

## APERTURA UNILATERAL AL CABOTAJE ¿GOLPE DE GRACIA A LA MARINA MERCANTE NACIONAL?

Boris Leyton Morán\*

### Resumen

*La mejor carretera para el intercambio de bienes y servicios la constituye el inmenso espacio de nuestro mar, pareciera de toda lógica entonces tener un sistema de cabotaje que asegure su uso y explotación para una verdadera integración nacional.*

**Palabras clave:** Cabotaje; marina mercante; transporte marítimo; armadores

En un artículo publicado en la Revista de Marina Nº 951 de marzo - abril 2016 y a raíz de las fusiones y venta de las principales navieras chilenas, expuse mi inquietud acerca de la extinción de éstas. En esta oportunidad y a raíz de las iniciativas nacidas hace un tiempo desde esferas de gobierno y de diversos intereses en el sentido de abrir unilateralmente el cabotaje en Chile, surge la interrogante que da título a este artículo: ¿Será éste el golpe de gracia a la ya citada extinción?

La interrogante anterior nace a raíz de las consecuencias que tendría una medida de este tipo (apertura unilateral), como bien lo expuso el presidente de la Asociación Nacional de Armadores (ANA) Roberto Hetz en su discurso del aniversario 198 de nuestra Marina Mercante Nacional: "...una apertura de ese tipo deja sin ninguna ventaja para competir a la bandera chilena, que sucumbiría. Hasta las compañías chilenas se cambiarían a banderas de conveniencia y así va a morir la Marina Mercante Nacional," manifestó el ejecutivo.

Es necesario volver a recordar que más del 90% del comercio mundial se realiza por vía marítima y este hecho tiene una gran influencia en aspectos de desarrollo social y económico,

así también como elemento generador de fuentes de empleos para miles de personas en nuestro país, en actividades que están directa o indirectamente relacionadas con la actividad marítimo portuaria y del transporte. A través de la historia, la navegación ha sido no solo la principal forma de transporte sino también una vía natural de comunicación para la conexión de ciudades costeras, países y continentes, y nuestro país es privilegiado en este aspecto, con más de 4.300 km de litoral. Sin embargo, seguimos dándole la espalda a esta realidad y a la regulación de su explotación no sólo como fuente de recursos, sino también como vía de transporte y generación de fuentes de trabajo diferentes a la pesca. Nuestra actual legislación presenta falencias en la regulación adecuada y coherente del uso del mar en beneficio de la economía chilena, en todos los ámbitos que éste involucra y para que, particularmente en el ámbito del transporte, se complemente con las otras modalidades existentes.

En nuestro país, el modo marítimo para el transporte de carga inter ciudades ha sido siempre una alternativa factible y que representa un sinnúmero de oportunidades para nuestra gente; sin embargo, en el marco de la actual estructura,

\* Capitán de Navío IM. Magister en Ciencias Navales y Marítimas. Profesor de Academia. Graduado en Command & Staff y School of Advanced Warfighting de la US Marine Corp University. Diplomado en Análisis Político y Ejecutivo en CSAV durante 15 años. (leytonboris52@gmail.com).



■ M/N Coyhaique que sirve la ruta de cabotaje Puerto Montt - Punta Arenas.

la oferta resulta muy poco competitiva, faltando mucho por hacer en el aspecto regulatorio del transporte de cabotaje por mar, a fin de propiciar su eficiencia, seguridad, competitividad y proyección. A modo de ejemplo, no podemos construir gaseoductos; sin embargo, sigue aumentando el parque de camiones, creciendo las carreteras y aumentando la contaminación y congestión vial sin hacer uso de nuestro mar; solo un dato, el volumen transportado por un buque de cabotaje en un solo viaje, equivale a uno o varios cientos de camiones viajando por la carretera en el mismo tramo y contaminando nuestro ya enrarecido aire.

Es cierto que dada la morfología de nuestro país, la realidad del cabotaje en Chile presenta dos escenarios radicalmente diferentes entre la zona sur y la zona centro norte de nuestro país y, por esa misma razón, la autoridad debe hacerse cargo de implementar una legislación que recoja estas dos realidades, de manera tal de satisfacer, con visión de futuro, las necesidades de transporte que cada una en particular presenta.

El transporte marítimo de carga nacional es una alternativa factible y que presenta variadas oportunidades, siempre y cuando esté sustentado por una normativa legal que lo haga competitivo y con igualdad de condiciones para todos los participantes del negocio; porque las banderas

de conveniencia por ejemplo, no están sujetas a las mismas exigencias tributarias que la bandera chilena y tampoco a otro tipo de requerimientos como lo relativo a las dotaciones etc., lo que generaría una competencia desleal de aplicarse el modelo de apertura unilateral.

### Una iniciativa legislativa

El año 2012, el ministerio de Economía realizó un anuncio que causó una tempestad de proporciones. En esa oportunidad dicho ministerio hizo pública su intención de transformar en un proyecto de ley la medida 18 de su agenda legislativa, cuya idea fuerza era mejorar la competitividad marítima en Chile, a través de la apertura unilateral del transporte de cabotaje a naves de bandera extranjera.

Se alzaron voces desde la Asociación Nacional de Armadores (ANA) como también de la Asociación de Armadores del Sur (Armasur), dando a conocer su disconformidad con la medida, además de entregar los antecedentes respecto de lo inconveniente que sería abrir las aguas chilenas, unilateralmente, a naves extranjeras en las condiciones que la medida planteaba y que, a juicio de dichas organizaciones, implicaba que cualquier empresa del mundo, con la ley de su propio país, podría venir a Chile a realizar un servicio interno. Lo anterior implicaba,

como ya se ha mencionado, una serie de asuntos de índole tributaria que dejaba a las empresas chilenas en franca desventaja en términos de la estructura de costos.

El tema no ha sido resuelto y la ANA, a través de diferentes intervenciones de su presidente durante el año 2016, ha expresado al respecto que no está en contra de la competencia, pero que ésta debe realizarse en condiciones de igualdad para los participantes en el tráfico. Lo anterior parece de absoluta sensatez y justicia, toda vez que lo que la autoridad debe hacer es potenciar el desarrollo de la industria nacional para así aumentar los ámbitos laborales y productivos de su propia población, sin que ello signifique proteccionismo, sino todo lo contrario, un aliciente para que emprendedores nacionales se atrevan a competir con las grandes empresas extranjeras en un escenario de igualdad de condiciones y mejorando la eficiencia del servicio, particularmente en aquellas áreas geográficas del país en las que cuentan con ventajas comparativas respecto de otras modalidades de transporte.

Respecto de la apertura unilateral que se pretendería impulsar, es necesario destacar lo también expresado por Roberto Hetz en el sentido que "...no hay ningún país del mundo que tenga algo ni siquiera parecido. Es más, hay países que abrieron parcialmente el cabotaje y se quedaron sin marina mercante, Perú, Argentina... llevan años tratando de recuperarse". En el caso de Chile, aún no somos capaces de visualizar las consecuencias que para el país tendría la virtual desaparición de nuestra marina mercante y menos el impacto que ello tendrá en diferentes aspectos de nuestra economía en el futuro, como también en un posible escenario de conflicto. Las capacidades de esta índole que se pierden, cuesta muchos años en recuperarlas si es que existe la voluntad política de que así sea.

## Las tripulaciones

El tema del cabotaje trae consigo una serie de otras aristas que también son parte de las preocupaciones de las entidades involucradas. Una de ellas tiene que ver con la falta de interés para integrar las dotaciones de naves mercantes, situación que se presenta a nivel mundial, dado

el costo familiar que ello representa, al estar las tripulaciones largos períodos de tiempo lejos del hogar. En los establecimientos en donde se forman los oficiales y tripulantes de la marina mercante, normalmente el número de vacantes es superior a la cantidad de postulantes, situación que se replica en casi todo el mundo.

Los países han utilizado diferentes formas para tratar de revertir este fenómeno y la mayoría de ellas pasan por el incentivo tributario para las tripulaciones, que en el caso nacional y dada la magnitud del ingreso por concepto de marinos mercantes, no significaría un impacto para las arcas fiscales y se equipararía a la situación de las banderas de conveniencia, que tampoco tributan. De igual forma, el panorama de ausencia del hogar sería diferente, dado que las navegaciones de cabotaje son de corta duración. La ANA también señala que :

Otro de los aspectos que se podría revisar, es que cualquier empresa sin exigencia de propiedad mínima pueda ejercer la función en Chile bajo la Ley chilena. Esto, considerando que actualmente la ley chilena exige más del 50% de propiedad local, eso hay que eliminarlo, no tenemos por qué exigir que sea chilena.

Como vemos, en Chile falta mucho por hacer en el aspecto normativo y se hace imprescindible contar con una legislación que regule integralmente nuestro sistema de transporte de carga nacional. Las medidas deben ser coherentes de forma tal que se potencie una industria eficiente, segura y con un crecimiento que le permita ser más competitiva y con proyección de futuro.

En un país de las características geográficas del nuestro, con distancias relativamente cortas entre la costa y su *hinterland*, deberíamos tener una red de transporte que complemente armónicamente los diferentes medios acordes a los volúmenes de carga, fomentando el intermodalismo entre buque, tren y camión. Hay que mirar hacia el mar, hay infinitas ventajas en un sistema intermodal en comparación con lo que actualmente tenemos, incluso en términos sociales, de calidad de vida, de fomento del empleo, etc.

En el ámbito legislativo, el proyecto de ley de Cabotaje aún está en primer trámite constitucional

en la Cámara de Diputados, y todavía no ha sido analizado en la Comisión de Obras Públicas y Transportes de la Cámara. La medida ingresó en el año 2012, tuvo urgencia por parte del Gobierno de la época hasta el 2013 y, desde el mes de junio de ese año, no ha avanzado, por lo tanto no ha tenido indicaciones ni del gobierno, ni de origen parlamentario y aún no se emite el informe pertinente. Tenemos entonces la oportunidad de plantearnos el problema con una visión de intermodalismo que favorezca a todos los actores, pero por sobre todo al desarrollo de nuestro país.

La iniciativa de apertura es un tema país, que afecta no sólo al sector del cabotaje sino a la seguridad del mismo y por lo tanto debe considerar la opinión de las empresas navieras, de los trabajadores y considerar la reserva al cabotaje, tema que está consagrado en la mayoría de los países, como asimismo las reservas recíprocas, que están resguardadas en todos los tratados de libre comercio celebrados por nuestro país.

El parlamentario Joaquín Godoy, junto a su equipo de asesores, ha realizado una serie de trabajos investigativos, desde donde se desprenden antecedentes, que a muchos al menos, debieran generar preocupación. Uno de ellos es el que indica las consecuencias geopolíticas de esta apertura

ya que tanto las naves como las dotaciones de la Marina Mercante Nacional constituyen la reserva naval de nuestro país y se incorporarían como servicio activo en caso de conflicto. Además el cabotaje permite el desarrollo del país, tanto desde un punto de vista geográfico como de seguridad.

Otro de los aspectos que preocupa al parlamentario, son las consecuencias económicas y de empleo, ya que

la concreción de este proyecto pone en riesgo todas las fuentes de trabajo, cuya subsistencia se vincula a esta industria,

la que entrega empleo directo a más de 20.000 personas, entre tripulaciones, empresas navieras, agencias de naves, servicios relacionados, centros de entrenamiento y otros."

## En síntesis

Este artículo pretende ser una contribución a un debate que debe darse en las más altas esferas de nuestro país, por cuanto representa una oportunidad de mejora en tres aspectos que a juicio del autor son relevantes:

- A pesar de su larga costa, en Chile los principales flujos de carga general se transportan por vía terrestre, notablemente en camión. Por razones económicas, sociales y ambientales convendría aumentar el modo marítimo, es decir, el cabotaje.
- A nivel mundial, se observa una creciente integración internacional de los procesos de producción de bienes y servicios. Las restricciones artificiales que en la actualidad dificultan la integración de servicios de transporte son un obstáculo innecesario para la participación de Chile en la economía globalizada.
- La existencia de una Marina Mercante en Chile no sólo es fundamental desde el punto de vista económico, sino que debe considerarse el impacto geopolítico que tiene en un país esencialmente marítimo como el nuestro.

En resumen, las medidas que se adopten para integrar con una visión de país los sistemas de transporte en Chile, teniendo en consideración la real importancia del transporte marítimo de cabotaje, beneficiarían a los usuarios, los puertos, los proveedores de servicios de transporte marítimo chilenos, a las familias de los transportistas y evitarían ser un golpe de gracia para nuestra ya alicaída Marina Mercante Nacional, próxima a cumplir 200 años de existencia el 26 de junio del año 2018.

\*\*\*