidad el Convenio de Transporte por Agua de la Alalc, el que fue suscrito en la sede de la Asociación, con fecha 30 de septiembre de 1966, por plenipotenciarios de los nueve países que en ese momento eran Partes Contratantes del Tratado de Montevideo: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Méjico, Paraguay, Perú y Uruguay. (Bolivia y Venezuela se incorporaron a la Alalc con posterioridad).

El Convenio fue ratificado por Méjico (mayo de 1967), Chile (octubre de 1968), Ecuador (julio de 1969), Paraguay (noviembre de 1970) y Colombia (julio de 1973). Teóricamente, pues, el Convenio debía estar en vigor por contar con el quórum requerido, pero no ha sido puesto en vigencia por dificultades surgidas al debatirse el reglamento respectivo, el que fue aprobado por seis delegaciones en 1968.

En lo esencial, el Convenio de Transporte por Agua de la Alalc consagra el derecho a la reserva de las cargas de intercambio entre las Partes Contratantes, a favor de los buques nacionales de todas ellas, derecho que se ejercerá en forma multilateral y gradual, tanto en el tiempo como en el volumen que represente y en la medida que lo permita la capacidad de transporte de sus marinas mercantes. Quedan excluidos el transporte de petróleo a granel y sus derivados, y los transportes destinados a y procedentes de países no contratantes. Establece que los buques de los países no contratantes que efectúen servicios regulares y tradicionales podrán participar en forma supletoria en el tráfico entre las Partes Contratantes, en las condiciones que establezca la reglamentación. A la vez, dispone que se promoverá la constitución de conferencias de fletes y les asigna importantes funciones; contiene

normas específicas sobre las condiciones que debe reunir una nave para ser considerada nacional y acerca de las circunstancias en que podrá darse tratamiento de tal a las naves extranjeras fletadas por empresas navieras nacionales. Por último, el Convenio contempla compromisos sobre igualdad de tratamiento para todos los buques nacionales de las Partes Contratantes; mejoramiento de las condiciones portuarias; facilidades a los países mediterráneos para su transporte marítimo, fluvial y lacustre y para el tránsito portuario, y promoción del desarrollo armónico de las marinas mercantes de los países de la Zona.

Si bien el Convenio de Transporte por Agua de la Alalc mantiene su validez en muchos conceptos, habrá que reconocer que hoy en día el principio de distribución de cargas que patrocina ha sido superado por el sistema 40-40-20 que propicia el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, el que entrará en vigor el 6 de octubre de 1983, al cumplirse seis meses de haberse reunido los requisitos requeridos para su vigencia: la adhesión de 50 países que posean por lo menos el 25% del tonelaje de registro bruto del total mundial de los buques de servicio regular o de línea (cargueros y portacontenedores). El Código de Conducta –suscrito en 1974, en el seno de la Unctad, por una Conferencia de Plenipotenciarios– tiene como objetivos principales: facilitar la expansión ordenada del comercio marítimo mundial, promover el desarrollo de servicios marítimos regulares y eficaces, y garantizar el equilibrio entre los intereses de los armadores y de los usuarios; como principios básicos: la no discriminación en las prácticas de las conferencias, la celebración de consultas con las organizaciones de usuarios y la información pertinente de las actividades de las Conferencias. En lo sustantivo, regula las relaciones entre las empresas miembros entre sí y con los usuarios, y consagra el derecho a la participación en el tráfico en favor de los dos países entre los cuales se genera. Cuando existan empresas navieras de terceros países, el principio acordado es el del 40-40-20, esto es, la distribución de la carga en 40% de los fletes y el volumen

para las naves del país importador, 40% para los buques del país exportador y el 20% restante para los barcos de terceras banderas. Entre las 58 Partes Contratantes, figuran actualmente: Chile, Méjico, Perú, Uruguay y Venezuela.

En el ámbito nacional

Como ya se ha señalado, la mayoría de los países latinoamericanos –y entre ellos todos los que forman la Aladi– han adoptado, desde el término de la Segunda Guerra Mundial, medidas destinadas a fortalecer sus marinas mercantes y a fomentar su participación en el transporte de su comercio exterior.

A continuación se hace un rápido arqueado de las principales de dichas medidas, en el ámbito nacional, las que se compendian más adelante.

- **Argentina.** Este país comenzó en 1946 la política de incorporar en sus convenios comerciales la cláusula del transporte en partes iguales de su intercambio. En 1948, dictó el decreto con fuerza de ley N° 6087, que dispuso que las importaciones de mercaderías hechas por las dependencias nacionales y reparticiones descentralizadas debían convenirse por su valor Fob y su transporte ser realizado preferentemente en barcos de bandera argentina, en tanto que las mercaderías vendidas al exterior por dichas dependencias, “que hayan sido convenidas por su valor Cif o C & F, serán transportadas exclusivamente en barcos de bandera argentina”.

A estas disposiciones –las primeras en la materia adoptadas en la región– le siguieron diversas leyes de fomento, complementadas por reglamentos y resoluciones. La legislación básica está contenida en las leyes N° 18.250, de 1969 –modificada por la ley N° 19.877, de 1972– y N° 20.447, de 1973, que fija normas de política naviera nacional, reglamentada por decreto N° 4.780, del mismo año. La reserva de cargas incide, principalmente, en las importaciones que se hagan por cuenta,

con la mediación o con destino al Estado, Estados provinciales, municipalidades, organismos descentralizados y autárquicos del Estado, empresas estatales y sociedades con capital mayoritario de cualquiera de los entes indicados. Esta reserva, que debe entenderse total (100%), se hace extensiva a las importaciones no oficiales financiadas por algún organismo de crédito del Estado o avaladas por el mismo y a las importaciones que gocen de franquicias o beneficios de tipo cambiario, impositivo, aduanero o de cualquiera otra índole. La ley N° 20.447 asienta el derecho de la República Argentina a transportar en buques de su propia bandera el 50% del total de su comercio exterior efectuado por agua.

Cabe señalar que la reserva de cargas comerciales en Argentina se va regulando a través de convenios y tratados y por acuerdos entre empresas navieras afiliadas a las respectivas conferencias marítimas, vale decir, en forma flexible y adaptable a las circunstancias en cada caso. En la actualidad, Argentina tiene convenios bilaterales de transporte con Brasil, Chile, Perú y Uruguay, en el ámbito latinoamericano, y con numerosos países extracontinentales.

Otra importante medida de fomento naviero en Argentina ha sido la constitución del Fondo Nacional de la Marina Mercante, creado por decreto-ley N° 6.677, de 1933, y reestructurado por ley N° 19.870, de 1970, modificada por ley N° 20.452, de 1973. El Fondo está destinado a otorgar créditos a los armadores nacionales privados o mixtos, para la construcción, reparación o transformación de buques en astilleros nacionales y a concederles subsidios cuando el buque a construirse esté llamado a satisfacer requerimientos de interés nacional. Entre otros recursos, el Fondo llegó a contar con el 5% del valor de los fletes marítimos y fluviales de exportación y con el 20% de los fletes de importación; sin embargo, por ley N° 22.374, de 1981, se derogaron dichos gravámenes, de modo que ha visto reducidos considerablemente sus recursos.

Además de las normas legales indicadas, cabe citar las facilidades crediticias

para la construcción e importación de naves, establecidas por el Banco Nacional de Desarrollo en su Resolución de 9 de abril de 1974.

- **Bolivia.** También ha dictado disposiciones de fomento de su marina mercante. Por decreto supremo N° 08430, de 1968, modificado por decreto supremo N° 11.694, de 1974, se reserva a favor de las naves de bandera nacional el 50% del transporte acuático, fluvial o lacustre de cargas de importación y exportación, y se dispone que todas las adquisiciones que efectúen el Estado o entidades paraestatales deben convenirse por su valor Fob en puerto de embarque, para su transporte en nave nacional, y que las exportaciones hechas por el Estado o entidades paraestatales deben convenirse preferentemente por su valor Cif o C & F, para su transporte en nave nacional. A la vez, las importaciones de artículos alimenticios señalados de primera necesidad, sea que las efectúe el Estado, las entidades paraestatales o los particulares, quedan afectadas a la reserva de fletes en buques de bandera nacional.

Las empresas navieras nacionales están exoneradas en Bolivia de todo impuesto nacional, departamental y municipal.

- **Brasil.** En el último cuarto de siglo, este país ha seguido una decidida política naviera, expresada en diferentes leyes y decretos y en las resoluciones de la Superintendencia Nacional de la Marina Mercante (Sunamam) y de la Cartera de Comercio Exterior del Banco do Brasil (Cacex), así como en la concertación de numerosos convenios bilaterales de transporte marítimo.

Entre las principales disposiciones legales merece citarse la ley N° 3.381, de 1958, reglamentada por decreto N° 47.225, de 1959, que dispuso que la Comisión de Marina Mercante (hoy en día la Sunamam) regularía la participación de la flota nacional en las líneas internacionales de navegación, y que el transporte de mercancías importadas con el beneficio de cualquier franquicia gubernamental sería hecho respetando el principio de reciprocidad, obli-

gatoriamente en naves de bandera brasileña. Esas disposiciones fueron ratificadas y ampliadas por el decreto-ley N° 687, del mismo año. Dichas cargas podrán ser liberadas en favor de la bandera del país exportador o importador, ponderadamente hasta el 50% de su total, siempre que la legislación del país vendedor o comprador conceda igual tratamiento, por lo menos, a las naves de bandera brasileña.

Brasil, aparte del Convenio de Full Money Pool con Argentina, mantiene actualmente convenios bilaterales de distribución igualitaria de fletes, con Chile, Ecuador, Méjico, Perú y Uruguay, así como con una veintena de otros países.

Otra importante contribución al desarrollo de la marina mercante brasileña ha sido la creación del Fondo de la Marina Mercante, instituido por decreto-ley N° 3.100, de 1941, y reorganizado por decreto-ley N° 1.311, de 1974. El Fondo está destinado a proveer recursos para la renovación y ampliación de la flota mercante nacional y para asegurar la continuidad y regularidad de producción a la industria de construcción naval. Está formado principalmente por el producido del gravamen Adicional al Flete para la Renovación de la Marina Mercante (AFRMM), el que alcanza a un 20% del flete de las cargas de salida de puertos nacionales en la navegación interior y de cabotaje, y a un 30% del flete de entrada en puerto nacional en la navegación de ultramar. Este tributo se destina íntegramente al Fondo cuando es recaudado por las empresas extranjeras de navegación o cuando provenga de buques fletados por armadores brasileños; en cambio, en el caso de fletes devengados por barcos nacionales, sólo se dedica al fondo el 65% del AFRMM, quedando el 35% restante a beneficio del armador brasileño. Los recursos del Fondo pueden ser aplicados a la concesión de préstamos a los armadores nacionales, para la construcción de barcos en astilleros brasileños hasta el 85% del valor aprobado por la Sunamam o para su modernización y reparación, así como a otorgar subsidios que cubran el excedente del costo de construcción en el país, con relación a los precios internacionales.

• **Colombia.** Por decreto legislativo N° 994, de 1966, reglamentado por decreto N° 1.208, de 1969, se autorizó al gobierno a fijar periódicamente el porcentaje de carga de importación y exportación reservada a los buques de bandera nacional, el que quedó establecido en el 50%, a lo menos, de la carga general que se movilice por rutas servidas por dichos buques. El gobierno, previo estudio, fijará una reserva no mayor del 50% en el transporte de la carga a granel, carga líquida y carga refrigerada.

Estos preceptos fueron reforzados por decretos N° 943, de 1973, y N° 1.670, de 1975, que declaran de cumplimiento forzoso las normas sobre reserva de cargas en los contratos que celebren la nación, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en las que la nación posea más del 90% de su capital social. Los armadores latinoamericanos inscritos en la Asociación Latinoamericana de Armadores (Alamar) podrán participar en el transporte de la carga reservada, en igualdad de condiciones con la bandera colombiana, siempre que en el respectivo país se otorgue igual trato a los buques colombianos.

Colombia mantiene la intervención consular para controlar la aplicación de la reserva de carga de importación, si bien en 1981 suprimió la factura consular, pero la reemplazó por la visación del manifiesto de carga o de los conocimientos de embarque.

Por decreto N° 1.055, de 1963, Colombia concedió un régimen cambiario más favorable para los fletes de carga transportada por empresas navieras colombianas o afiliadas a las Conferencias Marítimas.

• **Chile.** Fue el primer país latinoamericano en aplicar medidas para incentivar el embarque, en naves nacionales, de cargas comerciales de ultramar (esto es, de cargas no dependientes del Estado o de organismos oficiales). En efecto, por disposición del Consejo Nacional de Comercio Exterior, en 1950 se estableció la

exigencia del transporte en buques nacionales de la mercadería proveniente de puertos servidos por líneas regulares de las empresas chilenas de navegación "hasta la concurrencia del 50% de los fletes".

En 1956, la ley N° 12.041, de Fomento de la Marina Mercante Nacional, ratificó la reserva del cabotaje implantada en 1811, suspendida en 1865 y restablecida en 1922; consagró la reserva del 50% del transporte marítimo de la carga, tanto de importación como de exportación, entre Chile y los países atendidos por líneas chilenas, y dispuso diversos estímulos al desarrollo de la flota de comercio, incluyendo la liberación de impuestos para los recursos que las empresas navieras destinaren al Fondo Especial de Adquisiciones de Naves, así como franquicias tributarias por el plazo de diez años, las que fueron restablecidas por cinco años en 1974, según el decreto-ley N° 466. Muchas de las disposiciones de fomento de la ley N° 12.041 fueron recogidas en su oportunidad en varias legislaciones latinoamericanas, donde aún rigen, y en el convenio de Transporte por Agua de la Alalca.

En diciembre de 1979, el decreto-ley N° 3.059 derogó la ley N° 12.041 y el decreto-ley N° 466. La nueva norma —basada en la política económica de libre mercado que sustenta el gobierno— dispone que el cabotaje queda reservado a las naves nacionales, pero autoriza la participación en forma amplia de buques extranjeros cuando los fletes sean más convenientes para el usuario. Como resultado de esta política, durante el año 1981 el cabotaje en naves chilenas bajó al 44% del total de 6.2 millones de toneladas métricas. A la vez, aunque declara que el transporte marítimo de carga de importación y exportación queda reservado en un 50% a las naves mercantes nacionales, lo condiciona a "que las tarifas que cobren no sean superiores a las del mercado o a la mejor oferta que tenga el usuario, así como también que el servicio requerido sea prestado dentro del plazo que determine el reglamento, atendida la naturaleza de la carga y teniendo en especial consideración el fomento de la Marina Mercante

y el de las exportaciones chilenas". A consecuencia de esta apertura a las banderas extranjeras, la participación de los buques nacionales bajó, entre 1962 y 1981 –últimas cifras conocidas– del 13% al 7% en las exportaciones, del 23% al 12% en las importaciones y del 15% al 8% del tonelaje total de comercio exterior.

Además, el decreto-ley N° 3.059 dejó sin efecto la obligación de destinar el 35% de las utilidades al Fondo Especial de Adquisiciones, así como las franquicias tributarias y aduaneras de que gozaban las empresas navieras chilenas. En cambio, la citada disposición declara que todas las exenciones de impuestos, contribuciones, gravámenes o derechos establecidos en la ley N° 16.528, de Estimulo a las Exportaciones, y las disposiciones pertinentes del decreto supremo N° 1.270, de 1966, del Ministerio de Economía, "son aplicables a las empresas navieras en lo que respecta a su transporte internacional". Es decir, las compañías navieras extranjeras gozan en Chile de las mismas franquicias tributarias que las nacionales.

No es de extrañar pues, que, lejos de crecer, la Marina Mercante nacional haya menguado su tonelaje con el traspaso, a banderas de conveniencia, de más de 200 mil toneladas de registro bruto en los últimos tres años, lo que ha acarreado una grave cesantía de oficiales y tripulantes y su consiguiente éxodo hacia otros países de Aladi o hacia barcos liberianos y panameños.

• **Ecuador.** En 1958 dispuso, por decreto-ley de emergencia N° 18, que toda la carga importada por el gobierno, las entidades de servicio público y las empresas públicas y privadas de las cuales el Banco de Fomento sea accionista, se transportará obligatoriamente en buques nacionales o de la Flota Mercante Grancolombiana, de la cual dicho banco era accionista en esa época. Por la misma disposición legal se estableció la intervención consular en el control de los embarques de carga de importación.

En 1970, por decreto supremo N° 523, Ecuador expidió la Ley de Reserva de

Cargas, cuyo texto fue modificado por la ley N° 3.667, de 1979. Se estableció que la reserva de carga general será no menor del 50% y que el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos regulará periódicamente los porcentajes de las otras clases de cargas hasta alcanzar a lo menos el 50%, pero que la reserva del transporte de hidrocarburos será del 100% y asignada exclusivamente a navieras estatales y/o mixtas en las cuales el Estado tenga una participación no menor del 51% del capital. El cabotaje de pasajeros, carga y valijas postales queda reservado exclusivamente para naves de bandera ecuatoriana. La totalidad de las cargas de importación y exportación de propiedad del Estado, organismos y empresas estatales, entidades de derecho público o instituciones de derecho privado con finalidad social o pública, así como la carga perteneciente a empresas mixtas en las cuales la participación del Estado sea superior al 50%, deberán obligatoriamente ser transportadas en naves de bandera ecuatoriana o en las que la ley considere ecuatorianas.

Igual disposición rige para las cargas financiadas con créditos otorgados por instituciones oficiales extranjeras a los organismos señalados, pero dicho transporte podrá limitarse al 50% de la carga en caso que así lo exija el crédito otorgado. Los armadores nacionales que operen con naves de bandera ecuatoriana de servicio público podrán ser autorizados para utilizar naves extranjeras arrendadas o fletadas, de acuerdo con el reglamento de la ley. El Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos también podrá autorizar convenios de reserva o distribución de carga de importación o exportación con empresas navieras extranjeras.

Además de la Ley de Reserva de Cargas, Ecuador dictó en 1979 la Ley de Fomento a la Marina Mercante Nacional, reglamentada por decreto N° 1.044, de 1982, que concede una serie de beneficios a las empresas navieras nacionales, especialmente en materia de exoneración de impuestos fiscales, municipales y adicionales a la constitución y transacciones de las mismas, e inclusive, por cinco años, del impuesto a la renta.

• **Méjico.** Es el último de los países de la Aladi que ha legislado sobre la reserva de cargas, recién en 1980, si bien en 1975 –por acuerdo del Ejecutivo Nacional– había estimulado la creación y ampliación de empresas navieras nacionales al disponer que se les devolvieran los impuestos que causen sus actividades y autorizar la depreciación acelerada de sus naves. Por decreto de 24 de noviembre de 1980 se otorga una serie de franquicias tributarias a las empresas marítimas de transporte: créditos contra impuestos federales equivalentes al 20% del costo de adquisición de buques y maquinarias, y créditos hasta el 100% del impuesto a la renta cuando inviertan como mínimo una cantidad igual en la adquisición de bienes tangibles directamente vinculados con su actividad. A la vez, los usuarios podrán obtener un crédito del 10% del flete, contra impuestos federales, cuando embarquen sus importaciones en naves mejicanas.

La Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Nacional, del 22 de diciembre de 1980, establece que la Secretaría de Transportes y Comunicaciones podrá reservar determinado transporte de cargas que sólo podrá efectuarse en buques de matrícula mejicana; que las cargas de importación o exportación de propiedad de entidades estatales o paraestatales deberán transportarse en buques mejicanos en los porcentajes que fije la citada Secretaría; que las cargas que se hayan comercializado con financiamiento o aval del Estado se transportarán preferentemente en buques mejicanos, y que el Ejecutivo Federal podrá suscribir, con aprobación del Senado de la República, convenios bilaterales o multilaterales sobre distribución de cargas.

El Reglamento de la Ley de Reserva de Cargas, aprobado por decreto del 15 de septiembre de 1981, fijó en 50% el porcentaje de reserva de la carga general, productos a granel y cargas homogéneas. A la vez, dispuso que las empresas navieras mejicanas podrán negociar con navieras extranjeras, en función de un intercambio equitativo de tráficos, el transporte de hasta un 10% del total, tratándose de carga

general en servicio de línea, sujeto a la aprobación de la Secretaría de Transportes y Comunicaciones.

• **Paraguay.** Por ley N° 295, de 1971, reservó a favor de las embarcaciones de bandera nacional el transporte fluvial y marítimo de la carga de importación y exportación, en las siguientes proporciones: a y de países no pertenecientes a la Alalc –tramo marítimo, hasta el 50%; tramo fluvial, por lo menos el 50%; y a y de países de la Alalc, hasta el 50%. A la vez, el tráfico de cabotaje quedó reservado exclusivamente para las embarcaciones paraguayas. Sin embargo, la reserva de cargas no se aplicó en la práctica hasta que se dictó el reglamento respectivo, en diciembre de 1981.

El artículo 2° del decreto N° 27.371, de 1981, establece, a la letra: “Queda reservado a buques de bandera nacional el total de transporte marítimo y fluvial de la carga de importación y exportación entre Paraguay y países atendidos por empresas nacionales de navegación. Si las cargas proceden o van dirigidas a países miembros de la Aladi, se mantendrá esta exigencia en la siguiente proporción: a) tramo marítimo, de hasta el 50% del transporte; b) tramo fluvial, de por lo menos el 50% del transporte. Si existiese insuficiencia de bodegas en una de las partes y siempre que se trate de países miembros de la Aladi, la otra parte podrá tomar a su cargo el transporte de la cuota a que tuviere derecho, si los armadores nacionales no pudieren cumplirla”.

A raíz de los problemas e inconvenientes, tanto de orden nacional como internacional, surgidos en la aplicación de esta medida, en julio de 1982 el Ministerio de Obras Públicas dictó una resolución acerca de las negociaciones para lograr entendimientos comerciales con las líneas marítimas de los países que comercian con Paraguay y dio a conocer que, en los casos que existan convenios bilaterales sobre tratamiento igualitario en el transporte, las naves respectivas serían consideradas como “banderas en acuerdo”.

• **Perú.** Por ley N° 13.386, de 1962, sobre fomento de la industria naval, dispuso que la carga de importación y exportación perteneciente a las reparticiones estatales sería transportada preferentemente en embarcaciones nacionales y autorizó al Poder Ejecutivo para que, a medida que se incrementa la marina mercante nacional, fijara el porcentaje de la carga de comercio exterior que obligatoriamente debía ser transportada bajo bandera nacional. Dicha reserva se reglamentó por decreto supremo N° 3, de 1966, que estableció el porcentaje en 20% de la carga de importación y exportación, el que fue elevado al 50% en 1970.

Por decreto – ley N° 20.759, de 1974, se ordenó a los organismos del gobierno central, los gobiernos locales y los organismos públicos descentralizados, dar preferencia para el transporte de su carga a los buques de la Compañía Peruana de Vapores, y se dispuso que tales entes deben contratar a través de dicha empresa estatal el transporte de la carga que no pueda ser acarreada por ella.

El decreto supremo 056-82 TC, de 1982, estableció la visación consular en los manifiestos de la carga de importación, así como severas sanciones para los embarques en naves extranjeras, excepto en caso de buques fletados por empresas navieras nacionales y de naves de empresas extranjeras asociadas, es decir, que tengan aprobados convenios de *pool* con armadores peruanos o que representen a países que hayan suscrito convenios bilaterales o multilaterales de transporte con el Perú.

• **Uruguay.** Desde hace años este país se ha venido preocupando de fomentar su marina mercante, y ya en 1954 la ley N° 12.091 impuso la obligatoriedad de transportar en barcos de bandera uruguaya toda la carga perteneciente al gobierno y a los organismos públicos. Esta medida fue ratificada y ampliada por ley N° 13.032 de 1961, que la hizo extensiva a los gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados, así como a todo aquel que importe o exporte mercancías amparadas por exenciones fiscales.

Basado en ese texto legal, el gobierno uruguayo dictó el decreto de 13 de junio de 1963, que exoneró a los productos y mercancías que se transportaran en buque de bandera nacional de carga seca, del 50% del recargo de derechos aduaneros y del impuesto de 6% a las transferencias de fondos al exterior. La aplicación de esta medida produjo una fuerte reacción contraria en las potencias marítimas, lo que obligó a su derogación.

Por ley N° 14.650, de 1977, reglamentada por decreto supremo N° 383, de 1978, se declaró de interés nacional la existencia y desarrollo de la Marina Mercante uruguaya. Esta ley consagra el principio del transporte del 50% como mínimo de las mercancías, bienes o productos que se comercien por vía marítima, fluvial o lacustre con el exterior en naves nacionales, y establece diversos incentivos tributarios y aduaneros a favor de las empresas navieras y de los usuarios de sus servicios. Entre otras franquicias, se exonera a los buques nacionales de todo tributo que grave su importación, lo mismo que a la importación de partes, repuestos, equipos y combustibles y lubricantes, así como de derechos consulares y del impuesto al valor agregado sobre todos los fletes realizados por ellos. Se crean bonificaciones a los fletes de las exportaciones que se efectúen en buques de bandera nacional, para cuyo efecto el exportador puede deducir del pago de impuestos la suma correspondiente a dichas bonificaciones. Por la misma disposición se establecen recursos para financiar el Fondo de Fomento de la Marina Mercante Nacional – creado por ley N° 14.100, de 1972 – los que se destinarán a otorgar préstamos a las empresas navieras nacionales para la construcción y modernización de buques y para la adquisición de nuevas unidades.

• **Venezuela.** En 1961, por Resolución N° 331 del Ministerio de Hacienda, ordenó que la exoneración total o parcial de determinados impuestos de internación quedaba condicionada al embarque en naves de la Compañía Anónima Venezolana de Navegación o de sus servicios asociados, de las maquinarias, materias primas y demás efectos que se importaran.

Por ley del 18 de julio de 1973, de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional, se reserva a los buques de bandera venezolana el transporte de la carga general hasta en un 50% de las exportaciones e importaciones, y se establece que el Poder Ejecutivo reservará a los buques venezolanos el transporte de un porcentaje no menor de un 10% del petróleo y sus derivados, el cual deberá incrementar gradualmente hasta llegar al 50%. Igualmente procederá con respecto al transporte del mineral de hierro, de trigo y otras cargas a granel, tanto de importación como de exportación. El Ejecutivo Nacional queda facultado para asignar en todo o en parte la reserva del mineral de hierro y del petróleo a los buques de propiedad del Estado o de empresas en las cuales el mismo tenga participación decisiva.

Toda importación o exportación que efectúe un órgano cualquiera del Poder Público Nacional, estatal o municipal, institutos autónomos, empresas del Estado o personas jurídicas en las cuales el Estado tenga aporte de capital, deberá ser transportada en buques de propiedad del Estado o de empresas en las cuales tenga participación decisiva. La misma obligación es extensiva a las operaciones no oficiales de importación financiadas por organismos de crédito del Estado y a todas aquellas que gocen de exoneraciones, franquicias o beneficios de tipo aduanero, cambiario, impositivo o de cualquier otra índole. En los tratados y convenios que celebre la república y en los acuerdos de transporte que concierten las empresas estatales de navegación con empresas navieras extranjeras, podrá acordarse participación a buques extranjeros en el transporte de cargas reservadas, siempre que en el país de su bandera se otorgue igual tratamiento a los buques venezolanos. La Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional fue reglamentada por decreto N° 1570, de 1974.

Análisis comparado de la legislación naviera

En el cuadro N° 1 se hace un resumen de las principales medidas de fomento

de la marina mercante, vigentes en los países de la Aladi.

Como es dable advertir a primera vista, los once Estados reservan para su bandera la totalidad del cabotaje y una cuota sustancial de la carga de importación y exportación, aunque en el caso de Chile –según ya se explicó– se permite la competencia de naves extranjeras en ambos tráficos, a condición de que sus tarifas sean inferiores a las de los buques chilenos. Tres países emplean la intervención consular para controlar la aplicación del embarque en naves nacionales de sus importaciones. Ocho naciones reservan obligatoriamente el transporte de las mercaderías de organismos estatales y paraestatales, y dos lo hacen en forma preferencial, en tanto que el transporte en nave nacional de mercancías importadas o exportadas con franquicias o créditos estatales es obligatorio en seis países, y preferencial en dos.

A la vez, existen nueve convenios bilaterales de reparto igualitario de las cargas de intercambio: de Argentina con Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y de Brasil con Chile, Ecuador, Méjico, Perú y Uruguay. Diez países otorgan a sus armadores la facultad de celebrar convenios –con empresas extranjeras– sobre distribución de cargas, e igualmente los autorizan para fletar naves extranjeras como complemento de sus tráficos, las que son consideradas como nacionales para los efectos de la reserva de cargas. Los mismos diez países conceden a sus empresas navieras franquicias tributarias de diferente índole, las que en Chile son extensivas a los armadores extranjeros, como ya se ha señalado. Cinco naciones dispensan exenciones tributarias a los usuarios de naves nacionales. Cuatro países mantienen Fondos de Marina Mercante, destinados a proporcionar subsidios o préstamos para la adquisición, modernización y reparación de buques, en tanto que los mismos, más un quinto, otorgan créditos para esos fines.

Cuadro N° 1
ALADI: PRINCIPALES MEDIDAS DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE NACIONAL

MEDIDAS VIGENTES	ARG	BOL	BRA	COL	CHI	ECU	MEJ	PAR	PER	URU	VEN
Reserva del cabotaje (100%)	X	X	X	X	X*	X	X	X	X	X	X
Reserva de un porcentaje de la carga comercial de importación y exportación (generalmente, 50%)	X	X	X	X	X*	X	X	X	X	X	X
Transporte en nave nacional de la carga de organismos estatales y paraestatales:											
obligatorio	X		X	X		X	X	X		X	X
preferencial		X							X		
Transporte en nave nacional de mercancías importadas o exportadas con franquicias o créditos estatales:											
obligatorio	X		X	X		X				X	X
preferencial							X		X		
Convenios bilaterales de transporte 50%-50% del intercambio	X		X		X	X	X	X	X	X	X
Facultad para celebrar convenios con empresas extranjeras sobre distribución de cargas	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Facultad para fletar naves extranjeras y considerarlas como nacionales para efectos de la reserva de cargas	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Franquicias tributarias a las empresas armadoras nacionales	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Franquicias tributarias a los usuarios de naves nacionales	X		X	X			X			X	
Fondo de la Marina Mercante Nacional (subsidios y préstamos)	X		X						X	X	
Préstamos para construcción, adquisición y reparación de naves	X		X				X		X	X	

* Con limitaciones que permiten el libre acceso a las naves extranjeras.
Fuente: Legislación naviera del respectivo país.

Aplicación práctica de las medidas de fomento.

Si se examina el resultado de la política naviera seguida por los países de la Aladi, se verá que el desarrollo de las flotas ha seguido, en líneas generales, la tendencia de la aplicación de las medidas de fomento en cada caso.

Así, Brasil –que ha mantenido una constante política de defensa de la bandera en el mar y de apoyo a sus armadores y astilleros– ha ampliado su capacidad a flote de un millón de toneladas de registro bruto (trb) en 1961 a 5.2 millones en 1982, y ha rejuvenecido considerablemente sus buques al bajar la edad promedio de 19 a 7 años.

El aumento más notable de tonelaje lo ha experimentado el Ecuador, que subió 1.200% al pasar de 24 mil a 312 mil trb durante el período, aunque la edad media descendió solamente de diez a nueve años, por la incorporación mayoritaria de naves de segunda mano.

Le siguieron, en orden de progreso, Méjico, que se empinó de 160 mil a un millón de trb y mejoró su antigüedad de 22 a 9.7 años, y el Perú, que subió de 102 mil a 669 mil trb, aunque mantuvo la edad promedio de sus buques.

Colombia, Paraguay y Uruguay prácticamente triplicaron la capacidad de sus efectivos a flote, mientras Argentina y Venezuela la duplicaron y Bolivia recién se incorpora a los países con barcos propios.

En cambio, Chile –que había llegado a contar con 573 mil trb en 1981– redujo su tonelaje a 426 mil en 1982, lo que significó un aumento del 90% desde 1961, el menor porcentaje en un promedio general de 263% de incremento para los países de la Aladi. Habría que recordar que esa disminución de tonelaje propio bajo pabellón nacional corresponde al traspaso a banderas de conveniencia, de unidades que siguen perteneciendo a armadores chilenos.

Según lo muestra el cuadro N° 2, el tonelaje se ha más que triplicado al pasar

de 3 millones de trb y 4.2 millones de porte bruto en 1961 a 10.8 millones y 17.2 millones, respectivamente, en 1982. Al mismo tiempo, la edad media de las naves ha bajado de 17 años a 9.3, esto es, casi a la mitad, y la composición de las flotas se ha diversificado considerablemente, al incorporarse una serie de tipos de buques que antes no existían en la región.

En buenas cuentas, la marina mercante de los países de la Aladi es hoy en día más joven, más moderna y, por tanto, más veloz y más eficiente que hace veinte años.

Una expresión interesante de la política naviera latinoamericana es el potencial de las empresas navieras estatales: más de los 2/3 del tonelaje a flote y 11 de las principales compañías de navegación son propiedad del Estado. Más aún, las dos más importantes navieras de Argentina, las tres principales de Brasil, la única de Bolivia y las de mayor tonelaje de cada uno de los demás países, salvo de Colombia, son estatales.

Como se puede ver en el cuadro N° 3, el mayor incremento durante el período se ha producido en el sector estatal, con un aumento de 422% frente al promedio general de 314% del tonelaje de porte bruto. Al mismo tiempo, en todos los países de la Aladi –excepto en Paraguay– la edad media de los buques de propiedad del Estado es muy inferior a la de las naves de armadores privados.

Parece oportuno recordar que en las potencias marítimas en general, y en particular en Alemania Federal, Dinamarca, Estados Unidos, Japón, el Reino Unido y Suecia, prevalecen las flotas de armadores privados.

Más aún, Inglaterra –que en época no muy lejana nacionalizó los ferrocarriles, los puertos, la locomoción colectiva y hasta las minas de carbón– nunca ha estatizado el negocio naviero.

Cabría reflexionar a qué se debería este fenómeno de la estatización de las marinas mercantes en América Latina. Por

Cuadro N° 2

ALADI: EVOLUCION DE LAS MARINAS MERCANTES AL 1° DE ENERO 1961, 1970, 1982

PAIS	AÑO	UNIDADES	TRB (miles ton)	TPB (miles ton)	EDAD MEDIA
Argentina	1961	151	964	1.274	20
	1970	185	1.090	1.425	19.5
	1982	170	1.877	2.891	12.8
Bolivia	1961	—	—	—	—
	1970	—	—	—	—
	1982	2	15	19	20.9
Brasil	1961	227	1.006	1.433	19
	1970	201	1.212	1.748	11.8
	1982	321	5.237	8.738	7.0
Colombia	1961	24	92	134	9
	1970	33	199	269	9.6
	1982	33	271	350	12.8
Chile	1961	48	224	299	14
	1970	43	273	273	12.3
	1982	35	426	710	10.3
Ecuador	1961	8	24	34	10
	1970	8	40	46	8.5
	1982	42	312	443	9.0
Méjico	1961	30	160	232	22
	1970	37	309	477	6.5
	1982	84	1.045	1.566	9.7
Paraguay	1961	7	8	7	1
	1970	15	17	15	8.1
	1982	19	25	27	18.5
Perú	1961	26	102	155	14
	1970	38	284	395	11.9
	1982	64	669	1.074	13.6
Uruguay	1961	15	67	101	17
	1970	15	110	172	17.3
	1982	19	184	299	15
Venezuela	1961	42	318	485	10
	1970	38	327	472	13.4
	1982	60	709	1.080	8.7
TOTALES	1961	578	2.965	4.154	17
	1970	613	3.861	5.292	13.9
	1982	849	10.770	17.197	9.3
% VARIACION	1961-1982	47%	263%	314%	- 44%

Fuente: Para 1961, Tomás Sepúlveda Whittle, *Evolución del transporte marítimo en la Alac*, (Alac /SEC/PA/36), junio 1973; para 1970, Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, Anuario IEMMI 1970; para 1982, Seatrade/IEMMI, *Latin American Shipping/La Marina Mercante Iberoamericana*, 1982.

Cuadro N° 3
ALADI: EVOLUCION DE LAS FLOTAS SEGUN PROPIEDAD DE LAS NAVES:
1961, 1970, 1982

PAIS	AÑO	ESTATALES			PRIVADAS		
		UNIDADES	TPB (miles ton)	%	UNIDADES	TPB (miles ton)	%
Argentina	1961	119	718	56	32	556	44
	1970	99	765	57	86	660	43
	1982	94	1.442	50	76	1.449	50
Bolivia	1961	—	—	—	—	—	—
	1970	—	—	—	—	—	—
	1982	2	19	100	—	—	—
Brasil	1961	128	1.053	73	99	380	27
	1970	101	1.144	65	100	604	35
	1982	147	6.818	78	174	1.920	22
Colombia	1961	—	—	—	24	134	100
	1970	9	83	30	24	186	70
	1982	5	11	3	28	339	97
Chile	1961	10	22	8	38	277	92
	1970	16	76	20	27	290	24
	1982	13	433	61	22	278	39
Ecuador	1961	—	—	—	8	34	100
	1970	2	11	33	6	35	67
	1982	16	304	68	26	139	32
Méjico	1961	18	173	75	12	59	25
	1970	22	351	73	15	126	27
	1982	55	1.128	72	29	438	28
Paraguay	1961	7	7	100	—	—	—
	1970	14	13	93	1	2	7
	1982	14	13	49	5	14	51
Perú	1961	16	121	78	10	34	22
	1970	22	237	60	16	158	40
	1982	31	406	38	33	669	62
Uruguay	1961	8	69	68	7	32	32
	1970	4	64	37	11	108	63
	1982	4	169	57	15	130	43
Venezuela	1961	11	59	12	31	426	88
	1970	12	69	14	26	403	86
	1982	30	846	78	30	234	22
TOTALES	1961	317	2.222	53	261	1.932	47
	1970	301	2.813	53	312	2.572	47
	1982	411	11.589	67	438	5.610	33

Fuente: Para 1961, Tomás Sepúlveda Wittle, *Evolución del transporte marítimo en la Alal*, (Alal /SEC/PA/36), junio 1973; para 1970, Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, Anuario IEMMI 1970; para 1982, Seatrade/IEMMI, *Latin American Shipping/La Marina Mercante Iberoamericana*, 1982.

Cuadro N° 4

**ALADI: PARTICIPACION DE LAS MARINAS MERCANTES EN SU COMERCIO EXTERIOR:
1962, 1970, 1981
(millones de toneladas)**

PAIS	AÑO	EXPORTACION			IMPORTACION			TOTAL COMERCIO EXTERIOR		
		Volumen total	En buques nacionales	%	Volumen total	En buques nacionales	%	Volumen total	En buques nacionales	%
Argentina	1962	11.7	1.3	11	7.3	2.1	29	19.0	3.4	18
	1970	14.9	1.9	12	10.1	3.9	26	25.0	5.8	23
	1981	15.2	3.5	19	18.4	3.9	26	33.6	7.4	22
Bolivia ^a	1962	0.1	—	—	0.3	—	—	0.4	—	—
	1970	0.1	—	—	0.2	—	—	0.3	—	—
	1981	0.3	0.0 ^b	14 ^b	0.3	0.1 ^b	17 ^b	0.6	0.1 ^b	16 ^b
Brasil	1962	12.1	0.8	7	16.7	6.8	41	28.8	7.6	27
	1970	39.1	6.5	17	28.7	16.9	58	67.7	23.4	35
	1981	110.9	23.0 ^c	21 ^c	60.9	56.8 ^c	93 ^c	171.8	79.8 ^c	46 ^c
Colombia	1962	4.8	0.3	5	1.2	0.6	44	6.0	0.9	13
	1970	5.9	0.1 ^d	2	1.9	0.3 ^d	18	7.8	0.4 ^d	16
	1981	2.9	0.7 ^c	24 ^c	5.6	2.0 ^c	36 ^c	8.5	2.7 ^c	32 ^c
Chile	1962	9.3	1.2	13	2.8	0.6	23	12.1	1.8	15
	1970	12.0	0.9	8	4.5	1.1	25	16.5	2.0	12
	1981	11.7	0.8	7	7.4	0.9	12	19.1	1.6	8
Ecuador	1962	1.1	0.1	6	0.5	0.0	8	1.6	0.1	6
	1970	1.6	0.2	9	1.5	0.2	10	3.1	0.4	10
	1981	8.0	0.4	5	2.7	0.4	10	10.7	0.8	7
Méjico	1962	6.6	0.2	3	0.9	0.1	9	7.5	0.3	4
	1970	8.3	0.7	9	3.1	0.6	19	11.4	1.3	12
	1981	55.8	2.5 ^b	4 ^b	15.0	3.4 ^b	23 ^b	70.8	5.9	8
Paraguay	1962	0.3	0.1	35	0.2	0.0	19	0.5	0.1	29
	1970	0.4	0.1	16	0.4	0.1	20	0.8	0.2	18
	1981	0.5 ^b	0.1 ^b	18 ^b	0.5 ^b	0.1 ^b	23 ^b	1.0 ^b	0.2 ^b	20 ^b
Perú	1962	8.7	0.2	3	2.1	0.2	8	10.8	0.4	4
	1970	14.3	1.5	10	2.1	0.6	28	16.4	2.1	13
	1981	10.2	2.2 ^c	22 ^c	3.7	2.1 ^c	57	13.9	4.3 ^c	31 ^c
Uruguay	1962	0.3	0.0	3	2.3	0.5	23	2.6	0.5	21
	1970	1.7	0.1	4	2.4	0.6	27	4.1	0.7	18
	1981	0.9	0.1	9	0.8	0.2	27	1.7	0.3	17
Venezuela	1962	171.2	0.0 ^e	0	2.3	0.4 ^e	17	173.5	0.4 ^e	—
	1970	204.7	0.1 ^e	0	4.2	0.4 ^e	10	208.9	0.5 ^e	0
	1981	106.0	3.1 ^f	3	11.6	4.3	37	117.6	7.4 ^f	6
TOTALES	1962	226.2	4.2	2	36.6	11.3	31	262.8	15.5	6
	1970	304.0	11.9	4	59.1	24.7	42	363.2	36.7	10
	1981	322.4	37.4	12	126.9	74.2	58	449.3	115.5	26

^a Bolivia no tenía marina mercante

^b Estimado

° Incluye buques extranjeros fletados por empresas navieras nacionales

ª Sólo Flota Mercante Grancolombiana

« Sólo C.A. Venezolana de Navegación

ˆ Excluye petróleo y derivados.

Fuente: Para 1962, Cepal, *El Transporte en América Latina*, (E/CN.12/703/Add.1), 1964. Para 1970, Tomás Sepúlveda Whittle, *Evolución del transporte marítimo en la Alal* (Alal /SEC/PA/36), junio 1973. Para 1981, preparado en base a las siguientes informaciones: de Argentina, cortesía del Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana (IEMMI); del Brasil, Ministerio dos Transportes, Superintendencia Nacional de Marinha Mercante, *Anuario de 1981*; de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Boletín Nacional de Estadística* N° 369, abril de 1982, para tonelaje, y cortesía del IEMMI para participación de armadores nacionales; de Chile, cortesía del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (estadísticas inéditas); del Ecuador, Dirección de la Marina Mercante y del Litoral, *Boletín Estadístico Puertos Ecuatorianos 1981*; de México, cortesía de Cepal México; del Paraguay, estimado en base a datos del *Boletín Estadístico* del Banco Central del Paraguay, octubre 1982; del Perú, cortesía del IEMMI; del Uruguay, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, *Anuario Estadístico de Transporte 1981*, para el tonelaje transportado, y cortesía del Centro de Navegación Transatlántica, Montevideo, para la participación de los armadores nacionales; de Venezuela, gentileza del Consejo Nacional de Marina Mercante (estadísticas inéditas).

una parte, resulta obvio que los gobiernos han reconocido la necesidad imperiosa de contar con bodegas a flote para transportar una parte de su comercio exterior, liberarse de la servidumbre de naves extranjeras y disminuir la sangría de divisas por concepto de fletes. Pero, por la otra, habría que preguntarse si no será que han faltado incentivos para invertir en negocio tan aleatorio y que requiere de tantos capitales, como el naviero, cuando podría colocarse el dinero con mayor seguridad, más alta rentabilidad y mejor control personal en alguna actividad financiera.

Como consecuencia de la política naviera en los países de la Aladi, la participación de las naves nacionales en el tráfico exterior ha aumentado de 15.6 millones de toneladas métricas en 1962 a 115.5 millones en 1981, lo que equivale a un alza del 6% al 26% en el total movilizadizo en la región, según se detalla en el cuadro N° 4.

El desglose por tráfico muestra que las exportaciones en barcos nacionales subieron de 4.2 millones de toneladas en 1962 a 11.9 millones en 1970 y a 37.4 millones en 1981, esto es, del 2 al 4 y al 12 por ciento del total, en tanto que la participación en las importaciones –en cuyos

embarques es más factible aplicar la reserva de cargas– se incrementó de 11.3 millones a 24.7 millones y a 74.2 millones de toneladas, es decir, del 31 al 42 y al 58 por ciento del total.

Sin embargo, cabe señalar que la marina mercante regional ha crecido, apenas, del 2.2% en 1961 al 2.6% en 1982, del tonelaje mundial, y que es aún insuficiente para atender las necesidades del comercio exterior de sus países. En efecto, las mercaderías embarcadas en las naciones de la Aladi en 1981 representaron el 9%, y las descargadas el 3.7% del movimiento mundial por vía marítima, que ascendió a 3.463 millones de toneladas métricas.

Importancia del transporte marítimo

Finalmente, para justipreciar la necesidad y conveniencia de contar con una marina mercante propia y adecuada a los requerimientos de la nación, habrá que remitirse a dos parámetros: la proporción del comercio exterior que se moviliza por mar y el monto de los fletes marítimos.

Al respecto, todos los países de la Aladi dependen de la vía marítima en más

del 90% para el transporte de su intercambio, con excepción solamente de Méjico, dada su extensa frontera terrestre con Estados Unidos, y de Bolivia, cuyo mayor volumen de tráfico se realiza con Argentina. En cuanto al monto de los fletes de importación y exportación, éste supera el valor de cualquier rubro del comercio exterior de la Aladi, excepto el petróleo: en 1979 –últimos datos conocidos– alcanzó a 10.245 millones de dólares, de los cuales 7.214 millones, equivalentes a más del 70%, se pagaron a empresas navieras extranjeras, de modo que se calcula que en 1983 las cifras superarán los 12 mil y los 8 mil millones de dólares, respectivamente.

En el caso de Chile, como es sabido, más del 95% del intercambio internacional se hace por mar y los fletes marítimos en 1981 llegaron a un mil 16 millones de dólares, de los cuales quedaron fuera del país más de 900 millones de dólares.

Resulta evidente, pues, que existe un amplio campo para el desarrollo de la flota comercial de los países de la Aladi, en general, y de Chile, en particular, y no hay duda que las medidas de fomento son indispensables para impulsar el crecimiento de esta actividad vital para el progreso, la economía y la existencia misma de toda nación marítima.

BIBLIOGRAFIA

Además de las obras indicadas en el texto de este artículo, se han consultado las siguientes:

- Asociación Latinoamericana de Armadores: *Recopilación Legislación Transporte por Agua Países Alalc*, Montevideo, 1979, y *Addendum*, s.f. (circa 1980). *Recopilación Legislación Transporte por Agua Países Aladi*, Montevideo, *Addendum II*, 1981 y *Addendum III*, 1982.
- SEPULVEDA Lagos, Diego, *Derecho Marítimo en el Area Andina*, Memoria de prueba, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago de Chile, 1969.
- SEPULVEDA Whittle, Tomás, *Hacia una política naviera para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Memoria de prueba, Universidad Católica de Valparaíso, Facultad de Comercio y Ciencias Económicas, abril de 1965. *El transporte marítimo internacional en América del Sur*, (Cepal/R.213) y Anexos (Cepal/R.213/Add.1), Santiago de Chile, diciembre de 1979. *Análisis comparado de la legislación latinoamericana en materia de transporte por agua*, Primer Congreso Panamericano del Transporte (Buenos Aires, 20 de mayo - 5 de junio de 1983).

