



Edición No. 183, noviembre 2001

LOS SERVICIOS DE CABOTAJE MARÍTIMO: POTENCIALIDADES Y DESAFÍOS

La presente edición del Boletín FAL se basa en el documento “Serie de la CEPAL, RNI, 32: Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: el caso de Chile”, disponible en Internet bajo <http://www.eclac.cl/transporte/perfil/documents.asp?tipo=tmar>. También se incluye información sobre otras subregiones sobre la base de estudios que están en proceso de elaboración.

Para mayor información, sírvase contactar con Jan Hoffmann, especialista en transporte marítimo y puertos de la Unidad de Transporte, JHoffmann@ECLAC.cl.

Transporte e integración

Existen dos razones principales a favor de promover el modo marítimo para el transporte regional y de cabotaje (transporte dentro de un mismo país) frente a la competencia del modo terrestre: Primero, la congestión, contaminación, y los daños a las carreteras implican externalidades negativas del transporte terrestre que serían inferiores si hubiera un cambio significativo en la partición modal de la carga, a favor de la vía marítima. Segundo, el transporte acuático en muchos casos puede potencialmente ofrecer fletes más baratos que el terrestre o aéreo, y reducir obstáculos para su utilización fomentaría la competitividad del comercio exterior, del transporte interno, y la integración económica de los países de América Latina y el Caribe.

Los siguientes puntos indican que existe un potencial realista de promover el modo marítimo en el transporte nacional y regional:

- En muchos países de la región, un gran número de buques abanderados en el

extranjero hace escalas en más de un puerto nacional, pero a estos buques se les prohíbe aprovechar estos viajes para transportar carga entre estos puertos.

- Trabas, costos administrativos y una baja frecuencia del cabotaje marítimo contribuyen a que la gran mayoría del cabotaje se realice por transporte terrestre.
- El flete marítimo de un contenedor de veinte pies entre San Antonio (Chile) y Callao (Perú) es menor que el flete marítimo entre San Antonio e Iquique (Chile).

Ilustración 1: Está prohibido transportar carga entre todos los puertos de esta ruta en un sólo buque.



- Solamente empresas argentinas pueden hacer cabotaje sin autorización especial en Argentina, y solamente empresas chilenas en Chile, y a las empresas de cualquiera de los dos países se les prohíbe combinar sus servicios para comprender el país vecino. De forma equivalente, no se pueden conectar servicios de cabotaje de diferentes países de la Comunidad Andina.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las

Naciones Unidas.

Oferta y demanda

Oferta: Es importante no mezclar el tema de la “marina mercante nacional” con la oferta de servicios de transporte marítimo internacional. En prácticamente todos los países del mundo, la mayoría de la carga de comercio exterior se transporta en buques con bandera extranjera, y los ingresos de las empresas navieras nacionales se originan principalmente con el comercio entre terceros países. Por ejemplo, Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV), la empresa naviera más grande de las Américas en cuanto al movimiento de contenedores, genera el 82.7% de sus fletes fuera de Chile, y transporta solamente el 5.94% del volumen del comercio chileno (Elaboración propia en base de diferentes fuentes; datos de 1999). Además de los buques operados por CSAV, el 95% son arrendados y no de la propiedad de la empresa (Fuente: Dyna Liners, junio 2001).

La flota total de portacontenedores empleada en servicios regulares desde y hacia Sudamérica – es decir, independiente de su bandera o del país sede de la empresa – es de 456 buques con una capacidad total de 604 765 TEU, lo que da un promedio de 1 326 TEU por buque, casi todos dotados de grúas propias. En el caso de América Central, el Caribe y México, se registran 302 buques con una capacidad total de 584 651 TEU, lo que da un promedio de 1 936 TEU por buque. Eso es casi el 50% mayor que el promedio para América del Sur, lo que se explica sobre todo por los buques que cruzan y hacen escala en el Canal de Panamá (elaboración propia sobre la base de www.ci-online.co.uk, 1 junio 2001). En este contexto, cabe recordar que las rutas de líneas regulares en América Latina forman parte de redes globales, y muchos países se conectan con estas redes en más de un puerto nacional.



Ilustración 2: La empresa American President Lines (APL), que pertenece a Neptune Orient Lines de Singapur, conecta Ensenada y Manzanillo (México) con Asia, sin poder transportar contenedores entre estos

dos puertos, ya que el cabotaje está reservado sólo a buques con bandera mexicana.

Demanda: En América Latina y el Caribe, en la última década, el comercio intrarregional ha crecido a una tasa superior a la del comercio exterior en general. Existe también la voluntad política expresada por los gobiernos de la región y las expectativas que en el marco de acuerdos subregionales y también con el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) volverá a crecer la relevancia relativa del comercio intra-latinoamericano.

El principal eje de movimiento de carga por vía marítima en Sudamérica es la ruta Argentina-Brasil, seguida por la ruta Brasil-Chile. Cabe destacar que ambas rutas están en la actualidad parcialmente protegidas de la competencia internacional, ya que para el comercio bilateral–con excepciones–hay que utilizar buques con bandera de uno de ambos países.

En cuanto al cabotaje, tomando como ejemplo el caso de Chile, el 75% del tráfico portuario corresponde al comercio exterior, incluyendo carga en tránsito de países vecinos, y el 25% restante es cabotaje. La participación del cabotaje en los flujos marítimos registrados por las empresas navieras es el 14.5% (En el tráfico marítimo, la participación del cabotaje es menor que en el tráfico portuario, ya que cada tonelada de cabotaje pasa por dos puertos, aunque se cuente una sola vez como movimiento marítimo). De este cabotaje, el 56% corresponde a granel líquido, y menos del 11% es carga general.

Oferta y demanda: Si se considera solamente el comercio contenedorizado, se observa que los flujos entre países de la misma costa son más relevantes, lo que se debe en parte al hecho de que están conectados por servicios regulares norte-sur. La oferta existente parece estar generando su propia demanda, o sea, la oferta de las líneas regulares existe a causa del comercio, por ejemplo, de Chile con Europa, y como consecuencia está aumentando también el comercio marítimo contenedorizado entre Chile y Perú, ya que los buques que conectan, por ejemplo, San Antonio (Chile) con Amberes (Bélgica) también pasan por Callao (Perú).

Potenciales mejoras

Menores fletes: Aunque la distancia entre San Antonio y Callao es mayor que la de entre San Antonio e Iquique, y los tres puertos están en la misma ruta con las mismas líneas navieras internacionales, el flete de un servicio estándar regular de un contenedor de 20 pies es 30% menor en el caso del traslado internacional. En el caso del cabotaje de Venezuela, desde que a inicios del 2001 se permitió la utilización de buques extranjeros bajo arriendo a casco desnudo – aunque siguiendo con la obligación de utilizar bandera venezolana – los fletes de cabotaje se han reducido por la mitad.

Mayor uso de capacidad ociosa: Muchos de los buques que ofrecen servicios regulares desde los puertos de América Latina y el Caribe, también hacen escala en otros puertos del mismo país, pero se les prohíbe ofrecer un servicio de transporte de cabotaje. Prohibir la utilización de esta capacidad ociosa implica una obvia ineficiencia. Dado que gran parte del costo del buque es fijo, independiente del volumen transportado, al final la naviera tiene que cobrar más al usuario por cada unidad transportada. O sea, se encarece tanto el cabotaje como también el transporte internacional.

Mayor frecuencia: En el caso de Chile, se estima que mensualmente se realizaron 27 viajes entre el centro y el norte de Chile en buques portacontenedores con bandera extranjera, y 48 entre el norte y el centro. En cuanto al cabotaje, CSAV ofrece un servicio cada diez días, y Transmares un servicio cada quince días. O sea, si se pudiesen aprovechar las escalas de los buques internacionales, la frecuencia de servicios sería entre cinco (centro-norte) y diez (norte-centro) veces mayor que en la actualidad.

Mayor competencia: Un argumento común en contra de liberalizar los servicios de cabotaje suele ser el temor de abusos monopolísticos y un “*dumping*” por parte de empresas internacionales. Argumentos parecidos se solían mencionar cuando hace dos décadas se discutía la reserva de carga internacional. La experiencia después de su discontinuación confirma que el número de empresas que ofrecen servicios al comercio exterior latinoamericano de hecho aumentó, y los fletes a largo plazo han bajado. En Chile, por ejemplo, actualmente existen solamente dos empresas que ofrecen servicios regulares de carga general entre el centro y el norte de Chile, y tres que lo hacen hacia el sur. En

cambio, hay un total de 23 empresas independientes que ofrecen servicios internacionales contenedorizados y la gran mayoría de ellos tienen a más de un puerto chileno en su itinerario.

Waivers innecesarios: En general, cualquier sistema de permisos excepcionales siempre corre el riesgo de agregar obstáculos burocráticos y de dar lugar a una innecesaria discrecionalidad por parte de funcionarios públicos y a veces de asociaciones de empresas privadas. En cuanto a la posibilidad de solicitar “*waivers*”—permisos excepcionales de transportar carga de cabotaje chileno en buques internacionales—éstas, en la actualidad, casi no se utilizan por ser las condiciones demasiado estrictas y lentas. En otros países, como en México, ya gran parte del cabotaje se realiza con tales waivers, lo que tampoco concuerda con la idea de que estos casos deberían ser excepcionales.

Más carga marítima: Si se logra promover el cabotaje marítimo y mejorar la integración de servicios de transporte nacional con los servicios internacionales, se pueden esperar dos impactos que ayudarían a aumentar el volumen de la carga marítima para las empresas navieras de América Latina y el Caribe. Primero, se fomenta el comercio exterior. Segundo, se mejora la competitividad con el transporte terrestre. Comparando la carga movilizada por camión y por cabotaje marítimo en el tramo centro-norte de Chile, el modo marítimo solamente alcanza una participación de un 6.2%. Obviamente, jamás se podría esperar que la mayoría de esta carga se traslade del camión al buque, pero si se logra, hipotéticamente, que tan sólo el siete por ciento de la carga que en la actualidad se moviliza por carretera en las largas distancias entre el centro de Chile las regiones del norte se trasladara al modo marítimo, eso ya duplicaría el flujo de cabotaje marítimo de carga general.

En resumen, todo indica que existe un real potencial de lograr fletes más bajos, una mejor utilización de capacidad ociosa, mayores frecuencias, una menor necesidad de “*waivers*”, una mayor competencia en el mercado, y finalmente un mayor volumen de carga marítima.

Cómo promover el transporte marítimo

1. Competitividad con el transporte terrestre: Las externalidades negativas del camión, tales como la contaminación, el ruido, la congestión, y los accidentes, son mucho mayores que las del transporte marítimo. Sin embargo, en muchas concesiones viales, los concesionarios están obligados a mantener una determinada relación entre los peajes cobrados a los camiones pesados frente a los vehículos livianos, y esta relación suele ser menor que la diferencia de daño relacionado con los dos tipos de vehículos. Por ejemplo, en Chile, el peaje que están pagando los camiones en las carreteras concesionadas corresponde solamente a la mitad del costo de desgaste (US\$0.041 versus US\$0.085 por km para camiones con dos ejes, y US\$0.093 versus US\$0.182 para camiones con más de dos ejes. Estas cifras no incluyen los impuestos sobre el petróleo). O sea, si el camión

tuviese que pagar verdaderamente por el daño que está causando a la carretera concesionada, el concesionario le cobraría un peaje mayor (Ian Thomson, en Revista de la CEPAL 67, abril 1999).

A largo plazo, una política de transporte debería “tener como objetivo principal lograr que los usuarios, optando libremente en el mercado entre los distintos medios de transporte, satisfagan sus propios intereses maximizando, a la vez, el interés común o beneficio social. Ello obliga al Estado a ‘orientar’ las decisiones del mercado conduciendo a los actores a internalizar las externalidades en sus decisiones.” (Cámara Marítima y Portuaria de Chile, 2001) “Algunas perturbaciones se introducen, a raíz de que los gobiernos a veces sacrifican las metas de largo plazo para poder ‘apagar incendios’ en el corto, por ceder ante una presión unificada de los gremios poderosos, como el de los camioneros, los que, si actúan de forma conjunta, podrían llegar a paralizar a un país.” (Ian Thomson: *El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte*, CEPAL, marzo 2001).

2. Reducción de trámites administrativos: Muchos requisitos administrativos y de control relacionados al cabotaje marítimo se deben a que las autoridades no distinguen entre el movimiento nacional de carga y el comercio internacional. Controles por parte de autoridades, seguridad, inmigración, servicio de agricultura, policía, y otras autoridades deberían ser más flexibles en el caso del cabotaje, y potencialmente también en el caso de comercio con países del mismo bloque económico.

3. Considerar que servicios feeder no son cabotaje: Para un embarcador es irrelevante si su carga realiza un transbordo en un puerto nacional o extranjero. Incluso es posible que ni sepa si o dónde se está realizando un transbordo. En la actualidad, el puerto de Montevideo se beneficia de restricciones en Argentina, Bahamas atiende a servicios *feeder* hacia Estados Unidos, y puertos en el Caribe sirven como *hub* regional para la carga proveniente de Venezuela.

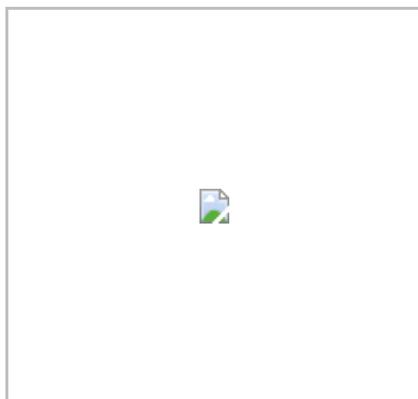


Ilustración 3: El servicio alimentador de Maersk-Sealand para Argentina se realiza vía Montevideo en Uruguay para así poder utilizar buques internacionales.

4. Discontinuidad de los acuerdos bilaterales: Los acuerdos bilaterales que en la actualidad más relevancia tienen en América Latina y el Caribe son los que protegen el comercio entre Argentina y Brasil, y entre Brasil y Chile. Con excepciones, reservan la

mitad del comercio bilateral marítimo para buques con bandera de cada uno de estos países. Acuerdos bilaterales ya casi no existen en otras regiones del mundo. La Unión Europea explícitamente los prohíbe a sus miembros. En la actualidad, buques con bandera argentina o brasileña pueden ofrecer servicios internacionales entre, por ejemplo, Canadá y el Reino Unido, mientras que una empresa naviera canadiense con bandera nacional no puede hacer lo mismo entre Argentina y Brasil. Probablemente es sólo una cuestión de tiempo antes de que presiones internacionales obliguen también a Argentina, Brasil y Chile a terminar con éstos acuerdos.

5. Acuerdo regional basado en la reciprocidad: En la Unión Europea, todo el comercio internacional – es decir incluyendo aquél realizado entre dos países de la Unión – está abierto a la libre competencia internacional (Regulación 4055/86). El cabotaje está abierto a todos los armadores de los países miembros, las principales restricciones refiriéndose a buques menores de 650 Toneladas de Registro Bruto y tráficos que conectan islas en España y Grecia (Regulación 3577/92). Este acuerdo, sobre la base de la reciprocidad, amplía el mercado protegido para los armadores de la Unión, ya que el cabotaje sigue estando protegido de la competencia de terceras banderas no comunitarias. Solamente las empresas navieras de la Unión pueden combinar servicios internacionales con servicios de cabotaje. Pueden así lograr economías de escala que después les permiten ser más competitivos también en el marco internacional no-comunitario. Si en algún grupo latinoamericano – sea éste la ALADI, la Comunidad Andina, MERCOSUR, o América del Sur – se lograra un acuerdo equivalente al caso de la Unión Europea, éste sería un claro “*win/win*” para la región. Primero, habría más opciones de transporte para el usuario. Segundo, en los tráficos entre países del mismo bloque, los armadores que se benefician del acuerdo regional podrían transportar carga de cabotaje e internacional en una misma ruta, mientras que los armadores extrarregionales no tendrían esta posibilidad.

6. La utilización de servicios regulares internacionales para el cabotaje: Adicionalmente al acuerdo regional que existe en la Unión Europa, países individuales de la Unión pueden liberalizar por completo su cabotaje. Éste régimen fue adoptado por Irlanda, Países Bajos, y el Reino Unido. En estos países, con algunas excepciones, todos los servicios de cabotaje están liberalizados a la competencia internacional, y el autor de esta edición del Boletín FAL personalmente trabajó como marino en un buque con bandera de Antigua y Barbuda que realizaba cabotaje entre Portsmouth y Harwich (Reino Unido).

Conclusiones

No es eficiente que todavía se prohíba, por ejemplo, que una empresa o un consorcio conecte con un solo servicio a Fortaleza con Rio Grande (Brasil), Buenos Aires con Bahía Blanca (Argentina), Valparaíso con Punta Arenas (Chile), y a la vez los tres países entre ellos. Dicho de otra forma, en vez de tener, por ejemplo, cuatro o cinco servicios independientes—tres de cabotaje y uno o dos internacionales—que no compiten entre ellos,

sería menos costoso mantener un menor número de servicios que a la vez daría un mayor número de opciones al usuario.

La competitividad de las economías de América Latina y el Caribe es fundamental para el desarrollo económico y social de la región—y para lograr una mayor competitividad, es crucial contar con servicios de transporte eficientes. Para las exportaciones, el costo del transporte juega un papel más importante que los derechos aduaneros en el país destino. A parte de este impacto directo, los servicios de transporte son también cada vez más relevantes durante los procesos de producción. Lo que se transporta no son solamente los productos finales, sino también los intermediarios. Una de las principales características de la globalización es el hecho de que un producto final se produce en más de un país, requiriendo una entrega segura, económica, y a menudo “justo a tiempo” de las materias primas y productos intermediarios provenientes del extranjero. Cualquier obstáculo que dificulte una integración de los procesos de producción en América Latina se convierte directamente en un obstáculo para la competitividad de sus economías. Las restricciones vigentes al transporte marítimo regional y de cabotaje son tal obstáculo.
