

**Mercosur: conveniencia o inconveniencia de un registro único de buques.
¿Un tercer registro para la hidrovía?**

Mercosur: convenience or inconvenience of a single register of ships. A third log for the waterway?

Hugo Ricardo Acha*

RESUMEN

A partir de la propuesta efectuada por la República Oriental del Uruguay de crear un Registro Único de Buques del Mercosur, sumada a la opinión de algunos abogados de la región que verían como un hecho positivo la implementación de un Segundo o Tercer Registro de Buques para la hidrovía, las hipótesis o interrogantes generadores del presente trabajo son: ¿Resultaría posible la creación de estos Organismos?, de ser posible: ¿son convenientes a los intereses de la República Argentina y a los de la Región?; ¿afectaría la seguridad jurídica la creación de un registro jurídico?, de ser así: ¿sería de mayor utilidad un registro de carácter operativo? ¿Cuáles son sus costos y beneficios?

ABSTRACT

Based on the proposal by the Eastern Republic of Uruguay of creating an unique record of vessels of the Mercosur, which joins the view of some lawyers in the region, that would see as a positive development the implementation of a second or third ship registry for the waterway, the hypothesis or generating questions of the present work are: Would be the creation of these organisms possible?, if possible, are they suitable to the interests of the Republic of Argentina and the Region?; would it affect legal certainty the creation of a legal record?, if so, would be most useful an operational record? What are their costs and benefits?

PALABRAS CLAVE:

Buques - Registro único - Mercosur

KEY WORDS:

Ships - Only registration – Mercosur

I- Introducción

Antecedentes del Mercosur. Su relación con la hidrovía. Importancia para el comercio exterior.

* Profesor Adjunto Regular de Elementos de Derechos Reales (UBA). Profesor Adjunto Regular de Derecho Notarial Registral e Inmobiliario (UBA). Profesor de Derecho Registral en Postgrado (UBA, UB y UNA). Profesor de Derechos Reales en Postgrado (UBA). Profesor de Derecho de la Navegación en Postgrado (UBA). Director del Registro Nacional de Buques.

Trabajo recibido el 19/9/2015 y aceptado 30/10/2015.

Debido a las dificultades que se presentaron en la ALADI, en la década del 80 del siglo pasado, la Argentina y Brasil iniciaron negociaciones a los efectos de avanzar en un proceso de integración.

A partir del año 1988, se previó la incorporación de Uruguay a lo que originalmente fue una integración bilateral argentino-brasilera.

Mediante la firma de distintos instrumentos, que desembocan en el Acta de Buenos Aires de 1990, suscripta entre la Argentina y Brasil, se acordó fundamentalmente: rebajar aranceles, una libre circulación de los productos, la reducción de barreras, la coordinación de políticas macroeconómicas y establecer un mercado común que debía estar en pleno funcionamiento para el 31 de diciembre de 1991.

Como resultado de este proceso, el 26 de marzo de 1991, mediante la firma del **Tratado de Asunción**, que entró en vigencia el 30 de noviembre del mismo año, **la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay** constituyeron el **Mercosur**, con el **objetivo** de formar un **mercado común**.

No obstante, se trabajó por etapas. El propósito de la primera etapa fue constituir una Unión Aduanera (un paso anterior al de un mercado común), lo que implicó la eliminación gradual, lineal y automática de los aranceles intrazona en un plazo que llegaba hasta 1995. Asimismo, se instauró un Arancel Externo Común, para gravar a todos los productos provenientes de países extrazona.

Actualmente, los países que lo integran como miembros plenos son: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Son miembros asociados: Chile, Colombia, Perú y Ecuador, mientras que Bolivia se encuentra en proceso de incorporación.

Los países observadores son: Nueva Zelanda y México. Surinam y Guyana firmaron con el Mercosur un acuerdo marco en el mes de julio de 2013, que aún no cuenta con aprobación legislativa.

La bandera del Mercosur consiste en un rectángulo blanco, con cuatro estrellas azules en forma de cruz que simbolizan la constelación del sur, que emerge del horizonte, y representan a los cuatro países fundadores.

Por su parte, la Hidrovía Paraná Paraguay es un Programa definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial, que alcanza a 3.442 km, a lo largo del sistema hídrico del mismo nombre, en el tramo comprendido entre el Puerto de Cáceres (Brasil), en su extremo norte, y el Puerto de Nueva Palmira (Uruguay), en su extremo sur.

Los países que firmaron el Acuerdo son: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia; y no sólo favorece el comercio a través del transporte fluvial, sino que les permite tener una salida al mar tanto a Paraguay como a Bolivia, por lo que son los países más interesados en su mantenimiento.

Los productos que representan mayor volumen de transporte por la Hidrovía son: en primer lugar la soja, en segundo lugar el hierro y en tercer lugar el combustible (en bajada). El tráfico de bajada es muy superior al de subida, a razón de cuatro veces a una; y el producto más importante de subida es el combustible (en un 80 %).

Es importante destacar que el 90% del comercio mundial se realiza a través de transporte marítimo o fluvial

En esa realidad tiene una incidencia primordial el valor de los costos. Así, en el espacio físico del Mercosur cada tonelada de carga transportada por tierra tiene un costo de U\$S 62, mientras que por vía fluvial es de U\$S 18.

Esto ha llevado a que la República Oriental del Uruguay propusiera la posibilidad o conveniencia de crear un Registro de Buques Único del Mercosur, mientras que otras voces alientan la implementación de un Segundo o Tercer Registro para la Hidrovía, como una forma de impulsar el desarrollo de la Marina Mercante en la Región.

II- Objetivos del trabajo

A- Objetivos generales

A partir de la propuesta efectuada por la República Oriental del Uruguay de crear un Registro Único de Buques del Mercosur, sumada a la opinión de algunos abogados de la región que verían como un hecho positivo la implementación de un Segundo o Tercer Registro de Buques para la hidrovía, las hipótesis o interrogantes generadores del presente trabajo son: ¿Resultaría posible la creación de estos organismos?, de ser posible: ¿son convenientes a los intereses de la República Argentina y a los de la Región?; ¿afectaría la seguridad jurídica la creación de un registro jurídico?, de ser así: ¿sería de mayor utilidad un registro de carácter operativo? ¿Cuáles son sus costos y beneficios?

B- Objetivos específicos

A fin de aclarar estos tópicos, es necesario analizar las ventajas e inconvenientes que podría presentar tanto la creación de un registro jurídico, como un registro operativo implementado en el Mercosur o un Segundo/Tercer Registro para la hidrovía, así como los efectos que esto ocasionaría respecto de la evolución de la Marina Mercante Nacional y Regional, lo que será debidamente evaluado en las conclusiones

III- Ventajas e inconvenientes de la eventual creación de un Registro único de buques (de carácter jurídico u operativo) para el Mercosur

A) Objetivos

1) Abaratamiento de costos de la industria de la Marina Mercante a fin de ponerla en condiciones competitivas con el resto de la comunidad internacional.

2) Permitir el desarrollo de una flota de buques que estén afectados a las necesidades del Mercado Común.

3) Igualar los requisitos en materia de seguridad de la navegación, prevención de la contaminación y cuestiones relacionadas, conforme lo establecido en los convenios internacionales o en lo convenido en materia

regional, para las condiciones que deben tener los buques de los países integrantes que fueron incorporados a la hidrovía.

4) Adoptar medidas sobre conformación de las tripulaciones compatibles con el propósito de lograr la competitividad procurada.

5) Establecer un régimen impositivo común a fin de evitar competencias desleales.

B) Aspectos registrales

La faz registral de ningún país produce por sí incrementos en los costos operativos, sino que lo producen las leyes que regulan distintos aspectos de la Marina Mercante.

C) Soluciones propuestas

Resulta necesario encontrar la forma más desburocratizada y menos costosa para lograr el objetivo final, que es poner a los buques pertenecientes a los países que integran el Mercosur en óptimas condiciones de operatividad en relación a los costos de explotación y la seguridad de la navegación se refiere.

Con el fin de lograr el objetivo propuesto se propuso la creación de un registro de carácter jurídico en un país determinado o, caso contrario, la de un registro de carácter operativo del Mercosur.

Por consiguiente, resulta necesario analizar las características ventajosas e inconvenientes que podrían tener los registros propuestos.

D) Registro jurídico

D) 1. Ventajas

El registro jurídico de cosas, no cabe ninguna duda, es muy ventajoso cuando se aplica a un país determinado, como lo ha demostrado la experiencia internacional.

También podemos considerar registros jurídicos a los pertenecientes a las banderas de conveniencia, aunque con características muy peculiares, en las que el carácter jurídico solamente puede ser considerado como tal por su organización interna, pero de ninguna manera por la seguridad que brinda al tráfico jurídico y a la navegación, que son muy relativos.

El Mercosur no pretende tener una bandera de conveniencia, tampoco puede tener un registro jurídico del Mercosur, al que se le podría llamar segundo registro, dado que la falta de vínculo de los buques con un estado determinado -el Mercosur no puede ser considerado un estado- cercena toda posibilidad de instalación y solamente puede recurrirse a la solución de que un Estado Parte preste su territorio para la instalación de ese registro, lo que implicaría que los buques que se inscriban tomen el pabellón del país elegido.

De lo expuesto, se puede inferir que el registro jurídico en un país determinado para inscribir los buques pertenecientes a todos los países del Mercosur no ofrece ventaja alguna.

D) 2. Inconvenientes

Si el efecto buscado es lograr el abaratamiento de costos, podemos decir, sin equivocarnos, que, muy por el contrario, este registro no sólo incrementará los costos y la actividad burocrática, sino que, además, va a afectar la faz operativa de la navegación.

1) El buque inscripto en el registro de un país determinado debe ser considerado por los otros países como un buque de bandera extranjera, por tal circunstancia, los embargos que se traben en los países a los que realmente pertenecen los buques y donde operan implicarán necesariamente su interdicción de salida.

A título de ejemplo, tenemos lo que ocurrió judicialmente en la República Argentina con los buques afectados al Decreto 1772/91. No obstante ser considerados como buques pertenecientes a la Matrícula Nacional a los efectos del transporte que efectuaban (por tener tratamiento de bandera a los fines operativos), no se los podía considerar así en el aspecto registral, y el embargo sólo podía inscribirse con el objeto de trabar la libre disponibilidad, de modo de proteger el resultado de la sentencia en el registro de su pabellón, que muchas veces se encontraba a miles de kilómetros de distancia (muy especialmente en Panamá o Liberia).

2) Suponiendo que se pretendiera inscribir medidas cautelares o transferencias realizadas en el país en que opera el buque, para su inscripción en el registro elegido habrá que librar oficios u exhortos, que necesariamente deben ser tramitados por letrados en el país de origen y el país de recepción, lo que encarecería sensiblemente los costos.

3) Habría conflictos que resolver en el aspecto impositivo de las empresas, dado que se hace muy difícil el hecho de que no pueda producirse una doble imposición fiscal o, por otra parte, una tributación a un país que no corresponda, dado que la operatividad del buque se realiza en un país y la bandera pertenece a otro.

4) Otro inconveniente serio se presenta con los aportes a los sistemas de seguridad social y salud, pues realizados en el país del pabellón nos encontraríamos con que se resolverían en forma desmesurada los problemas de los residentes del país de la bandera, en desmedro de los países en que habitan realmente los aportantes, presentándose para esos estados una seria carga a resolver. Si se pretendiera resolver tal situación mediante convenios, la implementación en la práctica generaría, sin lugar a dudas, innumerables inconvenientes burocráticos e incrementaría los costos para mantener los organismos y controles necesarios.

5) Los buques inscriptos en el registro de un país determinado pierden toda vinculación jurídica al que realmente pertenecen, resignando este último todo control de la seguridad jurídica y de la seguridad de la navegación.

E) Registro operativo

E) 1. Inconvenientes

No presenta. Es necesario destacar que las más modernas doctrinas internacionales determinan que el vínculo jurídico de un buque con un Estado determinado le otorga la nacionalidad.

La teoría de que el buque es territorio del país de la bandera y, por tal razón, se aplica la ley del pabellón como consecuencia de la extraterritorialidad, es una doctrina internacional que perimió a comienzos del siglo XX.

E) 2. Objetivo del registro operativo

El objetivo de este registro es solamente establecer un vínculo que justifique la aplicación de un tratado que convengan los países del Mercosur y que sustituya la ley del pabellón, con el objeto de obtener un abaratamiento de costos que ponga a las flotas de los países pertenecientes al Mercosur en condiciones de competitividad con los otros Estados y otros medios de transporte.

E) 3. Ventajas

Previamente, debemos lograr concordar los regímenes laborales, previsionales, de salud, impositivos y demás tipos de restricciones que afecten el desenvolvimiento de las Marinas Mercantes.

Obtenido ese acuerdo, que debería ser plasmado en un tratado, debe buscarse la forma de aplicar la ley del tratado en reemplazo de la ley del pabellón, y eso se logra dejándolo expresamente determinado en el mismo, mediante la inscripción en un registro operativo.

A fin de un efectivo control de los buques, a los que se les aplicaría esa ley distinta, debería confeccionarse una nómina de estos, la que se obtiene con una simple inscripción en el registro operativo. Esto le otorgaría al buque una constancia de inscripción y un distintivo para enarbolar junto a su pabellón (podría llevar la bandera del Mercosur, más pequeña, debajo de su bandera de matrícula; o anotar en su casco, junto al nombre y número de matrícula, una sigla que lo identifique como perteneciente al Mercosur).

En cuanto a los requisitos para inscribirse en ese registro operativo, sólo debería ser que el buque se encuentre matriculado en uno de los Estados Parte. Se realizaría mediante la presentación del certificado de matrícula otorgado por el país (deberían incluirse los arrendados a casco desnudo por un armador nacional).

El costo que ello implica es el de un par de computadoras y un mínimo número de personas que las operen.

En dicho registro podrían inscribirse todos los buques que operen en el Mercosur, solamente en un país del Mercosur o desde y hacia el Mercosur.

Tal amplitud permitiría incluir los buques que realizan cabotaje en los Estados Parte, los que también necesitan, en algunas ocasiones, abaratamiento de costos, sin que tal situación implique de manera alguna afectar la exclusividad de que el mismo quede reservado a los buques del pabellón del Estado contratante.

Por último, la conservación de la bandera implica que cada país realice todos aquellos actos propios de su jurisdicción soberana en cuanto al control del régimen de seguridad de la navegación y la seguridad jurídica de las transacciones, sin que se encarezca costo alguno. Está demostrado que no es el aspecto registral lo que encarece la industria de la Marina Mercante, sino las leyes que resultan aplicables por la ley del pabellón, la que por la inscripción en este registro y la transcendencia legislativa otorgada, permite desplazarla.

Se descuenta, por otra parte, que no se producen interdicciones de salida de los buques como una forma de preservación de crédito, sino que solamente se inscribe la medida cautelar sin que ello implique afectación alguna a la operatividad.

Además, el funcionamiento jurídico dominial de cada registro se realiza, como en el presente, sin necesidad de incurrir en innumerables y burocráticas tramitaciones para la inscripción de los derechos reales o las medidas que traben su libre disponibilidad.

Se deja constancia que la Comunidad Económica Europea optó por un sistema de registro operativo sin resignar bandera, aunque nunca llegó a implementarse.

Lo único que sí llegó a implementarse ha sido la creación de los llamados segundos registros en un mismo país, lo que tuvo una motivación y circunstancias totalmente diferentes a la problemática de los países del Mercosur.

Por otra parte, no debemos obviar el hecho de que, en la República Argentina, la Dirección Nacional de Transportes, dependiente de la Subsecretaría de Transportes y Vías Navegables de la Nación, lleva un registro operativo de todos los buques de 10 toneladas de arqueo total o más (buques mayores conforme al art. 48 de la ley 20.094) que se encuentran matriculados en el Registro Nacional de Buques (único registro jurídico, de bandera, de dominio y sus afectaciones, que existe en nuestro país) y están destinados a realizar transporte de cosas o personas.

Por su parte, cada uno de los demás países que integran este bloque subregional realiza esa misma tarea de carácter operativa, a través de sus respectivas autoridades políticas de aplicación en la materia.

Además, en base a los acuerdos celebrados entre los países del bloque, esta información es intercambiada entre todos los Estados Parte y llega en tiempo real, a través de sus respectivas Cancillerías, para su posterior remisión a la Comisión Técnica del Mercosur, dependiente de la Reunión de Ministros, a fin de ser entregada para su conocimiento a los Grupos de Trabajo Especializados (GTE).

En definitiva, si bien hemos adelantado nuestra opinión positiva respecto de la posible creación de un **Registro de carácter Operativo**, nos preguntamos: ¿es verdaderamente necesario?

F. Reflexiones sobre la propuesta

En virtud del análisis efectuado, debemos dar nuestra opinión adversa respecto de la propuesta, efectuada por la República Oriental del Uruguay, de crear un Registro Único del Mercosur, con sede en la ciudad de Montevideo (de carácter jurídico).

A continuación enunciaremos algunos de los fundamentos de nuestra postura:

1- El Mercosur no es un Estado, por consiguiente, no puede otorgar pabellón.

2- Para resolver ese problema, los Estados miembro deberían hacer cesar a sus buques mercantes en sus respectivos Registros Nacionales y permitir que enarboles la bandera uruguaya.

3- Estratégicamente, la propuesta sólo beneficiaría a Uruguay, que pasaría a exhibir un registro de matrícula mercante muy superior a su realidad nacional, a expensas, muy especialmente, de la Argentina y Brasil.

4- Debería instrumentarse un acuerdo regional que contemplara las cuestiones impositivas, arancelarias, laborales, previsionales, técnicas, de seguridad de la navegación, jurisdiccionales, etc.

5- De no lograrse ese acuerdo, todos los buques pertenecientes a armadores de los países miembro quedarían sometidos a la legislación uruguaya (ley de la bandera).

6- El Poder Judicial del Uruguay resultaría competente para dirimir cualquier cuestión laboral y allí deberían ir a reclamar sus derechos los trabajadores.

7- Cualquier derecho real de garantía, de disfrute, contrato de locación, o medida cautelar sobre esos buques, debería ser inscripta en el registro de la bandera, al igual que el dominio.

8- En nuestro país estos buques deberían ser considerados de bandera extranjera (fiel reflejo de la realidad) y, por consiguiente, un embargo llevaría implícita la interdicción de navegar.

9- Uruguay tendría todos los beneficios y los Estados miembro del Mercosur deberían solventar el costo económico de la organización, puesta en marcha y mantenimiento burocrático de este nuevo Organismo.

10- El avance tecnológico en medios de comunicación y la buena relación de los Estados miembro tornan absolutamente innecesaria la creación de un Organismo que traería más inconvenientes que beneficios.

11- Bastaría con llevar bien organizada una nómina o registro de carácter operativo, donde deberían estar anotados todos los buques de los Estados miembro que se encuentran habilitados para operar en el ámbito regional (este registro operativo ya existe y es llevado por la Secretaría de Transportes de cada país miembro).

Estas cuestiones nos mueven a preguntar: ¿Por qué transformar en difícil lo que es sencillo?, ¿por qué generar gastos innecesarios, que deberían ser solventados por toda la sociedad mediante impuestos? Tenemos la convicción de que al lector no le resultará en absoluto difícil obtener una respuesta certera.

IV- ¿Un tercer registro para la hidrovía?

Llama la atención que actualmente algunos abogados propongan, ya no la creación de un registro jurídico regional, ni de conveniencia, ni

de un segundo registro; sino un “tercer registro”, esta vez, para la hidrovía.

Es evidente que en todos estos proyectos se priorizan aspectos ajenos a la actividad registral; se dejan de lado las cuestiones jurídicas relativas a la publicidad, sus efectos y la seguridad jurídica que ella produce.

En este punto, se renuevan tanto los interrogantes planteados, como los conceptos anteriormente vertidos, dado que, de sancionarse alguno de estos proyectos (salvo el de carácter operativo), tal como lo advertimos con carácter previo a la sanción del Decreto 1772/91, quedaría gravemente afectada la seguridad del tráfico jurídico y las posibilidades serias de desarrollar una importante Marina Mercante Nacional, objetivo, sin lugar a dudas, compartido por la absoluta mayoría de las personas que integran el sector naviero.

En tal sentido, si no atendemos a las cuestiones de fondo para solucionar los problemas existentes y lograr un auténtico aumento de las inversiones y creación de fuentes de trabajo, mediante el crecimiento de nuestra Marina Mercante y el desarrollo de la Industria Naval, podemos llegar a un “Sexto Registro” conservando y aumentando nuestros problemas, mientras vemos cómo se hundan aún más las verdaderas posibilidades de desarrollo de la República Argentina en la materia.

Ya hemos destacado *ut supra* la importancia del Programa hidrovía para el comercio en la región, pero debemos destacar que su resultado real para la República Argentina está muy lejos de las expectativas generadas en el momento de su creación. Aportamos el ámbito físico en el que se desarrolla la actividad navegatoria, dragamos los ríos, realizamos su balizamiento, así como el mantenimiento de los canales, subsidiamos el combustible, etc., y... ¿los beneficios?

La mayoría de los puertos fluviales argentinos no recibieron la inversión proyectada, ni poseen la actividad originalmente prevista, sólo ven pasar los buques.

La mercadería se transporta fundamentalmente por buques de bandera extranjera. En efecto, el 97 % de los buques navegan con otras banderas, ya sea de países limítrofes o banderas de conveniencia.

Actualmente, la primera bandera de la hidrovía es la paraguaya, en segundo lugar sigue la boliviana y, muy lejos (tan sólo con un 3% del total), la bandera argentina.

¿Estaremos haciendo algo mal?

A la República Federativa de Brasil, prácticamente, no le interesa la hidrovía, sus proyectos en materia naviera apuntan al mar y al crecimiento de una Marina Mercante de alto tonelaje.

Uruguay mantiene un interés relativo, no le interesa en la faz navegatoria, pero sí en el aspecto comercial y sabe aprovecharlo. También, al igual que su relación con el Mercosur, desea mantener y desarrollar infraestructura administrativa y burocrática, para generar fuentes de trabajo y cierta cuota de poder.

¿Cómo logró Paraguay ser la primera bandera de la hidrovía?

Éste país **no posee un Segundo Registro, ni una Bandera de Conveniencia**. Enfocó la cuestión en la verdadera problemática extrarregistral. En tal sentido, ~~desreguló~~desreguló y desburocratizó la intervención de la Autoridad Política de Aplicación, llevándola a términos razonables; desarrolló regímenes de promoción impositiva para los armadores enrolados en su pabellón, estableciendo una reducción del impuesto a las ganancias de un 90%, por cinco años, prorrogables por cinco años más.

Del mismo modo, el gasoil que cargan todos los buques que enarbolan la bandera de alguno de los países pertenecientes al Mercosur (a excepción de la Argentina), incluso en territorio argentino, no tributan impuestos que sí deben pagar los armadores de nuestro país. Así, un remolcador local paga por metro cúbico de combustible U\$S 942, mientras que nuestros socios abonan, por la misma cantidad de combustible, U\$S 645; la diferencia es de U\$S 297 por metro cúbico.

Resulta evidente que la voracidad impositiva del Estado argentino juega en contra de los intereses nacionales, ya que siguiendo la misma línea adoptada por Paraguay podría revertir la situación y recaudar mucho más dinero, además de promover el bienestar general.

El caso de Bolivia es distinto, ha decidido crear el Registro Internacional Boliviano (RIB), que actúa como una verdadera bandera de conveniencia y su competencia como Estado socio de nuestro país, a través del Mercosur y de la hidrovía, no es la mejor actitud que podríamos esperar de un país hermano. Pero, debemos ser realistas, cada país defiende sus propios intereses.

En el marco de la hidrovía, los países signatarios firmaron el “Reglamento sobre la Adopción de Requisitos Exigibles Comunes para la Matriculación de Embarcaciones, Inscripción de Contratos de Utilización e Intercambio de Información sobre Matriculación de Embarcaciones, Altas, Bajas y Modificaciones”, aprobado por la V Reunión Extraordinaria de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, el 14 de diciembre de 1997 (aún no ratificado por la República Argentina), en el que se comprometen a reconocer tanto los pasavantes de navegación como los certificados de matrícula extendidos por los países miembro.

Expresamente se reconoce el registro o inscripción en la matrícula de cualquiera de los países signatarios y, para su identificación como embarcaciones de la hidrovía, se le asigna a cada país un indicativo, a saber:

Argentina HRA-000
Bolivia HRB-000
Brasil HBR-000
Paraguay HRP-000
Uruguay HRU-000

Este indicativo debe ser pintado por cada buque en su casco, junto a su nombre y número de matrícula, conforme a su bandera.

Cada país posee un registro operativo de los buques que navegan por la hidrovía, llevado por la Autoridad Política de Aplicación, y la información es concentrada por la “Comisión del Acuerdo”, que se ocupa de su distribución. Consideramos que la cuestión ha quedado suficientemente clarificada.

V- La problemática y su naturaleza extrarregistral

Si bien somos conscientes de la existencia de problemas reales que afectan a nuestra Marina Mercante y repercuten sobre nuestro comercio exterior, resulta, al menos poco imaginativo, pretender solucionarlos aplicando remedios como los propuestos por los proyectos analizados.

La problemática existente es absolutamente extrarregistral y no se relaciona con la creación de un segundo, tercer o cuarto registro, sino al planeamiento y desarrollo de una política global para el sector naviero y la Industria Naval. Política que, con un sentido equilibrado y práctico, debería analizar si la legislación vigente pudo haber impedido el necesario desarrollo de una auténtica y gran Marina Mercante Nacional, permitiendo a la vez algunos abusos, que, como todos los actos de esa naturaleza, haya trabado la posibilidad de una competencia racional con buques de otras banderas.

Para ello, no se debe volver a recurrir a un cese masivo de la Matrícula Mercante Nacional, como el ocurrido como consecuencia del Decreto 1.772/91, ya que esto implica (de hecho) perder toda nuestra Marina Mercante de una sola vez, con nefastas consecuencias a mediano y largo plazo. Tampoco, a la creación de un registro jurídico regional, ni de un segundo o tercer registro, ya que **pretender dar a la situación planeada una solución registral implica desconocer tanto el origen de la problemática, como las funciones, fundamentos y verdaderos alcances de un registro jurídico de cosas, cuya principal finalidad es la de otorgar bandera a los buques, así como inscribir el derecho real de dominio y sus afectaciones, en aras de brindar seguridad al tráfico jurídico.**

Así, ante la remota posibilidad de que no se deseara, en verdad, alcanzar la solución a los problemas existentes mediante la concreción de una adecuada y equilibrada política global, sino que sólo se persiguiera salvar trabas coyunturales en salvaguarda de intereses inmediatos (algo poco imaginable, por cierto); **el camino también sería revisar la legislación impositiva, arancelaria, aduanera, laboral y previsional.** Pero no la **registral**, dado **que no tiene incidencia perjudicial en el tema**, tal como quedó demostrado oportunamente en el análisis comparativo efectuado con el NIS.¹

Como ejemplo de lo manifestado, basta mencionar la ley 17.906 en virtud de la cual los buques de ELMA eran exceptuados de presentar para su venta, desguace o cese de bandera, los certificados de libre deuda de la Administración General de Puertos, del Servicio de Practicaje y Pilotaje, así como el permiso previo de la Dirección de Recaudación Previsional establecido por la ley 13.899, que actualmente extiende la AFIP.

Si ello fue posible con relación a los buques de ELMA, sin la creación de un Segundo Registro, también es posible para todos los buques de la Marina Mercante Nacional.

En lo que definitivamente no debemos caer, es en el otorgamiento de subsidios indiscriminados o en la tentación de recrear un Fondo para la Marina Mercante, como el existente en épocas pasadas, dado que ambas “soluciones”,

¹ ACHA, Hugo Ricardo. *SEGUNDO REGISTRO.*, Revista Aequitas Virtual N° 8, USAL, Bs. As., año 2008.

sólo son tales para un reducido grupo de empresarios “amigos del gobierno de turno”, pero terminan siendo un pésimo negocio para el Estado Nacional que no recupera el dinero asignado; y para la población, que ve malgastados sus recursos en aras del beneficio espúreo de unos pocos, acostumbrados a hacer negocios en los que las ganancias son privadas y los costos son públicos.

VI- Conclusiones

Si, como resulta obvio, toda la problemática planteada es de carácter extrarregital, ¿resulta racional la creación innecesaria de un nuevo organismo (llámese Registro Único Regional, Segundo Registro, Registro Especial de Buques o Tercer Registro), que en nada contribuirá a las soluciones de fondo, con el incremento presupuestario que implica su organización, puesta en marcha y mantenimiento?

Sobre la base de las reflexiones efectuadas, concluimos que la auténtica y necesaria solución a la problemática existente debe transitar únicamente por carriles jurídicos serios. Ello implica abocarse a la reforma de la legislación de fondo, tanto impositiva, arancelaria, aduanera, como laboral y previsional. Entendemos que ésta es la única vía que permitirá lograr una solución equilibrada, práctica y, al mismo tiempo, definitiva a los problemas que afectan a nuestra Marina Mercante Nacional y a la Industria Naval.

En resumen:

A- Resulta imprescindible desmitificar las argumentaciones utilizadas en algunos proyectos y disertaciones, en las que equivocadamente se comparan situaciones planteadas en países que, como se dice, son de gran tradición naviera (fundamental fuente de recursos de divisas, en los que la industria de la Marina Mercante es una de las principales fuentes), con nuestro país, exportador por excelencia de diversos productos, con una incipiente Marina Mercante, que no representa mínimamente la principal fuente de recursos del Estado.

B- Lo manifestado no implica desistir de una industria de **Marina Mercante** propia, pero se entiende que esta **debe estar al servicio del comercio exterior**, tomado en forma global. Produciendo una incidencia favorable en la balanza de pagos, consecuencia del mencionado comercio, o beneficios concretos en los fletes, teniendo en cuenta la erogación presupuestaria para su mantenimiento.

C- La solución correcta sería modificar las leyes que entorpecen el real desenvolvimiento de la Marina Mercante y de la Industria Naval Argentina.

D- Se debería realizar un estudio serio, para determinar si las divisas que genera el ingreso por fletes, como industria de la Marina Mercante, compensa las erogaciones en que debería incurrir el Estado para su mantenimiento.

E- Se deben descartar soluciones elípticas en las que el Estado compromete todo y no recibe beneficio alguno. La sociedad no lo merece.

F- Buscar soluciones alternativas, como en los casos chileno y paraguayo, que no crearon un segundo registro para resolver el problema.

G- Atacar el fondo del problema, modificando las leyes que traban el libre desarrollo, a cambio de una política de concertación con los sectores interesados, que contemple la conveniencia del Estado Nacional, con lo que la sociedad en su conjunto resultará beneficiada.

H- Descartar la innecesaria y absurda creación de un Registro Jurídico Único del Mercosur, así como la de un Segundo o Tercer Registro para la hidrovía.

I- Ratificar la conveniencia de contar con un Registro de Carácter Operativo en esos ámbitos. Recordando, al respecto, que todos los países que forman parte de estos acuerdos cuentan con la información respectiva, por lo que, si se decidiera crearlo, no sería necesario más que contar con un par de computadoras y muy poco de personal idóneo para su manejo.

Pero sin olvidar que, para ser auténticamente útil, este Registro Operativo se debería complementar con la instrumentación de un acuerdo regional que contemple las cuestiones impositivas, arancelarias, laborales, previsionales, técnicas, de seguridad de la navegación, jurisdiccionales, etc., a fin de establecer condiciones de igualdad entre los Estados Parte.

Referencias bibliográficas

ACHA, Hugo Ricardo, *Publicidad Registral en el Ámbito Naval*. Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 5 de junio de 2006 y Revista Guardacostas N° 119, Buenos Aires, junio de 2006.

ACHA, Hugo Ricardo. *Banderas de Conveniencia*. Revista Jurídica AEQUITAS N° VIII, noviembre de 2008. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, Buenos Aires y Anuario 2008 impreso en junio de 2009.

ACHA, Hugo Ricardo. *Segundo Registro*. Revista Jurídica AEQUITAS virtual N° 8, noviembre de 2008. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, Buenos Aires.

ACHA, Hugo Ricardo. *Derechos Reales de Garantía para el Crédito Naval*. Lerner Editora S.R.L., Córdoba, Argentina, 2012.

ÁLVAREZ, Ricardo Javier. *Tercer Registro para la Hidrovía*. Seminario de Derecho Marítimo y Política Naviera. Universidad de Palermo, Ciudad de Buenos Aires, 7 y 8 de octubre de 2014.

BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999.

BEKER, Víctor Alberto y MONCHÓN MORCILLO, Francisco. *ECONOMÍA. Elementos de Micro y Macroeconomía*. Ed. McGraw-Hill / Interamericana de Chile LTDA., Santiago de Chile, 2004.

BLOCH, Roberto D. *TRANSPORTE MULTIMODAL. Análisis Jurídico y Operativo de un Sistema Integrado de Transporte*. Ed. Ad-Hoc S.R.L., 1996.

BUNGE, Carlos Ignacio y ROJAS, Carla Mariela. *Política Exterior Contemporánea*, publicado por Prefectura Naval Argentina, Escuela Superior.

CHAMI, Diego Esteban. *Manual de Derecho de la Navegación*. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010.

GIGENA, Edgar Ramón. *Buques de banderas de conveniencia: Aspectos Laborales*. VII Jornadas Nacionales de Derecho de la Navegación y del Mar, Universidad de Belgrano, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 1985.

LEDESMA, Carlos A. *Nueva Economía Internacional. Bases para su interpretación*. Ed. Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2005.

MONTIEL, Luis Beltrán. *Curso de Derecho de la Navegación*. 4º edición, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1983.

RAVINA, Arturo Octavio. *Banderas de Conveniencia (aspectos vinculados al vínculo genuino)*. Reunión de Abogados Centroamericanos, ausp. por el proyecto TRANSMAR, San Salvador (República del Salvador), abril de 1979.

ROMERO BASALDÚA, Luis César. *Banderas de Conveniencia y Segundo Registro*. Informe como relator en Seminario sobre el tema, Asociación de Abogados de Buenos Aires, 14 de agosto de 1991.

ROMERO BASALDÚA, Luis César. *Derecho Marítimo*. 2ª Edición, Marcos Lerner Editora, Córdoba, 1996.

TORTOSA GATICA, Sergio. *Comercio Exterior*. Publicado por Prefectura Naval Argentina, Escuela Superior.