



LAS CINCO RAZONES DESARROLLADAS PARA DEFENDER NUESTRA MARINA MERCANTE

AGOSTO DE 2026

EL MAR TAMBIÉN ES NUESTRA TIERRA

1. Soberanía

El territorio argentino no termina en la línea de costa. Comprende una plataforma continental de las más extensas del mundo, un sistema fluvio-marítimo de administración compleja y un espacio soberano cuyo valor estratégico se incrementa por decisiones económicas ya adoptadas. La política marítima nacional no es, por tanto, reducible a una política sectorial de transporte: es la expresión operativa de la presencia argentina en un ámbito de soberanía cuyo abandono nunca es simbólico.

La formulación doctrinaria de este principio es de larga data. Alfred T. Mahan sostuvo que **el poder marítimo de una nación** no se reduce a su fuerza naval militar, sino **que se integra**

- con la producción,
- con la marina mercante que la transporta y
- con las posiciones que aseguran ese tráfico

En la tradición argentina, Segundo R. Storni desarrolló esta relación en las conferencias reunidas bajo el título Intereses Argentinos en el Mar (1916), donde estableció que la política marítima nacional se sostiene sobre tres columnas indisociables —producción, transporte propio y mercado— y advirtió que la existencia de una marina mercante nacional resulta impracticable sin una industria que la acompañe y sin un Estado que provea facilidades tanto al



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

constructor como al armador. La formulación tiene más de un siglo y describe con exactitud la discusión actual. Con anterioridad, Manuel Belgrano había fijado el principio en términos que anticipan el debate: una nación que deja hacer por otra una navegación que puede hacer por sí misma compromete su futuro y el bienestar de su pueblo.

Sobre esa base doctrinaria se agrega una circunstancia contemporánea que altera la magnitud del problema. **La matriz productiva argentina se está desplazando hacia el mar de manera irreversible.** La exploración de hidrocarburos costa afuera avanza en las cuencas Argentina Norte —frente a Mar del Plata— y Austral. De materialización más inmediata, el desarrollo de gas natural licuado en el Golfo San Matías contempla unidades flotantes de licuefacción operando costa afuera frente a Sierra Grande, alimentadas por gasoductos dedicados desde Vaca Muerta, con instalaciones complementarias de fraccionamiento en tierra en la zona de Punta Colorada y salida de la producción mediante buques metaneros. A diferencia de la exploración, no se trata de una perspectiva sino de infraestructura comprometida, de valor unitario extraordinario, fija en el espacio marítimo y con un tráfico asociado de exportación que se sostendrá durante décadas.

La consecuencia estructural es directa: una fracción creciente y crecientemente concentrada de la matriz energética nacional pasa a localizarse en el mar, en instalaciones que no pueden desplazarse ni ocultarse. La apertura del cabotaje sin contrapartida opera exactamente en sentido inverso a lo que la circunstancia exige: reduce el componente nacional del sistema marítimo en el mismo momento en que se amplía el activo a proteger.

Debe además señalarse una asimetría propia de la decisión que se discute. Una modificación regulatoria puede revertirse por vía normativa; la capacidad marítima que se pierde durante su vigencia, no. La reincorporación de bodega nacional una vez perdida enfrenta restricciones concretas de financiamiento,



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

capacidad industrial y estructura internacional de la oferta que se desarrollan en la razón tercera. A los fines de la evaluación soberana, la pérdida debe considerarse de carácter permanente. Toda medida que reduzca la actividad marítima nacional debe examinarse bajo ese criterio: no como apertura reversible de un mercado, sino como decisión estructural sobre el grado de presencia argentina en el propio espacio soberano.

2. Trabajo argentino

Una flota mercante de bandera nacional con tripulación nacional no constituye únicamente la prestación de un servicio de transporte: sostiene un ecosistema laboral cuya sustitución por bandera extranjera no transfiere los puestos al operador entrante, sino que los suprime. El impacto es territorialmente concentrado y recae sobre localidades donde no existe sector alternativo de absorción equivalente.

El personal embarcado bajo bandera argentina —capitanes, oficiales y tripulantes— mantiene habilitaciones profesionales cuya vigencia exige embarco efectivo. Interrumpida la actividad, la matrícula se desactualiza y el personal se reorienta hacia otras ocupaciones. La recomposición de una dotación calificada no es un problema de convocatoria sino de formación, y opera en plazos que exceden ampliamente los de cualquier decisión política de corrección posterior. A ello se agrega la cadena de servicios asociados —astilleros, reparación, provisión, agenciamiento— cuya subsistencia depende de una demanda continua; interrumpida ésta, la capacidad instalada se desarma y su reconstitución exige recomponer equipos técnicos, proveedores y escalas de producción. Es exactamente la advertencia que Storni formuló hace más de un siglo: no hay marina mercante posible sin industria que la acompañe.



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

Un componente central del debate ha sido omitido: el marino argentino desplazado por la apertura no acompaña al tráfico hacia la nueva bandera. El Código de Navegación de la República del Paraguay reserva el mando de las embarcaciones nacionales a capitanes y patrones de esa nacionalidad y establece cupos mínimos de tripulación nacional. Regímenes análogos operan en otras banderas de la región. En consecuencia, el trabajador argentino desplazado queda fuera de la actividad; y en los supuestos en que ese acceso se verifica, ocurre sin aportes previsionales ni cobertura social argentina. La consecuencia no se localiza en el exterior sino en el territorio de origen del personal embarcado.

Este último punto exige explicitación adicional. Una proporción significativa del personal embarcado bajo bandera argentina proviene de las provincias del litoral. Se trata de puestos de trabajo calificado en localidades donde la actividad naval representa una fracción relevante del empleo profesional disponible y donde no existe sector alternativo con capacidad de absorción equivalente. La estimación de esta magnitud —desagregada por provincia, con indicación del personal afectado, la demanda comprometida a astilleros locales y la recaudación provincial y municipal involucrada— constituye información necesaria para cualquier evaluación seria de la medida, y su ausencia en el debate actual es una omisión que corresponde subsanar antes de la adopción de la decisión.

El personal embarcado argentino ha acreditado, por lo demás, una capacidad de sostenimiento del servicio que el mercado no habría podido proveer por sí mismo. Durante la emergencia sanitaria de 2020, el acatamiento de tripulaciones y oficiales fue elevado, pero no incondicional: dependió de la elaboración de protocolos capaces de proteger efectivamente la salud del trabajador embarcado y la de su familia. Esos protocolos se elaboraron con intervención del Estado nacional y de las entidades profesionales y gremiales del sector, entre ellas el Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de la Marina Mercante. La continuidad del abastecimiento energético argentino durante ese período fue



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

resultado, entre otros factores, de la existencia de esa fuerza laboral calificada, disponible y encuadrada institucionalmente. Su desarticulación por vía de la sustitución de bandera es, en términos estrictamente laborales, la eliminación de una capacidad profesional que llevó décadas construir.

3. Economía y divisas

El argumento central en favor de la apertura sostiene que la incorporación de armadores extranjeros reduciría el costo del flete para los cargadores nacionales. La hipótesis requiere examen porque no se sostiene ni en la estructura del costo del transporte marítimo ni en la teoría de formación del precio del flete.

Estructura de costos. Las asimetrías que afectan la competitividad del sistema logístico argentino son de naturaleza fundamentalmente impositiva, aduanera y de eficiencia portuaria. El costo de tripulación constituye un componente entre varios, y no el de mayor incidencia relativa en la estructura del transporte por agua, que es una actividad de capital intensivo y mano de obra relativamente reducida. La expectativa de que la modificación de un componente parcial produzca una reducción significativa del costo total carece de sustento en la composición efectiva de esa estructura.

Formación del precio. El punto decisivo es de teoría de precios. El flete no se determina por adición de costos del prestador, sino por las condiciones de oferta y demanda del tráfico correspondiente. Es un precio de mercado, no un precio de costo. De ello se sigue que una reducción del costo operativo del prestador —cualquiera sea su origen— no se traslada automáticamente al precio, sino que incrementa el margen de quien presta el servicio. En un escenario de apertura, el margen adicional resultante corresponde a armadores extranjeros y se



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

materializa en erogación de divisas. El efecto neto sobre la economía nacional no es la reducción del costo logístico para el cargador: es la transferencia de renta al exterior con simultánea pérdida del entramado productivo asociado a la actividad. La medida no reduce el costo del sistema; modifica quién percibe su renta y en qué jurisdicción.

Evidencia empírica. La demostración más nítida disponible del carácter de mercado del precio del flete proviene del período 2019-2021. El Índice Mundial de Contenedores elaborado por Drewry —referencia del mercado spot— promediaba unos USD 1.420 por contenedor de cuarenta pies en 2019. En junio de 2021 alcanzó USD 6.727, aproximadamente un 300 % por encima del nivel previo a la pandemia, y continuó ascendiendo hasta superar los USD 9.800 en agosto de ese año. La experiencia argentina fue equivalente: los exportadores registraron incrementos de hasta 450 %, con fletes a destinos asiáticos que pasaron de aproximadamente USD 2.000 en 2020 a alrededor de USD 11.000 en 2021. En dieciocho meses, y sin que mediara variación alguna en la estructura de costos de los armadores que justificara semejante salto, el valor del flete se multiplicó por un factor de entre cinco y siete.

Volatilidad estructural. La observación precedente no es anecdótica. El comercio marítimo internacional presenta una elasticidad respecto del producto histórico superior a la unidad —del orden de 1,3 entre 1970 y 1985 y de 2,2 entre 1986 y 2000, con valores menores en el período posterior a 2008— lo que implica amplificación bidireccional respecto del ciclo. A esa volatilidad cíclica se superpone una sensibilidad aguda a hechos extraordinarios: disrupción durante la pandemia de COVID-19; bloqueo del Canal de Suez y desvío sostenido hacia Buena Esperanza por la situación en el Mar Rojo; amenazas recurrentes de cierre del Estrecho de Ormuz; piratería en el Estrecho de Malaca y frente al Cuerno de África; reconfiguración de rutas por el conflicto en Ucrania.



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

El régimen vigente y su flexibilidad efectiva. El artículo 6° de la Ley de Cabotaje Nacional prevé el otorgamiento de permisos a buques extranjeros cuando no existe bodega de bandera argentina en condiciones de prestar el servicio requerido. Su funcionamiento admite verificación empírica: en los últimos dos años se otorgaron 161 excepciones sobre 162 solicitudes. La tasa de otorgamiento indica que el régimen vigente no opera como barrera efectiva frente a la ausencia de oferta nacional, sino como mecanismo de verificación previa. Si el problema identificado es la insuficiencia de bodega nacional para determinados tráficos, el régimen actual ya provee la solución. La apertura general no corrige una falla del mecanismo de excepción: sustituye un régimen que funciona por otro cuyos efectos son considerablemente más amplios que el problema invocado.

Efectos diferenciales sobre el litoral fluvial. Se ha planteado que la apertura incrementaría la recalada de embarcaciones extranjeras en puertos del litoral fluvial. La expectativa no se corresponde con la lógica operativa del transporte por agua. Las barcazas operan bajo criterios de economía de escala y optimización de ruta. La decisión de desviarse para efectuar una escala responde a la evaluación del ingreso incremental que genera la carga disponible, contrastado con costos y tiempos diferenciales de aproximación, entrada, operación portuaria, salida y retorno a la ruta. Cuando la evaluación resulta negativa —por restricciones de calado, insuficiencia de infraestructura, volúmenes disponibles o tiempos de operación—, la embarcación no recalca. Tampoco lo hace cuando el convoy ya navega a máxima carga: sin capacidad remanente, la escala carece de objeto. El régimen de cabotaje no integra esa función de decisión; su modificación no altera el resultado.

Irreversibilidad económica. El transporte por agua es actividad de capital intensivo, con activos de altísimo valor unitario, ciclos de amortización prolongados y períodos de construcción medidos en años. La reincorporación de bodega nacional una vez perdida enfrenta tres restricciones concretas:



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

- a) financiamiento —la construcción o adquisición de buques requiere crédito de largo plazo en condiciones que el mercado financiero argentino no ofrece de manera sostenida; sin instrumentos específicos de financiamiento naval, la decisión de reinvertir no depende de la voluntad del armador—;
- b) capacidad industrial —astilleros y servicios de reparación se sostienen sobre demanda continua; interrumpida ésta, la capacidad se desarma—;
- c) estructura de la oferta internacional —el transporte marítimo global presenta concentración creciente, y el reingreso de un actor nacional no ocurre por la sola remoción de una restricción normativa, sino que requiere escala, acceso a red y capacidad de sostener resultados negativos que un operador incipiente no puede afrontar—.

De ello se sigue que la desregulación del cabotaje no configura una apertura reversible de un mercado: configura, en las condiciones descriptas, la desaparición de la marina mercante nacional como actividad económica organizada.

4. Defensa nacional

La marina mercante nacional integra el Poder Naval de la Nación. Esta afirmación no es una figura retórica: es la formulación doctrinaria clásica de la relación entre los Intereses Marítimos —el conjunto de recursos que el mar ofrece y de actividades vinculadas a su uso o explotación— y el Poder Naval, entendido como la capacidad efectiva del Estado de proteger, sostener y proyectar esos intereses. Ambos componentes son inseparables en la conformación del Poder del Mar.



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

Una flota mercante de bandera nacional con tripulación nacional cumple, en clave de defensa, funciones específicas que ninguna otra estructura reemplaza: constituye reserva estratégica movilizable en situaciones de emergencia; sostiene la formación y el empleo del personal embarcado que da continuidad a la capacidad profesional del sector; y mantiene activa la cadena de astilleros, reparación, provisión y agenciamiento que la defensa naval requiere y que no puede improvisarse.

El antecedente nacional es explícito y documentado. Durante el conflicto del Atlántico Sur, buques de la marina mercante argentina sostuvieron tareas de abastecimiento y transporte que la flota militar no podía cubrir por sí sola. Operaron bajo riesgo, sufrieron ataques y algunos fueron hundidos. En sus tripulaciones había marinos civiles que perdieron la vida. Esa capacidad no fue improvisada en 1982: existía porque el país la había sostenido previamente. La observación relevante para el debate actual es de naturaleza temporal: la capacidad marítima nacional presenta una asimetría marcada entre su destrucción y su reconstrucción. La primera puede producirse en el plazo de un ciclo contractual; la segunda requiere décadas y depende de condiciones que no se restituyen por decisión administrativa.

La circunstancia contemporánea intensifica la exigencia. Como se desarrolla en la primera razón, una fracción creciente de la matriz energética argentina se localiza en el espacio marítimo: exploración de hidrocarburos en las cuencas Argentina Norte y Austral y, con materialización inmediata, gas natural licuado en el Golfo San Matías, con unidades flotantes de licuefacción, infraestructura fija asociada y tráfico de exportación de metaneros. Se trata de instalaciones de valor unitario extraordinario, no desplazables y no ocultables, cuya continuidad operativa depende de un tráfico marítimo regular. Los requerimientos de protección se modifican en consecuencia: instalaciones offshore, rutas de aprovisionamiento y tráficos asociados demandan presencia efectiva, capacidad de respuesta y, como precondition de ambas, un entramado marítimo nacional



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

operativo. La cuestión pertinente no es si la Argentina desea desarrollar sus recursos energéticos marítimos —eso ya está en curso—, sino si está construyendo simultáneamente la capacidad de sostenerlos.

La evidencia comparada confirma el criterio.

Brasil. La confirmación de reservas de hidrocarburos en la formación del *pre-sal* frente a sus costas reposicionó al país como productor de escala mundial y transfirió al espacio marítimo la porción más valiosa de su patrimonio energético. La respuesta institucional no se limitó al ámbito económico o regulatorio: se articuló doctrinariamente bajo el concepto de *Amazônia Azul*, que asimila el patrimonio marítimo al patrimonio amazónico y deriva de esa equivalencia la necesidad de una capacidad naval proporcional. De allí el programa de submarinos, la modernización de la escuadra y la formulación explícita de una doctrina de presencia en el Atlántico Sur.

Estados Unidos. La *Merchant Marine Act* de 1920 —conocida como Jones Act— reserva el cabotaje a buques contruidos, matriculados y tripulados en el país. Su fundamento declarado no es tarifario sino de defensa: la marina mercante es concebida como un componente del poder naval junto a la Armada, el Cuerpo de Infantería de Marina y el Servicio de Guardacostas. La reserva se sostiene con independencia de las orientaciones económicas de cada administración, precisamente porque su justificación no reside en el plano de la política comercial.

Marco general. De acuerdo con los informes disponibles, de los 131 países con litoral marítimo, 105 mantienen algún régimen de restricción o reserva de su cabotaje nacional. La proporción —cuatro de cada cinco— abarca economías desarrolladas y emergentes y tradiciones marítimas heterogéneas. La reserva de cabotaje no constituye una anomalía proteccionista argentina, sino una



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

regularidad internacional cuya explicación se encuentra en su función estratégica antes que en su función económica.

La consecuencia analítica para el caso argentino es directa. Reducir el componente nacional del sistema marítimo en el momento en que se amplía el activo estratégico expuesto genera una brecha de protección de doble naturaleza: logística en lo inmediato —abastecimiento y operación de las instalaciones offshore— y de capacidad naval en el mediano plazo —desarticulación de la reserva movilizable, del personal embarcado calificado y de la cadena industrial asociada—.

5. Competencia justa

La apertura del cabotaje se propone en condiciones estructurales de asimetría que exigen ser explicitadas. El operador nacional no compite con el operador extranjero en un mercado neutro: compite en un mercado donde el extranjero conserva su propio régimen de reserva y opera bajo condiciones tributarias, laborales y de aportes sociales distintas.

Ausencia de reciprocidad. La propuesta en discusión no establece condición alguna de reciprocidad: abre el acceso de manera directa y unilateral. Los países de la región mantienen restricciones sobre sus propios tráficos. La asimetría en materia de reserva de cargas ha sido reconocida oficialmente por el Estado argentino en instrumentos administrativos que la califican de "inequidad manifiesta" y que registran gestiones sostenidas durante años para su remoción, sin resultado. La medida en discusión, lejos de subsanar esa asimetría, la profundiza.



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

Límite conceptual de la reciprocidad. Corresponde una precisión adicional. Aun obtenida, la reciprocidad tiene una utilidad condicional a la existencia de flota nacional capaz de ejercerla: un derecho de acceso a tráficos extranjeros carece de valor económico si no hay bodega argentina en condiciones de utilizarlo, y carece por completo de valor a los fines del Poder Naval, que depende de capacidad propia y no de habilitaciones recíprocas. La reciprocidad es, por tanto, condición necesaria pero no suficiente, y su exigencia no sustituye a la preservación de la flota: la presupone. Cualquier reforma que anteponga la apertura a la preservación invierte la secuencia lógica del problema.

Volatilidad y competencia por bodega. El transporte marítimo internacional presenta, como se detalla en la razón tercera, una volatilidad estructural que se amplifica ante hechos extraordinarios. La consecuencia relevante para la competencia es que, en episodios de dispersión extraordinaria de retornos, el tonelaje internacional se desplaza hacia los tráficos que ofrecen mayor remuneración y desatiende los orígenes considerados marginales, con independencia de su criticidad para el país que los requiere. Esto no constituye una falla del mercado sino su funcionamiento normal. La flota de bandera nacional afectada a servicios internos opera bajo una lógica distinta: no responde a una decisión comercial adoptada en el exterior. Es esa diferencia la que garantiza continuidad, no la sola disponibilidad nominal de oferta en el mercado internacional.

Antecedente argentino de la pandemia. La navegación de cabotaje fue considerada actividad esencial durante la emergencia sanitaria en razón del abastecimiento energético, lo que permitió sostener el suministro de combustibles a la población, a los establecimientos hospitalarios y a la industria en el momento de mayor restricción a la circulación. La autoridad de aplicación dictó protocolos específicos para la operación de cabotaje, que exigieron a empresas navieras y terminales la elaboración de planes individuales de contingencia adaptados a la realidad operativa de cada buque. La existencia



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

misma de ese régimen acredita que la actividad no se interrumpió: se reguló para que continuara. En el mismo período, el tonelaje internacional se reorientó hacia los tráficos que ofrecían los retornos extraordinarios descritos, con la consiguiente escasez de bodega para los orígenes de menor rentabilidad relativa.

Externalidad económica no remunerada. Aplicar y sostener esos protocolos le costó dinero al armador nacional, de inmediato y con certeza. El beneficio mayor fue de otro: del país, que no se quedó sin combustible. El abastecimiento nacional no aparece en el balance del prestador; él pone el costo y el país recibe el beneficio. En un mercado chico, con contratos cortos y crédito escaso, un gasto que no se factura resulta difícil de sostener. Sin flota propia, esa función no la cumple nadie.

Valor de opción. El precio del flete no mide esta dimensión, y no puede medirla por construcción. Una flota propia se comporta económicamente como un seguro: su valor no está en lo que hace un día normal —donde puede resultar más cara que la alternativa extranjera— sino en estar disponible el día en que las cosas se rompen (la pandemia por ejemplo). El flete de mercado remunera el viaje que se hace hoy; no remunera la garantía de que mañana habrá buque. La teoría económica llama a esto *valor de opción*. La consecuencia práctica es que la comparación de fletes en condiciones normales no dice nada sobre el valor de disponer de flota, del mismo modo que comparar la prima mensual de un seguro con el gasto del mes en que no hubo siniestro no dice nada sobre su utilidad.

Contexto internacional. La pandemia produjo, en los principales bloques económicos, una revisión del criterio de eficiencia como único ordenador de las cadenas de suministro. Estados Unidos y la Unión Europea incorporaron explícitamente la seguridad de abastecimiento y la autonomía estratégica como objetivos de política pública, con instrumentos que van desde la relocalización



CENTRO DE CAPITANES DE ULTRAMAR Y OFICIALES DE LA MARINA MERCANTE

de producción en sectores críticos hasta la constitución de reservas de insumos esenciales. El principio subyacente es común: la dependencia de proveedores externos en actividades críticas constituye una vulnerabilidad que el mercado no corrige por sí mismo, y cuya cobertura exige decisión política. La orientación internacional avanza en el sentido de reducir dependencias en actividades críticas. La medida en discusión propone incrementarlas en una de las más críticas: el transporte de la producción propia.