

Revista

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del "Centro estudiantes de ciencias económicas"

Director:

Mario V. Ponisio

Administrador:

Eduardo S. Azaretto

Secretario de Redacción:

Rómulo Bogliolo

Subadministrador:

José Poggi

Redactores:

Italo Luis Grassi - Mauricio E. Greffier - Luis Marforio

José H. Porto - Jacobo Waisman - Juan F. Etcheverry

Año VI

Abril de 1918

Núm. 58

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

CHARCAS 1835

BUENOS AIRES

La reciprocidad internacional en materia de cabotaje

Un problema del momento

SUMARIO. — 1. RECIPROCIDAD DE CABOTAJE ARGENTINO-PARAGUAYO. — 2. NUESTRA LEY N.º 7049 FRENTE A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, LOS TRATADOS Y LA TRADICIÓN ARGENTINA. — 3. LOS ACTOS DEL HOMBRE Y LAS LEYES ECONÓMICAS. — 4. EL PROTECCIONISMO Y EL CABOTAJE. ¿PORQUÉ HEMOS DE NACIONALIZAR NUESTRO COMERCIO DE CABOTAJE? — 5. EL LIBERALISMO DEL SEÑOR PILLADO Y SU PROYECTO DE CABOTAJE NACIONAL. — 6. EL EJEMPLO DE OTROS PAÍSES. VOLVAMOS AL CABOTAJE LIBRE. — 7. LA RECIPROCIDAD EN EL PROYECTO PILLADO Y EN LA LEY. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE CABOTAJE. — LAS LEYES DE CABOTAJE PARAGUAYA, URUGUAYA, BRASILEÑA Y CHILENA. — 8. DIVERSOS DICTÁMENES DEL DEPARTAMENTO DE COMERCIO E INDUSTRIA. — 9. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 1.º DE LA LEY 7049. ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS. — 10. CONCLUSIONES.

1. — El interés y entusiasmo, digno de encomio, con que nuestro cónsul general en la Asunción, don Ricardo L. Acuña, ha emprendido la tarea de desarrollar los lazos comerciales que unen nuestro país con el Paraguay, facilitando en toda forma, por medio de una política comercial, lo más liberal posible, el intercambio entre ambos países, ha hecho revivir la discusión, que ya se iniciara al tratarse la actual ley de cabotaje, sobre la manera en que debe interpretarse su artículo 1.º, que trata de la reciprocidad internacional en materia de cabotaje.

En efecto, nuestro representante consular, respondiendo a

las justas exigencias del intercambio comercial argentino-paraguayo, y con el plausible propósito de facilitar a los ciudadanos de ambas naciones, la navegación de cabotaje, se dirigió a nuestro gobierno en nota confidencial N.º 95 de fecha 4 de septiembre de 1917, exponiendo y trazando en forma clara, todo un programa, para intensificar nuestras relaciones comerciales con el Paraguay, en el cual, y como un capítulo importante, figuraba el de la necesidad de hacer efectiva la reciprocidad de la ley de cabotaje entre ambos países.

Y decía con mucha exactitud. — pág. 18 del referido informe — que,

“los mismos puertos habilitados, los obrajes y las estancias, no prosperan lo que sería de desear, ni su comercio aumenta, debido a ese aislamiento en que se encuentran unos de otros por la falta casi completa de servicios de transportes hechos tan sólo dentro de nuestro territorio, por las grandes empresas de navegación argentinas, cuyos buques, de bandera nacional en gran parte, no pueden servir al intercambio, que debía ser muy activo, de esas poblaciones argentinas, con las muy numerosas de la costa paraguaya ni detenerse en los puertos secundarios para alzar pequeños bultos de carga y uno o dos pasajeros. *Los habitantes de esas regiones ven tristemente, como pasan esos vapores continuamente, subiendo y bajando los ríos, sin detenerse por ahí.*”

Es realmente inconcebible que dos países hermanos, lleven los extremos de la protección al cabotaje nacional, hasta el punto de dejar que pasen, como enemigos, los buques del país con quien jamás se pudo estar en más amistosas relaciones.

Hay una convención mutua en que este comercio se haga por las dos banderas, sin distinciones ni limitaciones, que siempre enfrían las tradicionales buenas relaciones y perjudican el intercambio comercial entre ellos.

Es oportuno recordar aquí, aunque sea ligeramente, las diversas intervenciones del departamento de comercio e industria en estos asuntos, a fin de conocer sus opiniones al respecto, ya que él es, el consejero del ministerio de agricultura, en materia de cabotaje.

2. — La actual ley de navegación y comercio de cabotaje N.º 7049 de fecha 22 de agosto de 1910, vino a reservar ese comercio, a los buques de bandera nacional, modificando completamente la disposición establecida en el artículo 441 de las ordenanzas de aduana del año 1866, que permitía efectuar el comercio de cabotaje, a los buques de todas las banderas y de cualquier tonelaje; disposición inspirada en la tradicional po-

lítica liberal, casi instintiva de los americanos, e incorporada en el artículo 26 de nuestra constitución nacional, al asegurar “la libre navegación de los ríos interiores de la nación para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional”. Igualmente se ha consagrado la cláusula de la libre navegación de los ríos interiores, en la mayoría de los tratados internacionales que hemos suscripto.

No se alcanza a comprender, que provechos pueda sacar la nación, al reservar exclusivamente para sus hijos, el comercio de cabotaje, — salvo el caso de reciprocidad, que veremos más adelante — única actividad nacional de importancia, que había logrado escapar a la enfermedad del proteccionismo, que con su exagerado patriotismo y falso alarde de fomento nacional, prostitye las mejores iniciativas y desarrolla privilegios y monopolios estupendos, contra los cuales brega inútilmente toda la población.

3.—Es tiempo, ya, de que nuestros políticos se den cuenta, que los fenómenos económicos no se reglan ni pueden manejarse al capricho de los hombres o por imperio de las leyes artificiales que él dicta; sinó que obedecen a leyes económicas, que tienen su origen en el propio proceso que sufren las relaciones naturales entre los hombres.

Por más que pretendamos tener un cabotaje nacional, no lo conseguiremos con establecer en la ley, que esos barcos deban llevar bandera argentina; pertenecer a ciudadanos argentinos; con capitanes argentinos y que sea la tercera parte de la tripulación de nacionalidad argentina. Estas son inconsecuencias en un país liberal como el nuestro, donde la mayor parte de nuestro cabotaje está en manos de extranjeros; nó porque ellos se hayan apoderado de ese tráfico en virtud de algún privilegio, sino porque han sido los más aptos, los más emprendedores y progresistas. ¿ Para qué le vamos a obligar a que se nacionalicen y leven en los mástiles de sus bergantines, una bandera pura, de libertad y justicia?

El uso de nuestra bandera, como la de cualquier país, no puede imponerse; constituyete todo un honor para los que a ella se acogen, y creo que ningún patriota argentino, verá con buenos ojos, que se lleve por la fuerza nuestra divisa fraternal, que nada impone, y que abre generosa los senos de su tierra a todos los hombres de buena voluntad que quieran venir a poblarla.

No nos fijemos en lo que hacen los demás, pues esta preo-

ocupación nos hace corromper lo más sagrado de nuestra carta fundamental, echar por el suelo ese liberalismo progresista que animara los pensamientos de nuestros grandes patricios, y al cual debemos todo nuestro progreso, y nos obliga a cerrar nuestro país, a la acción eficaz de los extranjeros que vienen a entregar sus energías y aptitudes, como si ello fuera malo o nó conviniera al país.

4. — Si hoy, por desgracia, hemos podido palpar el desastre que nuestro proteccionismo ha traído al país, en materia de vino, de azúcar, de calzado y otras yerbas, ¿para qué insistir en llevar ahora esa manía a la navegación de cabotaje? ¿Qué más lindo que en nuestros ríos se oigan las alegres sonatas venecianas; los tristes cantos del genovés, dueño de esos pintorescos barcos, que parecen una prolongación de la fecunda tierra italiana? ¿Qué más hermoso que escuchar los aires sentimentales de los marinos paraguayos; las coplas amorosas de los alegres españoles? Y banderas bicolores, tricolores; hombres de nacionalidades distintas, que se hacen una competencia saludable en el comercio de cabotaje, que los perfecciona a ellos y beneficia a la nación. Todo esto es bueno; no solo no perjudica al país, sino que contribuye a vigorizar la raza argentina, asimilando lo bueno que ellas tienen y desechando lo malo.

¿Por qué hemos de pretender hacer con el comercio de nuestros ríos, lo que no hacemos con el comercio terrestre? Acaso les exigimos a los comerciantes de tierra que se nacionalicen, o tomen empleados argentinos? Solo les exigimos que cumplan y respeten la legislación nacional; y nada nos puede decidir a proceder de otra manera con los comerciantes de nuestros ríos. Basta con que ellos observen las prescripciones legales argentinas, iguales para todos, para satisfacer las justas exigencias e intereses nacionales.

5. — Es de lamentar realmente, que esa ley de cabotaje de que venimos hablando, haya sido proyectada por el entonces director general de comercio e industria, señor Ricardo Pillado, que era un estudioso de tendencias liberales definidas y uno de los hombres que con mayor tesón ha sostenido en nuestro país las ideas librecambistas de la escuela de Manchester. Los que hemos consagrado todas nuestras energías a la defensa de la libertad y de la justicia, cualesquiera que sean sus formas, y deseamos sinceramente que ocupen los cargos directivos de

la nación, estadistas progresistas, de ideas nuevas, que ansíen ver imperante en el país, una política liberal que abrace sin reparos a todos los pueblos de la tierra, asegurándoles por tratados de paz y comercio amplios, los beneficios que la mayoría reserva exclusivamente para sus hijos, hemos sufrido una gran decepción, al constatar que hombres liberales como el señor Pillado, hayan olvidado la esencia misma, de igualdad y humanidad, que anima nuestros ideales.

6. — Sé, que todos los países han reservado su comercio de cabotaje para sus súbditos, más o menos exclusivamente; pero ello no puede constituir un argumento en favor de la tesis que combato, cuando, antes de él y sobre todas las cosas, está la tradición libertaria argentina, que considero como el más noble blasón de orgullo y superioridad, de que podemos hacer alarde los argentinos.

Deroguemos una ley mala como la 7049 y hagamos que nuestro cabotaje siga librado a la competencia de todos los barcos del mundo, que, respetando nuestras leyes, se presten a recorrer nuestros ríos, en igualdad de condiciones que los argentinos.

Mientras tanto, tenemos a estudio un problema que exige urgente solución, y es, el de la reciprocidad del cabotaje con el Paraguay, que reclama nuestro cónsul general en la Asunción.

7. — El congreso argentino convirtió en ley, con algunas modificaciones, el proyecto Pillado; pero, en lo referente a reciprocidad del cabotaje, el artículo 14 del proyecto indicado, que trataba ese punto, era muy diferente del artículo 1.º de la ley 7049. En efecto, el art. 14 mencionado, decía:

“Cuando el P. E. lo juzgue conveniente para los intereses del comercio nacional, podrá conceder las franquicias del artículo anterior a los buques de cabotaje de las repúblicas limítrofes, *en condiciones de estricta reciprocidad.*”

En tanto el art. 1.º de la ley N.º 7049 está redactado en estos términos:

“La navegación y comercio de cabotaje entre puertos de la república quedan reservados a los buques de bandera nacional, *salvo el caso de reciprocidad* de las naciones ribereñas.”

La ley es más liberal que el proyecto, porque concede ampliamente el cabotaje a todas las naciones ribereñas, sin limi-

taciones de ninguna especie, siempre que ellas, recíprocamente, admitan en su cabotaje los buques argentinos; en tanto que, por el proyecto Pillado, se otorgan esas franquicias a título de *estricta reciprocidad*, es decir, que si el país limítrofe no puede ofrecernos un recorrido de más de 100 kilómetros por ejemplo, la república no podría abrir todos sus ríos y en toda su extensión a las naves de ese país, sino tan solo en un recorrido análogo. Restablece pues, la utilitaria fórmula de los romanos: "Do ut des" (Doy para que des). Conviene no olvidar estos antecedentes, pues ellos nos explican razonablemente, las opiniones que luego vierte el departamento de comercio e industria, en sus distintos dictámenes.

Con fecha 1.º de octubre de 1910, el entonces ministro de agricultura, señor Ezequiel Ramos Mexía, nombró para reglamentar la ley de referencia, una comisión que encabezada por el señor Pillado, se componía además de los señores, doctor Ernesto Weigel Muñoz, Pedro Mihanovich, doctor Pedro Mohorade y Antonio M. Delfino. De manera que ley y reglamento han obedecido a las sugerencias del entonces director general de comercio e industria, y era interesante realmente conocer sus vistas, en los casos prácticos que se le fueran presentando, para poder apreciar en definitiva su pensamiento en materia de política de cabotaje.

Por otra parte, el Uruguay con fecha 9 de enero de 1912 sancionó su ley de cabotaje, tomada sobre la nuestra con algunas variantes. En su artículo 6.º establece la reciprocidad en estos términos:

"La concesión a buques de bandera extranjera de las franquicias que se otorgan por la presente ley a la marina de cabotaje nacional, sólo podrá realizarse mediante la celebración de *tratados de reciprocidad* con las naciones ribereñas que aspiren a ese beneficio para sus buques."

Con fecha 29 de septiembre de 1914, se dicta en el Paraguay la ley de cabotaje, calcada sobre la ley argentina N.º 7049, y que como ésta establece en su artículo 1.º la reciprocidad internacional del cabotaje.

Chile sanciona con fecha 27 de agosto de 1917, su ley de marina mercante, después de una discusión pública de más de 20 años. Establece en su artículo 6.º que:

"el presidente de la república podrá conceder a *título de reciprocidad*, el derecho de hacer el cabotaje en las costas de la república a las naves de las demás naciones sudamericanas que otorguen igual franquicia a las naves chilenas."

El Brasil por su ley de cabotaje N.º 123 de 11 de noviembre de 1892, establece en el artículo 1.º que:

“La navegación de cabotaje solamente podrá efectuarse por buques nacionales”.

tratando la reciprocidad en el artículo 6.º en los siguientes términos:

“ Los buques de las naciones limítrofes podrán efectuar la navegación por los ríos y aguas interiores en los términos y con sujeción a lo prevenido en los convenios y tratados”.

De manera que únicamente las leyes de cabotaje paraguaya y argentina, ofrecen sin restricciones, abrir sus ríos al comercio y navegación de cabotaje de los países ribereños, siempre que recíprocamente esos países permitan también, a los barcos paraguayos y argentinos, realizar el cabotaje en sus ríos. Las leyes uruguaya, brasileña y chilena, otorgan esas franquicias mediante la celebración de convenios o tratados a título de reciprocidad. Es decir que en las leyes argentina y paraguaya, la palabra “reciprocidad” está empleada en el sentido de “simple correspondencia”, verbi gracia, si usted permite en sus ríos el cabotaje a mis buques yo, igualmente, dejaré a sus buques, efectuar el cabotaje en mis ríos. En tanto en las leyes uruguaya, brasileña y chilena, se usan la palabra “reciprocidad” como “equivalencia de ventajas”, por ejemplo, si su nación abre su cabotaje a nuestros buques en tal río y con cuales condiciones, nosotros le otorgaremos semejantes franquicias proporcionadas a las que ustedes nos ofrecen.

Existe una diferencia fundamental entre ambos grupos de leyes, que es conveniente tener presente, tanto más en el caso presente, en que se procura llevar a la práctica, entre nuestro país y el Paraguay, el cabotaje amplio que se estipula en las leyes sobre la materia de ambos países.

8. — Desde el año 1896 se vienen presentando ante los poderes públicos, continuas quejas con respecto a nuestro cabotaje, originadas unas veces en las dificultades que oponían las reglamentaciones excesivas, y otras en las obstrucciones que hacían los países limítrofes en virtud de sus disposiciones legales; pero es principalmente a partir de la sanción de la ley 7049 que comienzan a suscitarse cuestiones enojosas motivadas en las disposiciones de estas leyes que reservaban rigurosamente para sus respectivos países, el comercio y navegación de

cabotaje. Estos conflictos dieron lugar a una serie de pronunciamientos oficiales sobre el punto en cuestión, de los cuales hemos de ocuparnos a continuación.

Con fecha 22 de marzo de 1915, el departamento de comercio e industria informó en un expediente iniciado por el exemo. gobierno del Paraguay, en que proponía la reciprocidad internacional para el comercio de cabotaje, aconsejando se tuvieran presentes, antes de aceptar sin limitaciones la reciprocidad del cabotaje, las desigualdades en importancia comercial, que existía entre los ríos que ambos países ofrecían al comercio de cabotaje. El señor Pillado, autor de este informe, insistía pues, en sus propósitos de protección y nacionalismo, que expresara en su proyecto de ley de cabotaje, y que la ley 7049 no aceptó al establecer la reciprocidad ampliamente. Y decía en esa oportunidad:

“La reciprocidad que la ley ha establecido, si es que ella debe interpretarse con un criterio estricto de *do ut des*, debería fijar términos precisos respecto de las zonas de navegación en que podría concederse con mutuo provecho.”

Pero precisamente, si la ley no lo hizo, fué porque rechazó esa idea y aceptó un tratamiento más igualitario sin tener en cuenta ni dejarse dominar de ese utilitarismo que se pone de manifiesto en casi todas las leyes de cabotaje. Y agrega más adelante:

“La reciprocidad que se ha fijado en el reglamento de la ley de cabotaje (art. 45), se circunscribe a las franquicias aduaneras que tienen por propósito facilitar y hacer menos oneroso el movimiento y el transporte de las mercaderías y frutos, con mira exclusiva de servir los intereses públicos del tráfico, al cual deben acordarse todas las libertades posibles, *pero la realización del comercio*, es decir, el negocio del transporte entre puertos argentinos, *no ha sido considerado en esa reglamentación.*”

¿Por qué? La ley era amplia y ofrecía en su artículo 1.º, a las naciones ribereñas, la reciprocidad en la navegación y comercio de cabotaje; ¿quién pudo limitar el pensamiento de nuestro parlamento? “*Lex nom distingue, nom distingueret debemus*”. La ley no distingue entre la navegación y comercio por una parte, y las formalidades aduaneras y de tráfico por otra; luego nosotros no podemos distinguir tampoco. Es que la razón de todo esto está, en que el señor Pillado fué el autor de la reglamentación, y en ella trató de introducir aunque fuera en parte, el principio de la “*estricta reciprocidad*” que había consignado en el artículo 14 de su proyecto. Y bien,

siempre dominado con su preocupación nacionalista, concluye su dictamen, después de hacer estas consideraciones, aconsejando se resuelva sobre estos dos puntos:

1.º “Lo que debe concederse al Paraguay en reciprocidad de lo que ofrece a nuestro comercio de cabotaje; 2.º Que S. E., el señor ministro del Paraguay exprese su pensamiento en lo que se refiere a la interpretación de la palabra “reciprocidad” en la ley últimamente sancionada”.

Como se vé, persiste en que se especifique lo que debe concederse al Paraguay, cosa que está bien claramente determinada en la ley, qué concede el cabotaje sin limitación a los países ribereños, siempre que ellos lo concedan igualmente a los buques argentinos; y además requiere una interpretación por parte del representante paraguayo, de la palabra “reciprocidad”, que no puede ser otra que la que le hemos atribuído más arriba, es decir de “simple correspondencia” y nó como lo pretende el informante de “equivalencia de ventajas”. Queda pues en tela de juicio sin resolverse definitivamente este problema de capital importancia para el cabotaje de nuestro país, asimismo como para el cabotaje paraguayo.

A fines de septiembre de 1916 el señor Pillado se acoge a los beneficios de la jubilación, y queda al frente del departamento de comercio e industria, el ex subdirector doctor Javier Padilla, proteccionista de marcadas tendencias nacionalistas, y cuyo nombre constituye toda una garantía para los industriales que cifran sus progresos en el calor oficial, a quien le corresponde expedirse en estos asuntos en fecha 19 de diciembre de 1916, dictaminando en el expediente letra R, N.º 7070, iniciado en el ministerio de relaciones exteriores en 1915, por varios armadores nacionales que solicitaban apoyo del superior gobierno a fin de salvar las dificultades creadas por la ley de cabotaje vigente en la república del Paraguay. En esta oportunidad la dirección aludida continuó la política iniciada por su antecesor, sintetizando sus opiniones de la manera siguiente:

“1.º Que estas continuas reclamaciones, podrían ser evitadas con relativa facilidad si la república del Paraguay y la Argentina, haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 1.º de sus respectivas leyes determinarán concederse la reciprocidad en la navegación y comercio de cabotaje de los ríos Paraguay, Paraná y Pilcomayo.”

Fácil es notar, que la reciprocidad en el cabotaje de acuer-

do con el pensamiento del señor Pillado, era mucho más restringida que como la presenta el doctor Padilla, a pesar de ser proteccionista; pero con todo sienta un mal precedente, al limitar, aunque sea a los ríos Paraguay, Paraná y Pilcomayo, las franquicias que ofrece el cabotaje.

Sin embargo, no parece haber sido esta, la última palabra del departamento de comercio e industria sobre la materia, pues con fecha 5 de mayo de 1917, en el expediente letra R, N.º 1632, iniciado por nuestro representante diplomático en la Asunción, quien insinuaba la conveniencia de celebrar con esa nación:

“un convenio especial en virtud del cual se autorizaría a ambos países a establecer el comercio de cabotaje en igualdad de condiciones, en los ríos de jurisdicción común”,

dictamina en sentido restrictivo acerca de la cláusula de reciprocidad contenida en las leyes de cabotaje de ambos países, opinión que sintetiza en estas palabras:

“correspondería que la concesión fuera otorgada siempre que la república del Paraguay ofreciera ventajas equivalentes en los ríos de jurisdicción común, por el término que se conviniera entre ambos países, reservando la facultad de hacer cesar sus efectos, notificada que fuera esta intención, con tres meses de anterioridad”.

Según este nuevo dictamen, hemos vuelto a la utilitaria interpretación que del cabotaje hiciera el ex director señor Pillado, después de una pequeña desviación de tendencia más liberal que el actual director doctor Padilla parecía desear imprimirle; sin embargo, fuerza es reconocer, que los archivos de ese departamento, deben haber influenciado a su actual director, hasta el punto de notarse en sus vistas, no solo repeticiones de argumentos expuestos por el anterior director, sino también transcripciones de sus ideas, como si fueran propias del que las subscribe.

No es extraño pues, en este orden de ideas, que en el reciente informe que el departamento de comercio e industria elevara al ministerio de agricultura con fecha 5 de marzo del corriente año, evacuando la consulta hecha en septiembre de 1917 por nuestro cónsul general en la Asunción, y que motiva este estudio, repitiera su anterior informe, insistiendo en la necesidad que había de conceder el cabotaje a las naciones ribereñas, en absoluta igualdad de condiciones y con recíprocas concesiones de ventajas; resumiendo en estas palabras su dictamen:

“Respecto de este punto (hacer efectiva la reciprocidad de la ley de cabotaje entre ambos países), me permito acompañar copia del informe elevado a la consideración de V. E. en fecha mayo 5 de 1917, en el cual esta dirección general expresaba su opinión acerca de la celebración de un convenio especial en el que se autorizaría a ambos países a establecer el comercio de cabotaje en igualdad de condiciones, en los ríos de jurisdicción común.”

En este estado de cosas y ante los dictámenes oficiales contradictorios con el espíritu y la letra de la ley, es conveniente que estudiemos el artículo 1.º de nuestra ley de cabotaje 7049, que es igual al artículo 1.º de la ley de cabotaje paraguaya.

9. — El artículo 1.º de la ley de cabotaje N.º 7049, dice textualmente:

“La navegación y comercio de cabotaje entre puertos de la república quedan reservados a los buques de bandera nacional, salvo el caso de reciprocidad de las naciones ribereñas.”

Para su mejor análisis, vamos a dividir este artículo en tres partes, las que se encuentran subrayadas en el texto, y que son: 1.º La navegación y comercio de cabotaje; 2.º Reservada a los buques de bandera nacional; y 3.º Salvo el caso de reciprocidad de las naciones ribereñas.

La primera parte del artículo indicado, habla claramente del comercio y navegación de cabotaje, ampliamente, sin limitar las disposiciones de la ley, a solo las disposiciones aduaneras, fiscales o de policía marítima, sino que legisla sobre todo lo relacionado con el cabotaje. Esto es bueno tenerlo en cuenta, porque la comisión nombrada para reglamentar esta ley, redactó el artículo 45, en forma que solo se refiere la reciprocidad al tratamiento aduanero y fiscal, pero nó al comercio y navegación de cabotaje que queda reservado exclusivamente para los buques de bandera nacional, según lo indicaba uno de los miembros de esa comisión en el informe que transcribimos en el párrafo anterior. La ley, sin embargo, es amplia y no limita su alcance en forma alguna. ¿Cómo ha podido la reglamentación, legalmente, limitar el pensamiento del legislador? El art. 45 de la reglamentación debe interpretarse ampliamente como la ley que trató de reglamentar; de otra manera es nulo.

La segunda parte del artículo que comentamos, expresa que ese comercio y navegación, de que habla en su primera parte, se reserva exclusivamente para los buques de bandera

nacional, los cuales, de acuerdo con el artículo 2.º del decreto reglamentario, son así considerados cuando satisficieren las siguientes condiciones: a) Usen el pabellón nacional y estén inscriptos en la matrícula; b) Sean mandados por capitanes o patrones argentinos naturales o naturalizados; c) Tengan en su tripulación no menos de la tercera parte de ciudadanos, cuando su porte sea de 200 o más toneladas, y el número que determine el poder ejecutivo cuando su tonelaje sea inferior a esa cifra; y d) Tengan título nacional de propiedad anotado en el registro respectivo. Es oportuno recordar aquí, que el proyecto de ley sobre comercio de cabotaje, remitido al honorable congreso por el ex ministro de hacienda doctor Francisco J. Oliver, con fecha 25 de septiembre de 1916, limitaba estos requisitos en su art. 3.º, exigiendo tan solo: a) que estuvieran inscriptos en la matrícula; b) Que fuesen mandados por capitanes o patrones nacionales o nacionalizados; y c) Que tuviesen en su tripulación no menos de la cuarta parte de ciudadanos argentinos nativos cuando su porte sea de 200 o más toneladas.

Por último la tercera parte del artículo que estudiamos, establece que ese comercio y navegación de cabotaje reservado a los buques de bandera nacional, se hará extensivo a aquellas naciones ribereñas que recíprocamente abrieran su cabotaje a los buques argentinos. El artículo está redactado claramente, y no puede nunca interpretarse la expresión: "naciones ribereñas", como queriendo indicar tan solo, que se concederá el cabotaje sobre los ríos en que ambos países tengan costas propias, sino que está usada en el sentido, de que se otorgará el cabotaje a todos los países ribereños con el nuestro, como el Uruguay, Brasil y Paraguay. El artículo no habla pues, de ninguna equivalencia de ventajas, ni de concesión de la reciprocidad tan solo en los ríos de jurisdicción común, sino que estatuye lisamente, que se concederá a los buques de las naciones ribereñas, la navegación y comercio de cabotaje, siempre que ellos concedan a los buques argentinos igual franquicia. Nada más.

Al discutirse en la cámara de diputados este artículo, el diputado señor L. García hizo las siguientes declaraciones:

"Comunmente se hace una confusión, y del error surgen consecuencias graves para nuestra navegación. Se llaman ribereños la república Oriental, el Paraguay y el Brasil porque tienen costas comunes en nuestros ríos, pero de esto no puede deducirse que la Oriental, por ejemplo, goce de los beneficios de la reciprocidad en el río Paraná, el más co-

mercantil y el más navegable y exclusivamente argentino, sin tener río en iguales condiciones y exclusivo que ofrecernos en cambio. Este error tan perjudicial a nuestros intereses comerciales y de navegación ha estado por muchos años establecido en los hechos y en una convención sobre practicaje con la Oriental. En cambio el Paraguay, que puede ofrecernos un río propio arriba de la Asunción, puede solicitar la reciprocidad en el Paraná, que, por otra parte la requiere indispensablemente para su comercio exterior y respectivamente a las otras naciones ribereñas, que están en iguales condiciones.”

El miembro informante de la comisión, diputado doctor Carlos Saavedra Lamas, replicó en los siguientes términos:

“la comisión ha querido dar elasticidad a la ley, dejando la posibilidad de que en virtud de convenciones que los poderes públicos harán según su criterio, en relación a cada caso, a distintas situaciones, se pueda establecer la reciprocidad alguna vez en circunstancias que no pueden preverse.”

De manera que claramente se pone de manifiesto, la falta de una opinión formada al respecto, y en este caso, no han querido oponerse limitando la concesión de la reciprocidad a las naciones ribereñas, y han aceptado la cláusula amplia que contiene la ley. Nunca la comisión ha aceptado la doctrina del diputado García, sino simplemente, ha declarado con franqueza que dejaba librado al criterio del poder ejecutivo su estudio, para que con mayores conocimientos, aconsejara en su oportunidad lo más conveniente.

La discusión de la ley de cabotaje, en este punto, no pudo ser más pobre, y revela por parte de nuestros representantes, la escasa preparación y conocimientos de muchos de los vitales problemas que se le confían.

La interpretación que la dirección de comercio e industria quiere darle a la cláusula de reciprocidad contenida en la ley 7049, no puede apoyarse pues, ni en la ley, ni en la reglamentación, ni en los debates, ni en la letra y espíritu de nuestra carta fundamental, ni en la tradición argentina..

10. — En el transcurso de este estudio, hemos tratado de poner de relieve, el interés que existe en que abramos nuestros ríos a todas las embarcaciones, cualesquiera sean sus banderas, sujetándolas solo a la legislación conveniente que debe dictarse con tal fin. Hay urgencia en derogar la actual ley de cabotaje que reserva a los buques nacionales el comercio de cabotaje, conspirando contra nuestros mismos intereses y comercio costaneros, que necesitan en abundancia medios de

transporte baratos, y porque estimula odiosidades y distanciamientos entre los países limítrofes que conviene disipar.

Pero mientras tanto, hasta que se consiga dar por el suelo con la referida ley, tenemos que resolver en el presente, los reiterados pedidos e insinuaciones que el Paraguay nos ha hecho, con el fin de poner en práctica por ambas partes, la reciprocidad contenida en el art. 1.º de las leyes de cabotaje de los dos países.

Creo que ha llegado la oportunidad para que nuestro gobierno dé una prueba de amistad y confraternidad americana, decretando la reciprocidad amplia del cabotaje argentino para los buques paraguayos.

Sobre los intereses dudosos de unos cuantos mercaderes de nuestras costas, que hacen alarde de patriotismo, están los intereses inconfundibles de la nación y las ineludibles necesidades de las poblaciones costaneras, que nunca han estado peor de lo que están hoy.

Doctor LIBERTAD ERSTEAD.