

Ley de Cabotaje

Experiencia Comparada

I. Introducción

El boletín [14532-15](#) que contiene el proyecto de Ley que modifica lo concerniente al cabotaje para promover la competencia, fue ingresado el 2021 y tiene por objetivo subsanar los altos costos del transporte marítimo costero y estancamiento de la productividad de este. En cuanto a los costos el ministro de Transportes y Comunicaciones menciona que “mover carga entre San Antonio y Punta Arenas cuesta USD \$2.826, lo que es un 4,6 veces que la ruta internacional entre San Antonio y Callao (Perú), que cuesta USD \$609 por la distancia equivalente” (Senado de Chile, 2024). En particular, cualquier incentivo a una flota nacional puede ayudar a reducir el impacto de los costos de flete en la balanza de pagos, asegurando más estabilidad a la política de comercio exterior. Así, el proyecto busca modernizar las excepciones con las que cuenta y bajar barreras administrativas para fomentar la creación de empresas chilenas, sin abrir el cabotaje, lo que es de relevancia ante los cuestionamientos del Sindicato Interempresa de Mujeres Mercantes de posibles ventajas por parte de conglomerados extranjeros (PortalPortuario, 2023).

Ante esto, en el presente documento se mencionan los dos grandes grupos de políticas de cabotaje marítimo: proteccionismo o liberalización. Si bien en Chile no se apunta explícitamente a una liberalización absoluta, sí se busca disminuir la concentración y estancamiento del cabotaje, tanto por medio de una modernización de las reglas como por la creación de incentivos a la incorporación de firmas nacionales en el rubro. Así, para avanzar hacia una mayor participación de firmas extranjeras, primero se necesita fortalecer la industria local.

Con ello, se revisarán experiencias comparadas de leyes de cabotaje en el mundo que incorporan esta última dimensión, es decir, la del fomento de una industria local, con fines de rescatar recomendaciones para la discusión del proyecto de ley actual.

II. El Cabotaje: Políticas Proteccionistas versus de Liberalización

El cabotaje se refiere a la navegación costera, específicamente al transporte de pasajeros o mercancías a lo largo de la costa de una nación. En la actualidad, el cabotaje puede aplicar a más dimensiones que la marítima, abarcando también a la aérea o terrestre. En este documento se habla acerca del término que corresponde al transporte marítimo costero. Asimismo, su expresión en la práctica responde a cuestiones que trascienden lo económico y comprenden intereses soberanos, por lo que la disyuntiva se encuentra en qué medidas aplicar al cabotaje: proteccionismo o liberalización.

El proteccionismo ha sido la principal estrategia para el desarrollo de industrias. Y esto es particularmente cierto en lo que respecta al comercio marítimo. Los países no se “especializan” sin ayuda de un sistema legal de protección de sus capitales frente a la competencia internacional. Ejemplo de ello es el Jones Act de Estados Unidos, que se alza como símbolo de un proteccionismo en cabotaje que da preferencia al empleo e industria local.

Las políticas más liberales, por su parte, apelan a que la competencia pondrá una presión a la baja de los costos. Independientemente de la nacionalidad de las naves, si estas logran proveer a menor costo el

servicio, entonces será la política preferida, bajo una serie de ideas institucionalizadas que dan prioridad a eficiencias asignativas y de mayor consumo como bienestar.

Sin embargo, estas dos formas de tratar el cabotaje tienen diferentes implicancias en la práctica y dependen del punto del desarrollo en que se encuentre la nación. Así, las políticas mencionadas poseen las siguientes características y motivaciones:

- a) **Proteccionismo:** El principio de cabotaje garantizará la protección y el desarrollo de las industrias marítimas nacionales; asegurará la seguridad nacional, la defensa y una economía sólida; evitará la dependencia de embarcaciones y empresas extranjeras; y proporcionará oportunidades laborales y comerciales para los ciudadanos del país (Agama & Alisigwe, 2018, p. 73). Según (Akpan, 2015, p.5) las prácticas que describen a este tipo de cabotaje son:
 - i) El buque debe estar documentado, registrado y enarbolar la bandera del país anfitrión. Además, su principal sede de negocios debe estar en ese país.
 - ii) El buque debe ser propiedad de una persona(s) que cumpla con los requisitos de nacionalidad del país anfitrión.
 - iii) La tripulación del buque debe estar compuesta por personas que cumplan con los requisitos de nacionalidad del país anfitrión.
 - iv) El buque debe ser construido, reconstruido y reparado en el país anfitrión.

Las razones económicas que giran en torno a este tipo de cabotaje son dos: “Primero, a menudo se argumenta que mantener una flota nacional puede ayudar a reducir el impacto adverso de los gastos de flete en la balanza de pagos. Segundo, puede contribuir a garantizar el crecimiento económico y el bienestar social mediante el desarrollo de capacidades locales en varios segmentos de la cadena de valor del transporte marítimo, especialmente en construcción y reparación de barcos, propiedad de embarcaciones, registro, operación y capacitación de marinos” (UNCTAD, 2017, p.17).

- b) **Liberalismo:** Bajo esta aproximación, las naves de cualquier origen, tripulación, bandera, etc. pueden participar en el transporte marítimo. Sin embargo, las políticas liberales se asocian a una industria e institucionalidad marítima más desarrollada, en la cual la competencia con naves extranjeras no es perjudicial. Específicamente: “Primero, permitir que embarcaciones extranjeras participen en el comercio costero evita que los propietarios de embarcaciones locales cobren tarifas de flete opresivas. Segundo, como resultado de un sistema liberal, los propietarios locales se ven sometidos a una competencia saludable que estimula su ingenio y desarrollo” (Akpan, 2015, p. 6).

Asimismo, si bien el relajar las medidas de cabotaje pueden mejorar varios aspectos, entre ellos la conectividad del país, esto es resultado de varias otras cosas que rodean esta decisión, como el desarrollo y modernización de infraestructura portuaria; mejora de eficiencia en operaciones en los puertos; fomento de la competencia portuaria y desarrollo de conexiones entre puertos y transporte al interior (UNCTAD, 2017).

Se puede extraer que cada tipo de política depende del caso específico, pero aun así existe un patrón: países con industrias consolidadas tienen más incentivos a moverse hacia políticas más liberales. Sin embargo, en Chile se tienen dos características claves: **Primero, el hecho de que el cabotaje está concentrado por parte de empresas nacionales (Fabres, 2023); Segundo, que su cabotaje actual limita la participación de navieros extranjeros.** Así, pese a no tener explícitamente un sistema de cabotaje que incentive al desarrollo de una industria de naves, el mercado se concentra como producto de las altas barreras de entrada, tanto para nacionales como extranjeros.

Así, una política de liberalización puede ir en la dirección correcta en cuanto a la desconcentración del mercado, pero **debe articularse con fines de generar una industria local que priorice el empleo y fabricación nacional. Para lo cual necesita de infraestructura e incentivos pre-existentes.**

III. Cabotaje en el Mundo

La regulación sobre el cabotaje en el mundo es de larga data. Según la literatura, fueron los franceses quienes promulgaron el principio legal de cabotaje en el siglo XVI, no sólo para proteger el comercio costero de un país sino también con el objetivo de ampliar el dominio de los países sobre los mares (Woodward et al., 2015). En este marco de desarrollo de la normativa sobre cabotaje, se presentan a continuación algunos ejemplos de políticas internacionales que pudieran ser de interés para establecer una actualización de la legislación chilena con incentivos de cara al fomento de la industria nacional.

● Indonesia

Indonesia es un país insular ubicado en el sudeste asiático y oceanía. Es el archipiélago más grande del mundo, compuesto por miles de islas de diferentes características. Indonesia es miembro del G20, considerada una economía emergente del mundo con fuentes de recursos naturales estratégicos como petróleo, gas, níquel y otros minerales críticos. Dada su característica de archipiélago, alrededor del 90% de la carga doméstica en Indonesia se transporta vía marítima. Si bien el país no cuenta con una geografía similar a la de Chile, si comparten similitudes en los sectores productivos extractivos como los principales polos productivos de la economía nacional.

Hasta el año 2008, Indonesia mantenía un sistema de cabotaje liberalizado, con un fuerte protagonismo de las embarcaciones extranjeras para operar por sus rutas. El año 2018 se promulgó la Ley de Navegación N°17, estableciendo las bases de un cabotaje proteccionista en el país que tuvieron por objetivo revitalizar la industria nacional. Inicialmente prohibieron el tránsito de navieras extranjeras sin excepciones, sin embargo, a propósito de evitar dificultades en la producción nacional, se incorporaron modificaciones en la normativa que establecieron excepciones temporales para navieras extranjeras, siempre privilegiando la industria nacional. Entre las políticas establecidas en esta normativa están:

- Las compañías navieras extranjeras que quieran navegar en el país, están obligadas a establecer empresas conjuntas con socios indonesios y su inversión directa no puede superar el 49% del capital total.
- En favor del turismo del país, se permite que los cruceros extranjeros puedan atracar en cinco de los puertos más importantes del país.
- En sectores productivos estratégicos, como el petróleo o el gas, se permite que navieras extranjeras transporten maquinaria. Esto se espera sea temporal en favor de que el país cuente con embarcaciones capaces de hacerse cargo de la demanda del sector.

- El año 2018, se limitan las excepciones para embarcaciones extranjeras en sectores como el transporte de carbón y recursos naturales de alto valor estratégico y económico para el país, permitiendo su participación sí y solo sí no existan embarcaciones nacionales suficientes.
- Las excepciones establecidas en la normativa, permiten adquirir permisos temporales a embarcaciones extranjeras (en los sectores mencionados anteriormente). Estos permisos temporales son revisados periódicamente, en favor de asegurar que, de haber embarcaciones nacionales que puedan satisfacer la demanda de un sector, las embarcaciones extranjeras se retiren.

El cabotaje en Indonesia ha favorecido el desarrollo de la industria naviera nacional, reduciendo la dependencia de operadores extranjeros en favor de la autosuficiencia del transporte marítimo. A pesar de ello, se mantiene el desafío de mejorar la infraestructura y la tecnología en sectores altamente especializados y estratégicos para el país como el petróleo y el gas.

● Brasil

Brasil es un país de enormes dimensiones. La costa extensa del país hace que el cabotaje sea una alternativa estratégica para mover mercancías y pasajeros, siendo el quinto país más grande del mundo. Brasil es también considerada una economía emergente, perteneciente a los BRICS+, siendo la agricultura, la minería, la energía y la manufactura y la industria sus principales sectores productivos. Entre las similitudes que tiene con Chile, además de pertenecer a la misma región, es que a pesar de que su costa supera los 7.500 kilómetros de extensión, la participación del cabotaje en la matriz logística nacional alcanzó sólo un 11% el año 2022 (Mattos, et. al, 2022).

La magnitud del país vecino, ha implicado tomar una serie de medidas para potenciar la industria nacional de forma progresiva, junto con flexibilizar -en el camino- las restricciones para la navegación de embarcaciones extranjeras. El año 2013, se promulgó la Ley de Puertos (N°12.815), que si bien no tuvo como foco central regular el cabotaje, sí tuvo como objetivo crear condiciones favorables para el desarrollo del sector, incentivando inversiones en infraestructura portuaria. El año 2020, se implementó el programa BR do Mar que consolidó este camino, destacando en ello medidas como:

- Las empresas brasileñas pueden arrendar embarcaciones extranjeras sin tripulación (*bareboat*) de forma simplificada, con el objetivo de aumentar la competitividad en el sector y reducir los costos.
- Para aumentar la flota nacional de embarcaciones, se establecen incentivos fiscales y financiamiento dirigido a empresas nacionales para la construcción de embarcaciones de cabotaje en astilleros brasileños. Aquí aparece el Fondo de la Marina Mercante que otorga financiamiento a tasas de interés preferenciales para la construcción de embarcaciones.
- Para disminuir el costo operativo de las empresas de cabotaje y fomentar el uso de las rutas marítimas, se aplican exenciones y reducciones de impuesto sobre los servicios de transporte del mar.

● Perú

Perú, país limítrofe con Chile, destaca por una economía que depende en gran medida de la exportación de recursos naturales, especialmente de minerales como cobre, oro, plata y zinc. Junto con ello, sectores como la agricultura y la pesca aportan de forma importante en el PIB nacional, situación similar a la

chilena. La costa del Perú tiene una extensión superior a los 3 mil kilómetros, sin embargo, la gran mayoría de su producción nacional se traslada de forma terrestre.

Perú, destacaba por ser un país con una política de cabotaje altamente proteccionista, permitiendo sólo a barcos con bandera peruana la operación en carga y pasajeros entre los puertos del país. El año 2018, se promulgó el Decreto Legislativo N°1413 donde se establecieron condiciones especiales para la participación de embarcaciones extranjeras, ante la ausencia o insuficiencia de oferta nacional, junto con establecer que el cabotaje de carga sólo lo podrían realizar personas naturales o jurídicas constituídas en Perú con capital nacional o extranjero.

Durante este año, el Congreso de Perú aprobó una nueva normativa (Decreto Legislativo N°5175) que modifica el DL N°1413, y que tiene por fin liberalizar el acceso al cabotaje de pasajeros y carga. De esta forma, Perú pasa de un régimen altamente proteccionista y con limitaciones de infraestructura portuaria y bajo stock de navieras nacionales, a uno altamente liberalizado, sin restricciones para la participación extranjera, pues tanto la carga como el transporte de pasajeros lo podrán realizar personas naturales o jurídicas sin necesidad de constituirse en el país. Las restricciones materiales del país, no buscaron ser superadas vía políticas de fomento nacional, sino más bien reemplazadas por la capacidad naviera de otras naciones.

IV. Conclusiones

El cabotaje, sobre todo para los países con extensas costas, resulta ser un aspecto estratégico que regular. En esa dirección, entre las políticas que más se repiten en la experiencia internacional es la aplicación de diversos mecanismos de financiamiento para favorecer la construcción de embarcaciones nacionales, fortaleciendo la industria naval. Esto está alojado principalmente en países de economías fuertes y con mercados grandes y diversos. Ahora bien, los incentivos tributarios son más bien transversales, buscando favorecer la competitividad de la industria naviera nacional.

El caso de Brasil es particularmente interesante pues, si bien es un país de gran envergadura económica y geográfica, inició un camino que combina políticas proteccionistas con instrumentos liberales temporales que buscan potenciar un sector sub-utilizado para el transporte de mercancías dentro del país. De esta forma, no sólo aborda instrumentos para potenciar la oferta naviera nacional, sino también para mejorar la infraestructura necesaria para el funcionamiento de una marina mercante mayor: los puertos.

En caso de Indonesia, siendo un país mucho más proteccionista en su política de cabotaje, fue estableciendo excepciones para abrir la participación a navieras extranjeras de forma focalizada en sectores estratégicos como el petróleo o el gas de forma temporal, no perdiendo de vista que en el horizonte está la creación de mejores condiciones para que, en el futuro próximo, sean las embarcaciones nacionales las que puedan absorber la demanda de este sector.

Una ley de cabotaje que fomente la industria nacional es clave para el desarrollo económico, la seguridad nacional y la sostenibilidad de los países, especialmente en aquellos con extensas costas o territorios insulares. En esa línea, una ley de cabotaje no sólo debería buscar resguarde las navieras nacionales en sí mismas sino que promover su desarrollo con planes de financiamiento para su construcción y formación de tripulaciones nacionales suficientes para responder a la demanda de embarcaciones.

V. Referencias

Agama, F. O., & Alisigwe, H. C. (2018). Cabotage regimes and their effects on states' economy. *Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence Vol 9. No1*

Akpan, A. (2015). De-Regulation or More Regulation: The Intellectual Predicament of the Law of Maritime Cabotage. En *New Challenges in Maritime Law: de lege lata et de lege ferenda* (pp. 381-406). Bonomo Editore.

Fabres, F. (2023). El Mercado de Cabotaje Marítimo de Carga en Chile. Tesis Magíster Políticas Públicas. Universidad de Chile. Disponible [aquí](#).

Mattos, M., Campos, R. & Teixeira, M. (2022). International Bar Association. Brasil crea programa federal para incentivar el cabotaje. Disponible [aquí](#).

Mundo Marítimo. (2023, agosto 28). Congreso de Perú aprueba ley que liberaliza el acceso al cabotaje de pasajeros y de carga. Disponible [aquí](#).

Paixão, A., & Lyridis, D. (2018). Protectionist vs liberalised maritime cabotage policies: A Review. *Maritime Business Review*. Disponible [aquí](#).

PortalPortuario. (2023). *Sindicato de Mujeres Mercantes sobre proyecto de cabotaje: "Creemos fehacientemente que esta ley es mala"* Recuperado el 04 de noviembre del 2024 de <https://portalportuario.cl/sindicato-de-mujeres-mercantes-sobre-proyecto-de-cabotaje-creemos-fehacientemente-que-esta-ley-es-mala/>

Senado de Chile. (2024). *Cabotaje marítimo: Proyecto crea condiciones para optimizar la cadena logística nacional*. Recuperado el 04 de noviembre del 2024 de <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/cabotaje-marit>

United Nations Conference on Trade and Development. (2017). *Rethinking maritime cabotage for improved connectivity*.