

**INFORME DE LA COMISION DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES,** recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 3º del decreto ley Nº 3.059, de 1979, para autorizar el cabotaje de pasajeros a cruceros de bandera extranjera, en los casos que señala.

**BOLETÍN Nº 9.656-15**

---

**HONORABLE SENADO:**

Vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Alejandro Navarro, Alejandro Guillier y Ricardo Lagos.

-----

Se deja constancia de que vuestra Comisión, en virtud de lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado, acordó proponer a la Sala discutir sólo en general este proyecto de ley, no obstante ser de artículo único.

-----

Asistió además de los miembros de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, el Honorable Senador señor Alejandro Guillier.

-----

Durante el análisis de este proyecto de ley, vuestra Comisión contó con la participación del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Andrés Gómez-Lobo; de la Subsecretaria de Turismo, señora Javiera Montes; de la Asesora Legislativa del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señora Paola Tapia; del Coordinador Marítimo del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Gonzalo Frigerio; del Coordinador Legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco Del Río y del Asesor Legislativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, señor Rodrigo Medina.

Asimismo, concurren especialmente invitadas a exponer sus puntos de vista, las siguientes entidades:

- Corporación de Puertos del Cono Sur. Asistieron el Presidente del Directorio, señor Ignacio Covacevich; el Director Ejecutivo, señor Sebastián Montero y el Director, señor Juan Esteban Bilbao.

- Empresa Portuaria Talcahuano San Vicente. Participaron el Presidente del Directorio, señor Álvaro Díaz y el Gerente General, señor Rodrigo Monsalve.

- Federación de Sindicatos Marítimos (FESIMAR). Concurrió el Director de Relaciones Públicas, señor Walter Sandoval.

- Asociación de Armadores de Transporte Marítimo, Fluvial, Lacustre y Turístico Sur Austral (ARMASUR). Participaron el Gerente General, señor Manuel Bagnara; el Director, señor Héctor Henríquez; el Director, señor Jaime Jonshon y el Asesor, señor Alejandro Tenorio.

Además asistieron los Asesores del Honorable Senador señor Girardi, señor Nicolás Fernández; del Honorable Senador señor Letelier, señores Sebastián Divin y José Fuentes; del Honorable Senador señor Matta, señor Hugo Ilabaca; del Honorable Senador señor Ossandón, señoras María Angélica Villadango e Israela Rosenblum y señor José Huerta; del Honorable Senador señor García-Huidobro, señor Cristián Rivas; del Honorable Senador señor Guillier, señora Natalia Alviña; del Honorable Senador señor Navarro, señores Fabián Luengo y Jaime Mondría y de la Segpres, señora María Fernanda Cuevas.

De los invitados, se excusó el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Luis Felipe Céspedes.

## **OBJETIVOS DEL PROYECTO**

Permitir el cabotaje de pasajeros, para barcos de bandera extranjera con una capacidad de transporte igual o superior a 400 pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Asimismo, se pretende permitir el cabotaje de pasajeros en naves extranjeras con una capacidad menor a 400 pasajeros, en aquellos casos en que en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, en conformidad al reglamento que al efecto se dicte.

## ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

### I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

**1.- Decreto Ley N° 3.059**, de 1979, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ley de Fomento a la Marina Mercante.

Artículos 3° y 4°.

### II. ANTECEDENTES DE HECHO

Los autores de la Moción señalan que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la voz "Cabotaje", significa "Tráfico marítimo en las costas de un país determinado".

El cabotaje como tal, y teniendo en cuenta la especial naturaleza del transporte marítimo, se divide en cabotaje de bienes y de personas.

La política de "libertad del mar" o "de navegación" en la realidad cede ante una regulación estatal que protege el tráfico marítimo con banderas chilenas. En efecto, señalan los Honorables señores Senadores que esta es una de las pocas industrias proteccionistas que quedan en el marco de la economía neoliberal que nos rige.

Prosiguen expresando que el artículo 1° del decreto ley N° 3.059, Ley de Fomento a la Marina Mercante, dispone que: "la política naviera permanente de Chile es fomentar el desarrollo y favorecer la mantención de su Marina Mercante en armonía con el interés general. En tal sentido, el Estado de Chile propenderá a apoyar a las empresas navieras chilenas para obtener acceso a los mercados mundiales de transporte marítimo y para que transporten efectivamente desde o hacia Chile una parte relevante de las cargas marítimas".

Concordando con la necesidad de proteger a la industria nacional, los autores de la Moción estiman necesario revisar las normas que nos rigen en la medida de que las protecciones sean desproporcionadas, o medidas finalmente regresivas ante los cambios de la economía mundial y su impacto en ciudades que ven el turismo como una industria limpia, sustentable y eje de su desarrollo estratégico.

### **Características del cabotaje de personas**

La industria de cabotaje de personas se encuentra muy desarrollada a nivel internacional por la existencia de cruceros. De acuerdo a datos de la Cámara Chilena Norteamericana de Comercio, "la industria de los cruceros es el segmento de la industria turística internacional con mayor crecimiento, alcanzando un aumento en su actividad del 2.100% desde 1970, año en el que sólo alrededor de 500 mil personas tomaban cruceros. En efecto, agregan que la industria estima que alrededor de 13,5 millones de personas tomaron algún crucero en 2009, aumentando a 14,3 millones en 2010".

En la década de los años 80 del siglo pasado, se construyeron alrededor de 40 nuevos barcos. En los años 90 se duplicó tal cifra y sólo durante la primera quincena del presente siglo, se construyó en promedio un crucero al año. Todo indica que las cifras seguirán creciendo.

Así, indican que el promedio de 8,5% de crecimiento anual en los últimos 20 años, y cerca de 90 millones de pasajeros desde 1980, 60% de los cuales han sido generados en la última década, es una tendencia que no muestra signos de desaceleración, con 13 y 13,5 millones de pasajeros en los años 2008 y 2009, comparados con los 12,6 millones en el año 2007, y que se espera continúe a lo largo del siglo XXI.

Posteriormente, manifiestan que de acuerdo al informe de la Corporación Puertos del Cono Sur, "la preferencia de los pasajeros de cruceros por rutas que tengan una duración máxima de 7 días, es el período de tiempo más demandado a la industria de cruceros. Hoy la demanda por este tipo de cruceros de 7 días, o menos, es de aproximadamente un 90% del mercado total".

En consecuencia, expresan que parece innecesario señalar el potencial que tiene Chile, con su larga costa, para beneficiarse del tráfico marítimo. Del mar a la cordillera, los atractivos turísticos de Chile son conocidos en todo el mundo, y también por los mismos nacionales. La tranquilidad de Chile, su estabilidad, son activos turísticos indesmentibles.

En tal sentido, destacan que la misma Estrategia Nacional de Turismo de Chile, señala que "el viajero sofisticado está buscando maneras más 'reposadas' de viajar: los cruceros nunca habían sido tan populares como ahora, y la moda de viajar en trenes de lujo está de vuelta".

Lamentablemente, subrayan que el diagnóstico en Chile es negativo, por fuertes falencias de la política pública de fomento,

pues, de acuerdo al Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) "Chile perdió competitividad entre los años 2008 y 2011, observándose una disminución de un 40% en la recalada de cruceros al país y un 46% en el número de llegada de pasajeros. Se estima que el país dejó de percibir más de US\$ 35 millones anuales, sólo por concepto de gasto de pasajeros y tripulantes en los puertos de recalada (esto no incluye ingresos por servicios adicionales o de operación de la nave tales como: combustible, puertos, insumos y otros)".

### **Regulación del cabotaje de pasajeros en Chile**

En este punto, señalan que la realidad actual de Chile dista de ser halagüeña para el mercado de cruceros, particularmente cuando se trata del cabotaje de pasajeros entre puertos chilenos por barcos con bandera extranjera.

De acuerdo al artículo 3º del decreto ley N° 3.059, Ley de Fomento a la Marina Mercante:

"El cabotaje queda reservado a las naves chilenas. Se entenderá por tal el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva.

Las naves mercantes extranjeras podrán participar en el cabotaje cuando se trate de volúmenes de carga superiores a 900 toneladas, previa licitación pública efectuada por el usuario, convocada con la debida anticipación. En este caso y para el solo efecto de la adjudicación de la licitación, las ofertas con naves mercantes extranjeras se incrementarán en un porcentaje similar al de la tasa general del arancel aduanero, de acuerdo con el procedimiento que señale el reglamento.

La adjudicación de embarques de cargas mediante el proceso de licitación señalado en el inciso anterior, podrá ser reclamado por los navieros chilenos que participaron en la licitación dentro del plazo de tres días hábiles, contado desde la fecha de su adjudicación ante la Comisión mencionada en el artículo siguiente, la que deberá resolver en su sesión inmediatamente posterior a la fecha del reclamo, sea aquélla ordinaria o extraordinaria. Transcurridos 30 días contados desde la fecha del reclamo sin que medie un pronunciamiento de la Comisión, la adjudicación de la licitación se entenderá aprobada.

Efectuada la adjudicación, y aun cuando exista reclamación pendiente, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones autorizará a la nave extranjera para efectuar el transporte de cabotaje de las cargas señaladas.

Si fuere acogida la reclamación y el usuario embarque, éste deberá pagar una multa de 1% a 25% del valor del flete, que será aplicada por la Comisión señalada en el artículo 4°. En este caso no se aplicarán las sanciones a que se refiere el artículo 18.

Cuando se trate de volúmenes de carga iguales o inferiores a 900 toneladas y no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno, la autoridad marítima autorizará el embarque de dichas cargas en naves mercantes extranjeras. Asimismo, dicha autorización deberá darse cuando se trate del transporte exclusivo de pasajeros. El reglamento determinará cuándo se entenderá que no hay disponibilidad de naves dentro del plazo que fijará para este efecto.

Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, la autoridad marítima local correspondiente podrá excluir a una o más naves mercantes extranjeras del cabotaje cuando, a su juicio, existieren razones suficientes para así disponerlo. En todo caso, el armador u operador de la nave podrá solicitar la reconsideración de esta medida, aun por la vía telegráfica, al Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

El transporte de contenedores vacíos entre los puntos que indica el inciso primero de este artículo, sólo podrá realizarse por armadores u operadores extranjeros cuando exista idéntica facultad para las empresas navieras chilenas en los países de la nacionalidad y domicilio del respectivo armador u operador de la nave.

Con todo, si por nacionalidad o domicilio un armador u operador extranjero está vinculado a un grupo de países con una política naviera común, será necesario, además, que las empresas navieras chilenas estén facultadas para transportar contenedores vacíos en y entre los países del grupo de que se trate".

En efecto, explican que la ley chilena, definiendo el cabotaje de personas (transporte marítimo de personas entre los puertos del país), omite normar el transporte marítimo de personas a barcos con bandera extranjera.

En seguida, indican que tal como señala el informe de la Corporación Puertos del Cono Sur: "hoy las empresas nacionales Navimag, Naviera Austral, Skorprios, y Australis, son las únicas que dan servicios a pasajeros en la zona sur del país, manteniendo al resto del país sin servicios de transporte de pasajeros ni de turismo. Las dos primeras orientadas a dar servicios de conectividad del país y las dos últimas otorgando servicios turísticos de contemplación de las bellezas en la Patagonia chilena."

### **Discriminación a la industria de cruceros**

A este respecto, manifiestan que de acuerdo al informe de Puertos del Cono Sur, "la magnitud de nuestra costa no nos permite satisfacer la demanda de cruceros con una duración de 7 días o menos, ya que las naves de cruceros extranjeras no pueden realizar cabotaje y por las distancias existentes, no pueden recalar en países vecinos para efectuar los recambios de pasajeros".

Lo anterior, como contraste a destinos como el Caribe, el Mediterráneo, el Mar del Norte, etc., en donde la cercanía de las costas permite el cabotaje de pasajeros por barcos con bandera extranjera. Uno de los ejemplos más patentes es Brasil, que en 1995 avanzó en materia de liberalizar la navegación de cabotaje para naves de turismo extranjero y transporte de pasajeros. Con la publicación de la Enmienda Constitucional N° 7/95, bajo intensa actuación de Embratur (Instituto Brasileño de Turismo) fue liberada la navegación a los barcos de cabotaje de pasajeros en la costa brasileña. Brasil, con un litoral de 7.367 kilómetros y unos 35.000 kilómetros de vías navegables para turismo náutico en presas, lagos, lagunas y ríos, apuntó a un mayor crecimiento del turismo de cruceros y a pesar de algunas otras restricciones, lo ha conseguido. Chile, tiene más de 6.300 kilómetros de litoral, con productos turísticos de igual o mayor interés incluso que Brasil.

### **Proyecto de ley del gobierno del ex Presidente de la República señor Sebastián Piñera**

En lo concerniente a este acápite, señalan que el Gobierno del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera, presentó un proyecto de ley, Boletín 8330-15, que "Modifica Ley de Fomento a la Marina Mercante, (decreto ley N° 3.059 de 1979) y ley sobre Impuesto a la Renta (decreto ley N°824 de 1974), permitiendo que naves mercantes chilenas y extranjeras, puedan realizar cabotaje", el que ingresó el martes 5 de junio de 2012 a la Cámara de Diputados.

Lamentablemente, recalcan, se perdió una oportunidad histórica, y no se abordó el cabotaje de pasajeros en barcos con bandera extranjera.

### **Propuesta de solución**

Por último, en este punto, los autores de la Moción, proponen acoger la solución de Puertos del Cono Sur, de permitir expresamente el cabotaje de pasajeros, para barcos de bandera extranjera entre puertos chilenos, pero con limitaciones, para proteger la industria nacional. Los límites son permitir esta actividad sólo para barcos foráneos con una capacidad igual o mayor a 400 pasajeros, y sólo habilitándose a naves extranjeras con una capacidad menor a la indicada en caso de que no haya disponibilidad de cabotaje en barcos de bandera nacional, y previa autorización de autoridad competente.

### **BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL**

**Asimismo, durante la discusión en general de esta iniciativa legal, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, solicitó, por medio del Oficio N° 109/TT/2015 a la Biblioteca del Congreso Nacional la elaboración de tres informes sobre legislación comparada relativos a aspectos relacionados con el proyecto de ley. Dichos informes fueron elaborados por la señora Paola Álvarez, Investigadora del área temática de análisis legal, siendo su tenor el siguiente:**

#### **Primer Informe**

#### **Cabotaje de pasajeros en la legislación comparada**

El presente informe analiza la experiencia comparada en relación al cabotaje de personas por parte de naves extranjeras.

En el caso de los países de América Latina, la mayoría reserva el cabotaje y tienen establecidas distintas medidas de fomento a sus Marinas Mercantes. Sin embargo, existen diferentes acepciones de cabotaje. Argentina hace una subdistinción dentro del cabotaje: cabotaje nacional sólo a buques de bandera argentina y cabotaje fronterizo, que puede ser con barcos de bandera extranjera en aguas nacionales si hay tratados, convenios o acuerdos internacionales. Por su parte, en Uruguay se adopta una definición más amplia, pues la navegación y comercio de cabotaje es la que se realiza entre puertos de la República y por vía fluvial entre puertos de la República y los de los países limítrofes.

Otros, como Brasil, Colombia, Perú y Venezuela no hacen distinciones y hacen reserva de cabotaje para sus embarcaciones de bandera nacional, pero con excepciones. En Brasil, los buques de pabellón extranjero pueden operar en las navegaciones de cabotaje y cursos interiores nacionales, siempre que sean fletados por una empresa brasileña de navegación. En Colombia, excepcionalmente se permite a empresas

extranjeras realizarlo cuando las empresas nacionales no están en capacidad de hacerlo. En Perú, en los casos de inexistencia de naves propias, se permite el fletamento de naves de bandera extranjera para ser operadas, únicamente, por navieros nacionales, hasta por un período de 6 meses no prorrogables. Por último, en Venezuela, se permite a la autoridad marítima otorgar, a solicitud de parte, en forma excepcional, un permiso especial a buques de matrícula extranjera, para efectuar cabotaje o navegación doméstica.

Fuera de Latinoamérica, se desarrolla, paralelamente al concepto de cabotaje, el de *Short Sea Shipping* (SSS) o “Transporte Marítimo de Corta Distancia”. En la Unión Europea (UE), el cabotaje es de libre prestación entre los Estados miembros, exceptuando, por tanto, a los buques con bandera de países no miembros.

Finalmente, en los EE.UU, la legislación federal reserva el transporte marítimo de mercancías y pasajeros a embarcaciones construidas, mantenidas, inscritas, de propiedad y con tripulación, de los EE.UU. Sin perjuicio de ello, se ha adoptado el concepto de *Short Sea Shipping* o SSS para las transacciones (pasajeros y carga) que tienen lugar entre los puertos estadounidenses por ruta costera o ríos, o entre los puertos de EE.UU. y los puertos canadienses en los Grandes Lagos.

## **Introducción**

El presente informe analiza la legislación y experiencia comparada en relación al cabotaje de personas por parte de naves extranjeras, en la Unión Europea (particularmente España), Estados Unidos de América y el Cono Sur (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela). Para ello, se revisa tanto la definición legal o reglamentaria del cabotaje, así como las restricciones o prohibiciones asociadas, como la reserva de carga y/o pasajeros.

El tema que aborda el presente Informe y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

## **I. Antecedentes generales sobre cabotaje en Chile**

En el marco del seminario “Los desafíos del cabotaje en Chile”, organizado por la Liga Marítima de Chile en 2005, Fernando Lazcano Jiménez, a la fecha Gerente General de la Asociación Nacional de Armadores del Sur A.G., destacaba a la zona sur de nuestro

país, por su particular geografía, como una zona propicia para el desarrollo del cabotaje (carga y pasajeros).

Por una parte, el cabotaje de pasajeros estaría vinculado tanto a necesidades de transporte con fines de conectividad como turísticos. Por otra, el cabotaje de carga sería vital para el desarrollo de actividades industriales (acuicultura, pesca, forestal y transporte propiamente tal). Por último, el cabotaje también tendría una importancia económica y geopolítica para las regiones más australes de Chile, pues sería el único medio de conexión para las regiones XI y XII con el resto del territorio continental. Por estas razones, Lazcano Jiménez destaca la necesidad de crear, preservar y desarrollar una industria de transporte marítimo<sup>1</sup>.

### 1. Definición de cabotaje

En palabras breves, cabotaje es el transporte de mercancías y/o pasajeros entre puertos de un mismo país. Pero, como se verá en los casos analizados, esta definición puede ser más o menos restrictiva.

La Ley de Fomento a la Marina Mercante de Chile, Decreto Ley N° 3.059 de 1979<sup>2</sup>, define la navegación de cabotaje como “el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva” (artículo 3°).

El concepto de cabotaje está definido también en la legislación aduanera, Decreto con Fuerza de Ley N° 30, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley de Hacienda N° 213, de 1953, sobre Ordenanza de Aduanas<sup>3</sup>. Éste, en su artículo 2° N° 8 señala que “el tráfico de cabotaje es el transporte por mar de mercancías nacionales o nacionalizadas, o la simple navegación entre dos puntos de la costa del país, aunque sea por fuera de sus aguas territoriales pero sin tocar puerto extranjero”.

<sup>1</sup> En este contexto, Lazcano señalaba, como una amenaza al cabotaje, una mayor competencia desigual en el transporte de pasajeros con fines turísticos, necesitándose “igualar los términos de competitividad entre los Mega Cruceros Internacionales y los Cruceros Nacionales. Mientras los primeros gozan de beneficios tributarios destinados a las exportaciones, consagrado en el Decreto Ley N° 825 de 1974 – Ley sobre Impuestos a las Ventas y Servicios, como exención de IVA por las compras de alimentos y bebidas destinadas al consumo de pasajeros, recuperación del impuesto IVA e impuesto específico y reintegro de derechos de Aduana denominado “rancho exportador” por suministro de combustible, ventas a bordo libres de impuesto y la operación de casinos dentro del territorio nacional; los Cruceros Nacionales no pueden acceder a estos beneficios”. Fernando Lazcano Jiménez, en “El Cabotaje Regional. Su Historia, Presente y futuro”. Revista Mar, Liga Marítima de Chile. Edición N°191 (2005). Disponible en: <http://www.ligamar.cl/revis6/27.htm> (Enero, 2016).

<sup>2</sup> DL 3059 disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7052> (Enero, 2016).

<sup>3</sup> DFL N° 30 disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=238919> (Enero, 2016).

Por tanto, en la legislación chilena se observan los siguientes elementos comunes al cabotaje marítimo:

- Transporte de carga/pasajeros,
- Entre puntos del territorio nacional.

Para Seabra y otros autores, sería evidente que la heterogeneidad del concepto de cabotaje, en muchos casos ha sido adoptada como una estrategia de extensión al comercio internacional de las ventajas de la navegación costera, cuando se realiza dentro del bloque (Unión Europea) o con países geográficamente próximos o con una costa común (los casos de Argentina, Uruguay, EE.UU. y la propia Unión Europea (UE), por ejemplo, en relación con los países bálticos)<sup>4</sup>.

En este contexto, aparece el concepto de *Short Sea Shipping* (SSS) o “Transporte Marítimo de Corta Distancia”, directamente relacionado al cabotaje, que se referiría al transporte de carga y pasajeros en que no habría cruces o tránsito por océanos, es decir, se trataría de travesías hechas a lo largo de la costa. Sin embargo, interpretaciones como la europea, definen el SSS como el tránsito de carga y pasajeros entre puertos de un país y los puertos de sus países vecinos, situando así al concepto en un contexto regional<sup>5</sup>.

Por tanto, al igual que el cabotaje, el SSS tampoco tendría una definición precisa, sino que ha sido definido de diversas maneras, de acuerdo con la realidad y los intereses de los países que lo adoptan<sup>6</sup>.

## 2. Reserva del Cabotaje Marítimo

En Chile se reserva expresamente el cabotaje a las naves chilenas, permitiendo la participación de buques extranjeros a través de licitación pública previa (artículo 3º, Decreto Ley Nº 3.059).

La reserva del cabotaje marítimo, señala Sierra Merino, constituye la regla general aplicada por los países que son socios comerciales de Chile y rige también en la mayoría de los países a nivel global. Dicho principio estaría consagrado en numerosos e importantes

---

<sup>4</sup> Seabra, Fernando *et al.* “A grande cabotagem no Mercosul: A importância da navegação costeira para a integração do bloco”. Redefiniendo A Diplomacia Num Mundo Em Transformação, 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). 29-31 de Julho, 2015, Belo Horizonte (MG). Disponible en: <http://bcn.cl/1tvbw> (Enero, 2016).

<sup>5</sup> Seabra, Fernando *et al.* Op. cit.

<sup>6</sup> Seabra, Fernando *et al.* Op. cit.

tratados suscritos por nuestro país (Alemania, Brasil, Canadá, China, México, EE.UU., etc.)<sup>7</sup>.

Ahora bien, no obstante lo anterior, existirían algunas diferencias en cuanto a las excepciones, fundamentalmente en cuanto al grado de facilidad con que las legislaciones permiten otorgar permisos para que buques con bandera extranjera puedan prestar este servicio. En general, el Estado autorizaría la excepción a la regla en dos casos<sup>8</sup>:

- Que existan acuerdos de reciprocidad o,
- Que se cumplan ciertas condiciones de mercado, es decir, que la oferta de la capacidad de bodega nacional no sea suficiente para cumplir con la demanda de transporte.

## II. Legislación Comparada

### 1. Unión Europea

En la Unión Europea (UE), el cabotaje es de libre prestación entre los Estados miembros, aunque manteniendo la restricción a buques que tengan una nacionalidad distinta a la de sus países miembros<sup>9</sup>.

El Reglamento (CEE) N°3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos en el interior de los Estados miembros, garantiza que, dentro de un país de la UE determinado, las compañías marítimas o los nacionales basados en otros países de la misma tengan derecho a prestar servicios de transporte marítimo (conocido como cabotaje marítimo) siempre que reúnan todas las condiciones necesarias para su admisión en el cabotaje del citado país. Las compañías marítimas basadas en países de fuera de la UE, pero controladas por nacionales de la UE, también puede prestar dichos servicios<sup>10</sup>.

Actualmente, como se señaló en el apartado anterior, el cabotaje se enmarca dentro del concepto *Short Sea Shipping* (SSS) o “Transporte Marítimo de Corta Distancia” pues, básicamente, se trata del transporte marítimo entre los países europeos<sup>11</sup>. La normativa comunitaria define el SSS como el “movimiento de mercancías y pasajeros

<sup>7</sup> Sierra Merino, Arturo. “Cabotaje”. Revista Mar. Liga Marítima de Chile. Edición N°191 (2005). Disponible en: <http://www.ligamar.cl/revis6/19.htm> (Enero, 2016).

<sup>8</sup> Mar & Gerencia. La importancia del Cabotaje Marítimo en Venezuela. Disponible en: <http://bcn.cl/1tv28> (Enero, 2016).

<sup>9</sup> Mar & Gerencia. Op. cit.

<sup>10</sup> EUR-Lex. Libre prestación de servicios en el interior de la UE (cabotaje marítimo). Disponible en: <http://bcn.cl/1tvn9> (Enero, 2016).

<sup>11</sup> Seabra, Fernando *et al.* Op. cit.

por mar entre puertos situados en territorio de la UE o entre esos puertos y puertos situados en países no europeos con una línea de costa en los mares que rodean Europa”. Este concepto incluye transporte marítimo nacional e internacional, incluidos los servicios *feeder*, a lo largo de la costa y con islas, ríos o lagos. Se aplica también al transporte marítimo entre estados miembros de la UE y Noruega, Islandia y otros países ribereños del mar Báltico, el Mar Negro y el Mediterráneo<sup>12</sup>.

Por tanto, el SSS incluye el cabotaje interior de cada país y, en particular, los servicios marítimos regulares entre los puertos continentales y puertos insulares del mismo país. En España, por ejemplo, muchos de los servicios de transporte marítimo entre las Islas Canarias y Baleares y la Península Ibérica se encuadran en el concepto europeo de SSS y destacan tanto por su regularidad como por su alta frecuencia<sup>13</sup>.

La Comisión Europea tiene una activa política de promoción del SSS, por tratarse de un modo de transporte muy eficiente en términos de desempeño ambiental y eficiencia energética. Por tanto, la Comisión apoya los centros de coordinación para el Transporte Marítimo de Corta Distancia en toda la costa de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>14</sup>.

El programa de la Comisión contiene un conjunto de 14 acciones subdivididas en medidas, con mención de los actores responsables y el calendario respectivo (2003-2010) para cada medida. En él se describen las iniciativas legislativas, técnicas y operativas destinadas a desarrollar el SSS a nivel comunitario, nacional, regional y sectorial<sup>15</sup>.

De acuerdo al 5º Informe de la Comisión Europea, de abril de 2014, el cabotaje marítimo de pasajeros presenta un grado elevado de concentración: los dos mayores mercados son Grecia e Italia, seguidos de España<sup>16</sup>.

### **a. España**

---

<sup>12</sup> Shortsea Promotion Center – SPC Spain. Definición del SSS. Disponible en: <http://bcn.cl/1tvkd> (Enero, 2015).

<sup>13</sup> Shortsea Promotion Center – SPC Spain. Op. cit.

<sup>14</sup> European Commission. Short sea shipping. Disponible en: <http://bcn.cl/1tv11> (Enero, 2016).

<sup>15</sup> European Commission. Short sea shipping. Op. cit.

<sup>16</sup> Informe de la Comisión al Consejo. Quinto informe sobre la aplicación del Reglamento nº 3.577/92 por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (2001-2010). Disponible en: <http://bcn.cl/1tvp3> (Enero, 2015).

La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante<sup>17</sup> en su artículo 7.2 clasifica la navegación, en función de su ámbito, en cabotaje, exterior y extranacional. A su turno, indica que navegación de cabotaje es la que, no siendo navegación interior, se efectúa entre puertos o puntos situados en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.

En cumplimiento a la normativa comunitaria, se dictó el Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público<sup>18</sup> <sup>19</sup>. En el artículo 2 se dispone que la navegación de cabotaje con finalidad mercantil, tal como se define en el artículo 7.2 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, queda reservada a buques mercantes españoles y de los restantes Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo.

Además, el artículo 7 establece que la navegación de línea regular de cabotaje insular<sup>20</sup> que transporte pasajeros, vehículos en régimen de pasaje y carga rodada, entre puertos situados en la península y los territorios españoles no peninsulares, se declara de interés público, a fin de garantizar la suficiencia de servicios, y podrá hacerse bajo obligaciones de servicio público (frecuencias mínimas y tiempo mínimo de los servicios y acreditar una adecuada capacidad de prestación del servicio mediante una capacidad económica suficiente) o en régimen de contrato administrativo.

Esta ley no establece reserva de cabotaje a los buques de bandera española.

#### **b. Estados Unidos de América (EE.UU.)**

Hoy, las operaciones marítimas de carga domésticas se realizan en los océanos, e incluyen el comercio entre los 48 estados contiguos y Alaska, Hawai, Puerto Rico y Guam, así como a lo largo de las costas, en las vías navegables y los Grandes Lagos<sup>21</sup>.

La legislación de cabotaje en los EE.UU. se remonta a sus primeras épocas. En 1789, el Congreso impuso impuestos a las mercancías transportadas por buques extranjeros, en 1817 las Leyes de

<sup>17</sup> Ley 27/1992 disponible en: <http://bcn.cl/1tzlp> (Enero, 2015).

<sup>18</sup> Real Decreto 1.516/2007 disponible en: <http://bcn.cl/1tvny> (Enero, 2016).

<sup>19</sup> Completan este marco legislativo el Decreto 9/2009 de 27 de enero del Gobierno de Canarias y la Ley 11/2010 de 2 de noviembre del Gobierno de las Islas Baleares.

<sup>20</sup> Artículo 6. Cabotaje insular. "1. Las líneas regulares de cabotaje marítimo insular, entendiéndose por tal el transporte por mar de pasajeros o de mercancías entre puertos situados en la península y los territorios españoles no peninsulares, así como el de éstos entre sí (...)".

<sup>21</sup> Maritime Administration. "U.S. Cabotage Laws". Disponible en: <http://bcn.cl/1tw5l> (Enero, 2016).

Navegación (*Navigation Acts*) prohibieron a los buques extranjeros ejercer el comercio interior y en 1886, el Congreso extendió las leyes de cabotaje a los buques de pasajeros<sup>22</sup>.

Luego, la Ley de la Marina Mercante de 1920 se promulgó con el objetivo de mantener la marina mercante con los mejores y más adecuados buques, de propiedad de y tripulados por ciudadanos estadounidenses, suficientes para llevar la mayor parte del comercio de los EE.UU. y servir como auxiliar naval o militar en tiempos de guerra. La sección 27 de la Ley, conocida como la Ley Jones, junto con la Ley de Servicios de Buques de Pasajeros (*Passenger Vessel Services Act*) de 1886, reserva el transporte marítimo de mercancías y pasajeros a embarcaciones construidas, mantenidas, inscritas, de propiedad y con tripulación, de los EE.UU.<sup>23</sup>.

Actualmente, las normas estadounidenses de cabotaje marítimo incluyen 31 leyes separadas que rigen el transporte de carga y pasajeros entre dos puntos en los EE.UU., sus territorios y posesiones, y todo el dragado, remolque, salvamento y demás operaciones marítimas y de pesca en aguas estadounidenses<sup>24</sup>.

Por otra parte, en los EE.UU., el concepto de *Short Sea Shipping* o SSS se adopta para las transacciones (pasajeros y carga) que tienen lugar entre los puertos estadounidenses por ruta costera o ríos, o entre los puertos de EE.UU. y los puertos canadienses en los Grandes Lagos (*St. Lawrence Seaway System*). El sistema de los Grandes Lagos incluye la vía acuática entre Duluth, Minnesota y Nueva Escocia, que comprende los cinco Grandes Lagos y sus canales de conexión y el río San Lorenzo<sup>25</sup>.

De acuerdo a Kathleen Magee, los puertos en los EE.UU. estarían perdiendo tráfico de buques de cruceros en relación a puertos extranjeros, debido a lo restrictivo de las leyes de cabotaje, como la Ley de Servicios de Buques de Pasajeros y la Ley Jones. Las razones principales de ello serían la limitada movilidad de los cruceros de bandera extranjera entre puertos y los mayores costos de los barcos estadounidenses asociados al cumplimiento de las leyes de cabotaje<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Maritime Administration. "U.S. Cabotage Laws". Disponible en: <http://bcn.cl/1tw5l> (Enero, 2016).

<sup>23</sup> Maritime Administration. "U.S. Cabotage Laws". Disponible en: <http://bcn.cl/1tw5l> (Enero, 2016).

<sup>24</sup> Magee, Kathleen. "U.S. Cabotage Laws: Protective or Damaging? A Strategy to Improve Cruise Vessel Competitiveness and Traffic to U.S. Ports". Disponible en: <http://bcn.cl/1tw6t> (Enero, 2016).

<sup>25</sup> Seabra, Fernando *et al.* Op. cit.

<sup>26</sup> Magee, Kathleen. "U.S. Cabotage Laws: Protective or Damaging? A Strategy to Improve Cruise Vessel Competitiveness and Traffic to U.S. Ports". Disponible en: <http://bcn.cl/1tw6t> (Enero, 2016).

### c. Cono Sur

En el caso de los países de América Latina, la mayoría reserva el cabotaje y tienen establecidas distintas medidas de fomento a sus Marinas Mercantes. En este contexto, Chile sería uno de los pocos que permite la participación de naves extranjeras en el cabotaje bajo determinadas circunstancias<sup>27</sup>.

Para Seabra, para alcanzar una armonización de las normas y reglamentos de cabotaje dentro del MERCOSUR, sería necesario, en primer lugar, redactar una definición de lo que constituye la navegación de cabotaje. Esto, por cuanto los propios países del bloque difieren en sus definiciones, existiendo, como ya se señaló, varias otras interpretaciones adoptadas en todo el mundo, como las de la Unión Europea y los EE.UU., las que podrían servir de precedente para la adopción de una definición de Gran Cabotaje a nivel del bloque regional sudamericano<sup>28</sup>.

### d. Argentina

La navegación de cabotaje en Argentina comprende el tránsito de buques (prioritariamente argentinos) entre puertos nacionales (cabotaje nacional) y entre puertos nacionales y puertos de países vecinos (cabotaje fronterizo), el que está dotado de los mismos beneficios de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto N° 12.942/44<sup>29</sup> (que regula la Ley N° 10.606 de 1918), en su artículo 5°.

En cuanto a la reserva de cabotaje, el artículo 1° del Decreto N° 12.942/44 señala que:

“Artículo 1°. - La navegación, comunicación y comercio de cabotaje nacional serán practicados únicamente por barcos argentinos”.

A su vez, el artículo 7° de la Ley N° 20.447, de la Marina Mercante Nacional<sup>30</sup>, establece que:

“Art. 7° - El transporte del cabotaje marítimo y fluvial nacional queda reservado a buques o embarcaciones de bandera argentina, con las modalidades que establezca la legislación pertinente”.

<sup>27</sup> Sierra Merino, Arturo. “Cabotaje”. Revista Mar. Liga Marítima de Chile. Edición N°191 (2005). Disponible en: <http://www.ligamar.cl/revis6/19.htm> (Enero, 2016).

<sup>28</sup> Seabra, Fernando *et al.* Op. cit.

<sup>29</sup> Decreto N° 12.942/44 disponible en: <http://bcn.cl/1tzm6> (Enero, 2016).

<sup>30</sup> Decreto Ley 2324 disponible en: <http://bcn.cl/1tv3q> (Enero, 2016).

Los barcos de bandera extranjera en aguas de jurisdicción nacional sólo pueden ejercer navegación y comercio internacional si realizan cabotaje fronterizo, de acuerdo con los tratados, convenios o acuerdos internacionales (arts. 3° y 4° Decreto N° 12.942/44).

Por último, en el Anexo I de la Ley N° 20.447, en la letra C N-12 (b), se establece que, a propósito del transporte de pasajeros y vehículos, las “empresas armadoras estatales mantendrán participación protagónica en los servicios internacionales”.

#### **e. Brasil**

En Brasil, la Ley 9.432 de 1997<sup>31</sup>, que regula el transporte por agua, establece cinco tipos de navegación: de largo plazo, cabotaje, de apoyo marítimo, de apoyo portuario e interior. De acuerdo al artículo 2, la navegación de cabotaje se define como la realizada entre puertos o puntos del territorio brasileño, por mar o por vías navegables interiores. En similares términos es definida en el artículo 2° numeral III, de la Ley 10.893 de 2004<sup>32</sup>, sobre renovación de la Marina Mercante.

De acuerdo a la Agencia Nacional de Transporte Fluvial (*Agência Nacional de Transportes Aquaviários*, ANTAQ), los buques de pabellón extranjero pueden operar en las navegaciones de cabotaje y cursos interiores nacionales, siempre que sean fletados por una empresa brasileña de navegación (EBN), atendiendo lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la Ley 9.432 de 1997<sup>33</sup>.

El artículo 9 señala que el fletamento de buques extranjeros por viaje o por tiempo, para operar en una ruta nacional hacia el interior o en cabotaje, previa autorización de la autoridad competente, sólo puede ocurrir en los siguientes casos:

- Cuando haya una marcada ausencia o falta de disponibilidad de buque de bandera brasileña de tipo y tamaño adecuado para el transporte o apoyo pretendidos;
- Cuando haya un marcado interés público, debidamente justificado;
- En sustitución de buques en construcción en Brasil, en un astillero brasileño, con contrato vigente, mientras dure la construcción, por un período máximo de 36 meses.

<sup>31</sup> Ley N° 9.432 disponible en: <http://bcn.cl/1tw81> (Enero, 2016).

<sup>32</sup> Ley N° 10.893 disponible en: <http://bcn.cl/1tvbp> (Enero, 2016).

<sup>33</sup> ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Perguntas Frequentes da Navegação Marítima e de Apoio. Disponible en: <http://bcn.cl/1tvbr> (Enero, 2015).

## f. Colombia

El Decreto N° 804 de 2001 por el cual se reglamenta el servicio público de transporte marítimo<sup>34</sup>, define el transporte marítimo de cabotaje como “aquél que se realiza entre puertos continentales o insulares colombianos” (artículo 2°). Luego, en el artículo 3°, clasifica el servicio de transporte marítimo en público o privado; internacional o de cabotaje; de pasajeros, de carga o mixto (en el que se movilizan conjuntamente pasajeros y carga).

En particular, la norma reserva el servicio público de transporte marítimo<sup>35</sup> de cabotaje a “las empresas colombianas, constituidas conforme a las disposiciones nacionales, debidamente habilitadas y con permiso de operación, utilizando naves de bandera colombiana (...)” (art. 4° inc. 4°).

Excepcionalmente, las empresas de transporte marítimo de servicio público de cabotaje pueden “arrendar o fletar naves o artefactos navales de bandera extranjera por viajes determinados, (...), para el servicio que tengan autorizado, cuando no existan de bandera colombiana con la capacidad y aptitud requeridas, lo cual debe ser verificado por DIMAR, previo a la expedición de la autorización respectiva” (art. 26).

En el mismo sentido, el artículo 150 establece una reserva de carga para cabotaje, pues dicho servicio de transporte marítimo sólo puede ser efectuado por naves de bandera colombiana. Pero, la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) puede autorizar que sea prestado “por nave extranjera, por viajes determinados, cuando no exista nave nacional en disponibilidad o en capacidad de prestar ese servicio, de acuerdo a las condiciones técnicas o de tiempo requeridas para el mismo”.

## g. Ecuador

En Ecuador, no hay definición de cabotaje en las principales normas legales del ámbito marítimo, como la Ley General de Puertos o la Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional<sup>36</sup>.

Sólo fue posible encontrar normas que definan el cabotaje en resoluciones administrativas. Por ejemplo, la Resolución N° 014/08, Normativa Tarifaria de Tráfico de Cabotaje para la Autoridad Portuaria de Guayaquil<sup>37</sup>, para determinar su ámbito de aplicación, especifica

<sup>34</sup> Decreto 804 disponible en: <http://bcn.cl/1twwl> (Enero, 2016).

<sup>35</sup> Art. 2°: “Transporte marítimo público: Es aquel que se presta por una empresa de transporte marítimo de servicio público para movilizar pasajeros y/o carga, a cambio de una contraprestación económica”.

<sup>36</sup> Ambas normas disponibles en: <http://www.apg.gob.ec/publica/normativas> (Enero, 2016).

<sup>37</sup> Resolución 014/08 disponible en: [http://www.apg.gob.ec/files/normativa\\_tarifaria\\_cabotaje\\_apg.pdf](http://www.apg.gob.ec/files/normativa_tarifaria_cabotaje_apg.pdf) (Enero, 2016).

que “se entiende como tráfico de cabotaje el transporte de personas y/o carga entre puertos nacionales”.

Tampoco fue posible encontrar normas sobre reserva de cabotaje.

#### **h. Perú**

En Perú, la Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional (Ley N° 28.583, modificada por la Ley N° 29.475 de 2009)<sup>38</sup>, en el artículo 7°, dispone lo siguiente:

“7.1 El transporte acuático comercial en tráfico nacional o cabotaje, queda reservado, exclusivamente, a naves mercantes de bandera peruana de propiedad del Naviero Nacional o Empresa Naviera Nacional o bajo las modalidades de Arrendamiento Financiero o Arrendamiento a Casco Desnudo, con opción de compra obligatoria; salvo lo dispuesto en el numeral 7.4<sup>39</sup>.

7.2 Para el transporte acuático entre puertos peruanos únicamente, y en los casos de inexistencia de naves propias o bajo las modalidades a que se refiere el párrafo 7.1, se permitirá el fletamento de naves de bandera extranjera para ser operadas, únicamente, por navieros nacionales o empresas navieras nacionales, por un período que no superará los seis (6) meses no prorrogables. El reglamento regula la aplicación tributaria a los buques extranjeros que ingresan al servicio de cabotaje nacional.”

Se destaca que, aun cuando se trata de una norma aplicable al transporte internacional, el artículo 12 establece la aplicación del principio de reciprocidad. Según éste, si unilateralmente un país excluyere o discriminare a navieros peruanos para su transporte de mercancías o pasajeros, la Dirección General de Transporte Acuático excluirá, en aplicación del principio de reciprocidad, a las naves de bandera del país respectivo para transportar mercancías y/o pasajeros desde o hacia el Perú (art. 12.1). Lo mismo ocurrirá si se excluyeren a los navieros peruanos como consecuencia de las disposiciones de reserva de carga establecidas por países extranjeros (art. 12.2). Por último, se promueve el principio de reciprocidad positiva (art. 12.3).

<sup>38</sup> Ley N° 29.475 disponible en: <http://bcn.cl/1tveh> (Enero, 2016).

<sup>39</sup> “7.4 El transporte de hidrocarburos en tráfico nacional o cabotaje queda reservado hasta en un veinticinco por ciento (25%) para los buques de la Marina de Guerra del Perú, por razones de seguridad y defensa nacional, alto interés público y conveniencia nacional. La Marina de Guerra del Perú efectuará el tráfico señalado operando directamente sus buques, los cuales no podrán ser fletados o cedidos en cualquier forma a terceros, para realizar estas operaciones de transporte de hidrocarburos.”

### **i. Uruguay**

Uruguay tiene una interpretación de la navegación de cabotaje más amplia que la de países como Brasil, en parte, según Seabra y otros, porque contaría con pocos puertos en su territorio<sup>40</sup>.

Conforme a la Ley N° 12.091 de 1954, de Navegación y Comercio de Cabotaje<sup>41</sup>, que:

“Artículo 1º.- La navegación y comercio de cabotaje, o sea aquella que se realiza entre puertos de la República, así como los servicios de puerto y playa, las operaciones del salvataje, alijo, y las que efectúen los remolcadores, lanchas y demás embarcaciones menores en aguas de jurisdicción uruguaya, quedan reservados a los buques de bandera nacional.

Artículo 2º.- Quedan incluidos en el concepto de unidades que realizan servicios de navegación y comercio de cabotaje, los buques nacionales que efectúan travesías por vía fluvial entre puertos de la República y los de los países limítrofes y el Paraguay.

Artículo 3º.- Quedan también incluidas en la matrícula de cabotaje, las embarcaciones destinadas a deportes náuticos, mayores de seis toneladas.

Artículo 4º.- A los efectos de esta ley, serán considerados como buques de cabotaje los que estén inscriptos en la matrícula respectiva, sean mandados por capitanes o patronos ciudadanos naturales o legales uruguayos, tengan por lo menos, un tercio de su tripulación formada por ciudadanos y estén sometidos a los reglamentos sobre marina mercante de cabotaje”.

El Decreto 23.913 de 1956<sup>42</sup>, que reglamenta la ley anterior, señala en el artículo 2º que serán considerados como de cabotaje:

A) La navegación y el comercio que se realizan entre puertos de la República;

B) Los servicios de puertos y playas nacionales; y

C) Las operaciones de salvamento, asistencia, alijo, así como las que efectúan los remolcadores, lanchas y demás embarcaciones menores en aguas de jurisdicción uruguaya.

<sup>40</sup> Seabra, Fernando *et al.* Op. cit.

<sup>41</sup> Ley N° 12.091 disponible en: <http://bcn.cl/1tveh> (Enero, 2016).

<sup>42</sup> Decreto 23.913 disponible en: <http://bcn.cl/1tx0l> (Enero, 2016).

La navegación y las actividades señaladas en el párrafo anterior están reservadas a los buques de bandera nacional.

Por lo tanto, cabotaje sería la navegación y comercio que se lleva a cabo entre los puertos de la República; los servicios entre puertos y playas nacionales; las travesías entre puertos nacionales y los de Argentina, Brasil y Paraguay; y entre puertos nacionales y puertos marítimos argentinos y brasileños, en un radio de 900 millas del puerto de Montevideo, siendo esta última modalidad llamada Gran Cabotaje (art. 1º a 4º).

#### **j. Venezuela**

La Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos (Decreto 6.126 de 2008)<sup>43</sup>, en su artículo 108 define lo relativo a la navegación de cabotaje:

“Artículo 108. Se entiende por cabotaje la navegación que se efectúa entre puntos y puertos situados en los que la República ejerce soberanía y jurisdicción. El cabotaje se efectuará obligatoriamente en buques inscritos en el Registro Naval Venezolano, sin perjuicio de lo establecido en convenios o tratados internacionales adoptados por la República”.

Sin embargo, el artículo 110 permite al Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos otorgar, a solicitud de parte, en forma excepcional, un permiso especial a buques de matrícula extranjera, para efectuar cabotaje o navegación doméstica.

### **Segundo Informe Acuerdos internacionales de transporte marítimo suscritos por Chile**

En directa relación con nuestras características geográficas, la actividad naviera mercantil se inició conjuntamente con la vida independiente y republicana. Entre los primeros acuerdos legislativos surge la necesidad de crear y fomentar la Marina Mercante Nacional.

---

<sup>43</sup> Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos disponible en: <http://bcn.cl/1tv3j> (Enero, 2016).

En febrero de 1811 se reconoció la libertad mercantil tras declararse la apertura de determinados puertos al comercio, y ya en 1813, con el Decreto de Libertad de Comercio, se concedieron sin excepción la reserva del cabotaje a las naves mercantes de bandera chilena. Solo a partir de 1820 se permitió, en determinadas circunstancias, la participación de extranjeros en el tráfico de cabotaje. No obstante, esta modalidad se modificó tras promulgar la Ley de Cabotaje en el año 1922, cuando nuevamente se reservan las actividades de cabotaje a las naves chilenas.

Posteriormente, el Decreto N° 3.059 de 1979, que constituye la actual Ley de Fomento a la Marina Mercante, autoriza el cabotaje en buques de bandera extranjera en determinadas situaciones, claramente señaladas en la normativa nacional.

### **I. Reserva del cabotaje**

El concepto de cabotaje está definido en Chile tanto en la legislación sobre marina mercante (DL 3.059) como en la legislación aduanera (DFL N° 2/98 Ordenanza General de Aduanas). En el DL 3059 este se define como: “el transporte marítimo, fluvial y lacustre de pasajeros y de carga entre puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva”. A su vez la Ordenanza General de Aduanas lo define como: “el transporte por mar de mercancías nacionales o nacionalizadas, o la simple navegación entre dos puntos de la costa del país, aunque sea fuera de sus aguas territoriales pero sin tocar puerto extranjero”.

De acuerdo a la legislación chilena, los dos conceptos son diferentes. En efecto, en cuanto a los puertos las dos definiciones diferencian sólo entre puertos, en un caso, y entre puertos y artefactos navales, en el otro. Sin embargo, la mayor diferencia se produce en relación a la calidad de las mercancías a transportar, ya que la definición de la Ley de Marina Mercante sólo habla de “cargas y pasajeros” sin distingo alguno, en cambio la normativa aduanera es más explícita y clasifica las cargas indicando que sólo se refiere a cargas nacionales o nacionalizadas, con lo cual deja toda una apertura a las cargas en tránsito o de transbordo, situación que es mucho más clara en la normativa aduanera que en la de Marina Mercante.

La reserva del cabotaje marítimo constituye una regla general que aplican la mayoría de los países. Sin embargo, en el sistema chileno, la reserva de carga se divide en dos grandes áreas: a) la de tráfico de servicio exterior y b) la de cabotaje. En cuanto al tráfico de servicio exterior, el acceso a las cargas obedece fundamentalmente al llamado principio de la “reciprocidad”. Este principio se sostiene en la condición que Chile exige a los armadores extranjeros los mismos

requerimientos que a los armadores nacionales les demanden para tener acceso a las cargas de los países de origen de los navieros extranjeros, de tal forma que los armadores extranjeros tendrán acceso a las cargas chilenas en la misma proporción que se permita en sus propios países el acceso a las naves chilenas.

Con este concepto no existe un porcentaje fijo o predeterminado de reserva de cargas, sino que el estará dado caso a caso en particular, dependiendo de la bandera o nacionalidad y matrícula de la nave de que se trate. A esta fecha sólo existe una restricción de reservas de cargas en tráficos bilaterales con Brasil, Ecuador, México, Paraguay, y Venezuela.

En cambio, el tráfico de cabotaje está regulado por un sistema estricto donde existe una norma general en la cual se establece que estos tráficos están reservados en un 100% a naves de bandera nacional, con alguna excepción para el caso de Arica. Sin perjuicio de lo anterior, la ley permite la participación de naves de bandera extranjera cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- Cuando se trata de transporte de carga igual o inferior a 900 toneladas métricas y no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno;

- En caso de cargas superiores a 900 toneladas cuyos embarques parciales no sean inferiores a este tonelaje, previa licitación pública convocada por el usuario con la debida anticipación y en la forma estipulada en el reglamento.

- Las normas de reservas de cargas de cabotaje favorecen esencialmente a las naves de bandera nacional, no obstante estas se expresan fundamentalmente en el concepto de empresas navieras chilenas, por lo cual es importante analizar los requisitos que la ley establece para ser calificada de empresa naviera chilena o naviero chileno. Estos requisitos son:

- Objeto social: la empresa debe establecer expresamente en sus estatutos que se dedicará al transporte marítimo.

- Medio de Transporte: la empresa debe ser dueña o arrendataria de naves mercantes bajo matrícula o bandera chilena o reputar como chilenas naves mercantes extranjeras de conformidad a la Ley de Marina Mercante. Esta ley establece que se podrán, excepcionalmente, reputar como naves chilenas las naves extranjeras arrendadas por empresas navieras chilenas que cumplan con determinados requisitos.

- Nacionalidad: la Ley de Marina Mercante está orientada a apoyar a las empresas navieras chilenas, a las que califica de acuerdo a los requisitos que establece la Ley de Navegación para matricular una nave en Chile. En virtud de estas normas para ser considerada empresa naviera chilena o naviero chileno se requiere poseer naves de bandera nacional, en las cuales sus propietarios deben tener más del 50% del capital, ser personas naturales o jurídicas chilenas, tener el domicilio principal de sus negocios y la sede real y efectiva en Chile. Además, el presidente, gerente y la mayoría de los directores o administradores deben ser chilenos.

## **II. Acuerdos sobre Transporte Marítimo suscritos por Chile**

Paulatinamente los Acuerdos bilaterales están siendo eliminados en el ámbito mundial. La Unión Europea explícitamente los prohíbe a sus miembros. De acuerdo a la Regulación 4055/86, en la Unión Europea, todo el comercio internacional –es decir incluyendo el de entre dos países de la Unión– está abierto a la libre competencia internacional.

Al cabo de largas negociaciones, los Ministros de Transportes aprobaron en junio de 1992 un paquete de medidas relativas a la liberalización progresiva del cabotaje, es decir, el acceso de los transportistas no residentes a los servicios entre los puertos de un mismo Estado miembro. Finalmente, el 7 de diciembre de 1992, el Reglamento 3577/92 del Consejo de Europa, consagró definitivamente el principio de la liberalización del cabotaje marítimo a partir del 1 de enero de 1993 para los armadores comunitarios que exploten buques registrados en un Estado miembro.”

Este acuerdo, en base de la reciprocidad, amplía el mercado protegido para los armadores de la región, 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.

En el caso de Chile aún persisten acuerdos bilaterales siendo a la fecha el más relevante el suscrito con Brasil<sup>44</sup>. Con excepciones, reserva la mitad del comercio bilateral marítimo a las banderas brasileñas y chilenas. En principio, todos los potenciales beneficios que podrían resultar de una liberalización del cabotaje, también son aplicables al comercio bilateral entre Brasil y Chile. En cambio, las supuestas ventajas de

---

<sup>44</sup> Convenio Marítimo con Brasil. Decreto 1172 del 25 de enero de 1994, modifica el convenio sobre transporte marítimo de 1974.

contar con servicios de cabotaje por parte de empresas nacionales no son aplicables al comercio bilateral.

En la actualidad, buques con bandera brasileña o chilena 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 Brasil y Chile.

Cabe además destacar el Acuerdo Multilateral de Transporte por Agua, Decreto N° 533 del 21 de octubre de 1977, suscrito por Chile con los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay, que en el Capítulo V referido a Normas sobre igualdad de tratamiento, artículo 14° señala que *“los buques o naves nacionales de las Partes Contratantes que transporten personas y/o mercaderías entre los respectivos países, recibirán igual tratamiento que los buques nacionales de cada Parte Contratante empleados en sus tráficos en materias tales como trámites portuarios, aduaneros y operacionales, servicios y condiciones de estiba y desestiba, pago de derechos y tasas de navegación, atraque, estadía y otros de naturaleza similar”*.

Otros instrumentos jurídicos internacionales, tales como Convenio entre los gobiernos de las Repúblicas de Chile y de Singapur sobre exención de impuesto a la renta por los ingresos obtenidos por las empresas navieras del otro país, derivados de la operación internacional de buques; el Acuerdo con Venezuela para evitar la doble tributación en relación con el transporte internacional marítimo y aéreo; el Tratado de comercio entre el gobierno de la Republica de Chile y el gobierno de la República Federal de Alemania, están fundamentalmente orientados a impuestos, tarifas aduaneras y costos de gestión marítima en general.

Anexo N°1: Acuerdos de transporte marítimo suscritos por Chile:

- **Convenio Marítimo con Perú:** Decreto N° 370 del 15 de febrero de 1943.

- **Convenio Marítimo con Brasil:** Decreto 1172 del 25 de enero de 1994, modifica el convenio sobre transporte marítimo de 1974.

- **Convenio Marítimo Internacional:** Decreto N° 212 del 9 de junio de 1975.

- **Transporte por Agua:** Decreto N° 533 del 21 de octubre de 1977.

- **Convenio entre los gobiernos de las Repúblicas de Chile y de Singapur sobre exención de impuesto a la renta por los ingresos obtenidos por las empresas navieras del otro país, derivados de la operación internacional de buques:** Decreto N° 906, 25 de noviembre de 1993.

### **Tercer Informe**

#### **Ámbito de aplicación de normas laborales del personal embarcado o gente de mar**

El trabajador embarcado o gente mar se encuentran regidos por las disposiciones del Párrafo 1º del Capítulo III del Título II del Libro I del Código del Trabajo. Se entiende por tal a quien desempeña labores en agua como medio de navegación, incluyendo trabajadores de ríos y lagos que trabajen en naves mayores, o en naves menores con acuerdo expreso de las partes.

Estos trabajadores poseen dos vínculos contractuales, uno emanado del contrato de trabajo que establece todas las obligaciones entre empleador y trabajador, y otro emanado del contrato de embarco que determina las condiciones que se desarrolla el viaje específico.

Respecto al ámbito de aplicación las disposiciones del señalado párrafo del Código del Trabajo, podríamos afirmar que éstas solo se aplican al personal chileno embarcado en naves chilenas, y según lo dispuesto por el artículo 130 del Código del Trabajo a Oficiales y Tripulantes chilenos embarcados a bordo de naves extranjeras, bajo condición que las naves en cuestión sean arrendadas o fletadas con compromiso de compra por navieros chilenos, y a los embarcados en naves chilenas, mayores, arrendadas o fletadas por navieros extranjeros.

#### **I. Régimen laboral de personal embarcado o gente de mar**

El personal embarcado en naves o gente de mar desempeña sus funciones en condiciones excepcionales. Por ello el Código de Trabajo (en adelante el "Código") le otorga una regulación especial en el Párrafo 1º del Capítulo III, del Libro I, Título II "Del contrato de embarco de los oficiales y tripulantes de las Naves de la Marina Mercante Nacional" (artículos 96 a 132). Dicho párrafo establece normas especiales en materia de jornada de trabajo, descanso semanal y entre jornadas, naufragio, remuneración, horas extraordinarias, termino del contrato de trabajo y obligaciones del empleador en caso de enfermedad.

El artículo 96 del Código define al personal embarcado o gente de mar como aquel que por medio de un contrato de

embarco, ejerce profesiones, oficios u ocupaciones de naves o artefactos navales. Algunos autores sostienen que es más conveniente hablar “de medio acuático que de mar”<sup>45</sup>, por cuanto esta normativa también se les aplica a los trabajadores marítimos de ríos o lagos.

Sin embargo, la disposición citada no rige para todo el personal embarcado que desarrolle actividades en naves o artefactos navales, sino solo para aquellos embarcados en naves o artefactos mayores, es decir, de 50 toneladas de Registro Grueso<sup>46</sup>. Así se desprende del artículo 131 del Código, que dispone “No se aplicarán las disposiciones de este párrafo a los trabajadores embarcados en naves menores, salvo acuerdo de las partes”.

Por su parte, según lo dispuesto por el artículo 130 del Código, también se aplican las disposiciones del señalado párrafo a los oficiales y tripulantes nacionales embarcados a bordo de naves extranjeras de la misma categoría (50 toneladas de Registro Grueso) mientras éstas sean arrendadas o fletadas con compromisos de compra por navieros chilenos, y a los embarcados en naves chilenas, mayores, arrendadas o fletadas por navieros extranjeros.

La Dirección del Trabajo, en Dictamen N° 626/43<sup>47</sup>, que fija el sentido y alcance de diversos conceptos utilizados en el sector marítimo estableció que “también es personal embarcado o gente de mar sujeto a las disposiciones especiales contenidas en los artículos 96 a 132 del Código del Trabajo, todo aquel que presta servicios en naves especiales, tales como pesqueros, remolcadores, dragas, barcos científicos o de recreo o en artefactos navales”.

## **II. Contrato de embarco y contrato de trabajo**

Se afirma que estos trabajadores tienen una dualidad contractual, debido a que están sujetos a dos vínculos contractuales<sup>48</sup>, confluyendo así dos tipos de contratos: el contrato de trabajo, el cual debe contar por escrito y contener las disposiciones del artículo 10 del Código del Trabajo, y por otra parte el contrato de embarco que debe ser

<sup>45</sup> Humeres, Héctor. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 17ª edición, Santiago, Chile. Editorial Jurídica, 2004, Tomo I, Pág. 208.

<sup>46</sup> El artículo 4 de la Ley de Navegación clasifica las naves en: mayores, las que tiene más de 50 toneladas de registro de grueso y las menores, las que tengan 50 toneladas de registro o menos.

<sup>47</sup> Disponible en <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/w3-printer-87966.html> (Enero, 2016).

<sup>48</sup> Gracia Cuello, Mauricio. Análisis del contrato de trabajadores embarcados o gente de mar y legislación comparada. Memoria de grado para optar el Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2004. Disponible en://www.fetrich.cl/home/wp-content/uploads/2015/07/Contrato-de-Embarco-Legislacion-Comparativa-.pdf (Enero, 2016).

firmado por los hombres de mar y el naviero cumpliendo con los requisitos del artículo 98 del mismo cuerpo legal.

El citado artículo 98 del Código, dispone que el contrato de embarco es una convención que “celebran los hombre de mar con el naviero, sea que éste obre personalmente o representado por el capitán, en virtud del cual aquellos convienen en prestar a bordo de una o varias naves del naviero, servicios propios de la navegación marítima, y éste a recibirlos en la nave, alimentarlos y pagarles el sueldo o remuneración que hubiere convenido”. Además, dispone la misma norma que el contrato de embarco es una convención solemne que debe ser autorizada en la Capitanía de Puerto, o en los consulados de Chile si se celebra en el extranjero y que las partes se deben regir por las disposiciones especiales que establezcan las leyes sobre navegación, y sus cláusulas se entienden incorporadas en el respectivo contrato de trabajo aun cuando éste no conste por escrito.

La Dirección del Trabajo<sup>49</sup> ha establecido que desde el punto de vista laboral, se trata de dos contratos diferentes y por dicha razón, la relación que vincula a la gente de mar con el armador o naviero, está dada por ambos contratos, de modo tal que pese a ser dos contratos diferentes ambos están estrechamente vinculados: el contrato de trabajo establece las obligaciones entre empleador y trabajador por el tiempo que se prestan los servicios, mientras que el contrato de embarco determina las condiciones en que se desarrolla el viaje específico<sup>50</sup>.

### **III. Aplicación de normas laborales y la nacionalidad de la nave**

El artículo 14 del Código Civil dispone que la ley chilena rige a todas las personas que se encuentren dentro del territorio de la República, sean nacionales o extranjeros. Es decir, se establece el principio de la territorialidad de la ley, no pudiendo aplicarse la ley nacional extraterritorialmente, en razón que no existe norma jurídica que así lo autorice<sup>51</sup>. A *contrario sensu*, la ley chilena no rige ni obliga a chilenos ni extranjeros, cuando se encuentran fuera del país, salvo la excepción del artículo 15 del Código Civil que establece la aplicación de dicha ley a los nacionales en ciertas materias taxativamente señaladas por ley, particularmente referidas a su estatuto personal<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Dirección del Trabajo, Ordinario N° 3280 / 0093, de 12.08.2003. Disponible en: <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/w3-article-62956.html> (Enero, 2016).

<sup>50</sup> Cabezas Medina, Francisco. El Contrato Individual de los Trabajadores Embarcados o Gente de Mar. Memoria para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Valparaíso, 1996, Pág. 88.

<sup>51</sup> En el Código de Derecho Internacional Privado (Código de Bustamante) no existe norma expresa para la resolución de conflictos de leyes laborales, siendo por consecuencia necesario remitirse a las normas de territorialidad de la ley contenidas en el Código Civil.

Al respecto, la Dirección del Trabajo en el Ordinario N° 3426/205<sup>53</sup>, ha sostenido igual doctrina de territorialidad. Así, la ley laboral chilena fija su ámbito de competencia en el inciso primero del artículo 1° del Código del Trabajo, en los siguientes términos: "Las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores se regularán por este Código y sus leyes complementarias".

Por tanto, las normas especiales del Código del Trabajo para el personal embarcado solo se aplican al personal embarcado en naves nacionales. No obstante, el artículo 130 del Código amplía el ámbito de aplicación de estas normas a los oficiales y tripulantes nacionales embarcados a bordo de naves extranjeras que sean arrendadas con compromiso de compra por parte de navieros chilenos, y también a los embarcados en nave chilena y que se encuentre arrendada por extranjeros.

### **ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

El proyecto de ley está estructurado sobre la base de un artículo único, que mediante dos literales propone introducir las siguientes modificaciones al artículo 3° del decreto ley N° 3.059, Ley de Fomento a la Marina Mercante.

**El inciso primero del artículo 3° del decreto ley N° 3.059, de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante**, reserva el cabotaje a las naves chilenas, entendiéndose por tal el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva.

#### **Letra a)**

**La Moción en informe**, propone eliminar la expresión "de pasajeros y", con la finalidad de permitir el transporte marítimo de personas en barcos con bandera extranjera.

#### **Letra b)**

**La Moción en examen**, agrega un inciso segundo, nuevo, que determina que por cabotaje de pasajeros se entenderá el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales

<sup>52</sup> Obligaciones y derechos que nacen de las relaciones de familia, pero exclusivamente de sus cónyuges y parientes chilenos.

<sup>53</sup> Disponible en: <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/article-85068.html> (Enero, 2016).

instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Las naves de pasajeros extranjeras podrán participar en el cabotaje, siempre y cuando su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros. El cabotaje de pasajeros sólo se podrá efectuar en naves extranjeras cuya capacidad de transporte sea inferior a 400 pasajeros, cuando en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, lo que será determinado y autorizado en forma establecida en el reglamento dictado por la autoridad competente.

## DISCUSIÓN EN GENERAL

**El Honorable Senador señor Guillier**, autor de la Moción en análisis, indicó que la legislación referente a la marina mercante presenta una serie de mecanismos de fomento a las navieras nacionales, lo que, en su opinión, le parece razonable.

No obstante lo anterior, explicó que se han producido cambios en el mercado mundial en los cuales se refleja una cierta desproporción en la protección de la industria nacional en este ámbito, por lo que la iniciativa en estudio pretende flexibilizar las disposiciones relativas al cabotaje de personas. Lo anterior, añadió, en el entendido de que existen grandes cantidades de pasajeros de cruceros que circulan por las costas y ciudades-puerto de nuestro país, que se ven impedidas de realizar cabotaje en tanto trasladarse en embarcaciones extranjeras.

Por consiguiente, el proyecto de ley en estudio pretende fomentar el turismo en este rubro, permitiendo el cabotaje realizado por naves extranjeras, a fin de impulsar la economía en aquellas zonas del territorio en las cuales circulan las referidas embarcaciones.

En ese sentido, señaló que a partir del año 2008 a la fecha, se comenzó a observar una disminución de aproximadamente un 40% de la recalada de cruceros en el país y un 46% en la llegada de pasajeros, lo que significa una pérdida para el turismo de las ciudades-puerto de alrededor de US\$ 35.000.000.- (treinta y cinco millones de dólares estadounidenses) anuales, sólo por concepto del gasto en que incurrirían los pasajeros y tripulantes de las embarcaciones, sin incluir otros servicios adicionales.

En consecuencia, indicó que la iniciativa pretende abordar un intercambio comercial razonable del cual Chile no está siendo partícipe, a través de una regulación limitada y con características tales de evitar efectos negativos a la industria naviera nacional.

**El Honorable Senador señor Navarro**, de igual forma autor de la presente iniciativa, señaló por medio de una presentación escrita, que la importancia de esta última se aprecia observando que la

industria de cruceros a nivel global ha crecido a una tasa anual del 6,55% desde el año 1990. Es más, agregó, sólo el año 2015 más de veintidós millones de turistas eligieron esta opción para sus vacaciones.

No obstante lo anterior, subrayó que en nuestro país aún rige la Ley de Fomento a la Marina Mercante del año 1979, que prohíbe el cabotaje marítimo de embarcaciones extranjeras entre puertos chilenos. Producto de esta situación, añadió, nuestra economía pierde aproximadamente cuarenta millones de dólares estadounidenses anuales, de acuerdo a cifras del Servicio Nacional del Turismo.

En esa línea, destacó que la tendencia de Chile en este rubro es hacia la baja. En efecto, explicó que del gran número de pasajeros a nivel global, sólo trescientos mil pasaron por Chile en el período 2014-2015, confirmando así la proyección de los últimos tres años, la que evidencia una variación negativa de un -3,6% con respecto a la temporada previa.

Posteriormente, expresó que la modificación legislativa que la iniciativa en estudio propone, pretende equilibrar las necesidades turísticas y económicas señaladas con una adecuada protección a la industria nacional, de ahí que en el proyecto de ley en debate se establezca como límite el que sólo las embarcaciones extranjeras con una capacidad igual o superior a cuatrocientos pasajeras queden habilitadas para realizar cabotaje de pasajeros, y excepcionalmente autorizándose a naves foráneas de menor capacidad en los casos en que no haya disponibilidad de embarcaciones nacionales.

En consecuencia, afirmó que, de aprobarse la propuesta en examen, las compañías estarían más interesadas en venir a Chile, operando así conforme a las tendencias mundiales, ya que más del 90% de los viajes a nivel global se prolongan por siete días o menos, al contrario, por ejemplo, de los catorce días que demora la travesía desde Buenos Aires a Valparaíso.

En seguida, indicó que la importancia del proyecto de ley en análisis reside, asimismo, en que nuestro país cuenta con seis mil trescientos kilómetros de litoral, atracciones turísticas inigualables y admiradas en todo el mundo, existiendo en consecuencia un gran potencial para desarrollarse.

Por último, señaló que la iniciativa en examen es de vital relevancia para la Región del Bío-Bío, toda vez que esta última, actualmente, se encuentra unos pasos atrás en este ámbito, ya que los cruceros no se detienen en el puerto de Talcahuano. En efecto, explicó que si este último pudiese recibir cruceros tal como el resto de los puertos del

país, no sólo se potenciaría a dicha comuna, sino que además se podrían ofrecer a los turistas paquetes atractivos para que puedan conocer la región.

Por otra parte, el **Honorable Senador señor Letelier**, señaló que considera fundamental precisar de buena forma el concepto mismo de cabotaje, por lo que, agregó, el estudio de la presente iniciativa constituye una oportunidad para ello. Lo anterior, a fin de definir adecuadamente si las embarcaciones, en concreto, realizan o no dicha actividad.

En seguida, expresó que lo que persigue la iniciativa es abrir la oferta nacional en materia de turismo respecto de quienes transitan por el territorio del país, por lo que el proyecto de ley debe ser analizado desde esa perspectiva.

Por otra parte, señaló que deben considerarse los impactos laborales de la iniciativa, en tanto entiende que existe una regulación especial en este ámbito, a fin de contar con una visión integral al respecto.

Por otro lado, manifestó que actualmente la industria de la marina mercante se encuentra protegida por la legislación para sólo unos pocos actores, por lo que no responde a las necesidades actuales del rubro.

### **Presentación del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones**

**El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Andrés Gómez-Lobo**, señaló que el proyecto de ley en estudio es consistente con la idea de la Cartera de Estado de la cual es titular de avanzar hacia una mayor flexibilización en el mercado de cabotaje. Para lo cual, agregó, se está trabajando con distintos actores de la industria, analizando posibles cambios normativos que permitan dicho objetivo.

En ese contexto, subrayó que la Moción en examen es un aporte, considerando, particularmente, que al momento de la redacción de la Ley de Fomento a la Marina Mercante, no existía una industria de cruceros como la que hay hoy en día, por lo que resulta razonable revisar la legislación en base a la realidad vigente, en donde dicha industria ocupa un lugar de importancia tanto a nivel mundial como en nuestro país.

En esa línea, indicó que la situación actual es que la Ley de Fomento a la Marina Mercante, en principio, reserva el cabotaje sólo a las naves chilenas, estableciendo ciertas excepciones para las naves

extranjeras sólo en lo referente al cabotaje de carga, no así para el caso de pasajeros, existiendo una asimetría a este respecto. En tal sentido, expresó que hoy las empresas nacionales Navimag, Naviera Austral, Skorpions, y Australis son las únicas que dan servicios a pasajeros en la zona sur del país, las dos primeras orientadas a dar servicios de conectividad y las dos últimas a servicios turísticos.

Conforme a lo anterior, señaló que lo que se propone es permitir el cabotaje de pasajeros para naves de bandera extranjera entre puertos chilenos, con algunas limitaciones para proteger la industria nacional. Estas últimas, agregó, consisten en, por una parte, fijar que sólo para naves extranjeras con una capacidad igual o mayor a 400 pasajeros quede liberalizado el cabotaje de pasajeros, y por otra, para naves cuya capacidad sea menor a dicha cifra se requerirá de una autorización previa del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, siempre que en la ruta en cuestión no exista disponibilidad de naves chilenas para brindar el mismo servicio.

Así, señaló que la razón de fijar como criterio la capacidad de trasladar a 400 pasajeros o más reside en que, actualmente, las naves chilenas sólo disponen de una capacidad de aproximadamente 210 pasajeros, por lo que existe espacio para crecer sin tener que afectar a los actores nacionales del rubro.

Posteriormente, expresó que considera recomendable proponer los cambios legales que permitan hacer más competitiva la oferta de transporte por la vía marítima dentro del territorio nacional con las protecciones y resguardo adecuados, en tanto ello permitiría potenciar la industria de cruceros en nuestro país, pudiendo contar con servicios de siete días, lapso que constituye la regla general (en alrededor de un 90%) en materia de paquetes turísticos a nivel global.

De ese modo, describió los posibles itinerarios de siete días que pudieran realizarse con las modificaciones legales sugeridas, conforme lo señalado por expertos turísticos:

	Día	Destino	Millas
0	Domingo	Valparaíso	
1	Lunes	Océano Pacífico	
2	Martes	Isla Robinson Crusoe	363
3	Miércoles	Océano Pacífico	
4	Jueves	Isla Chiloé (Castro)	646
5	Viernes	Puerto Montt	106

6	Sábado	Océano Pacífico	
7	Domingo	Valparaíso	632
Total			1747

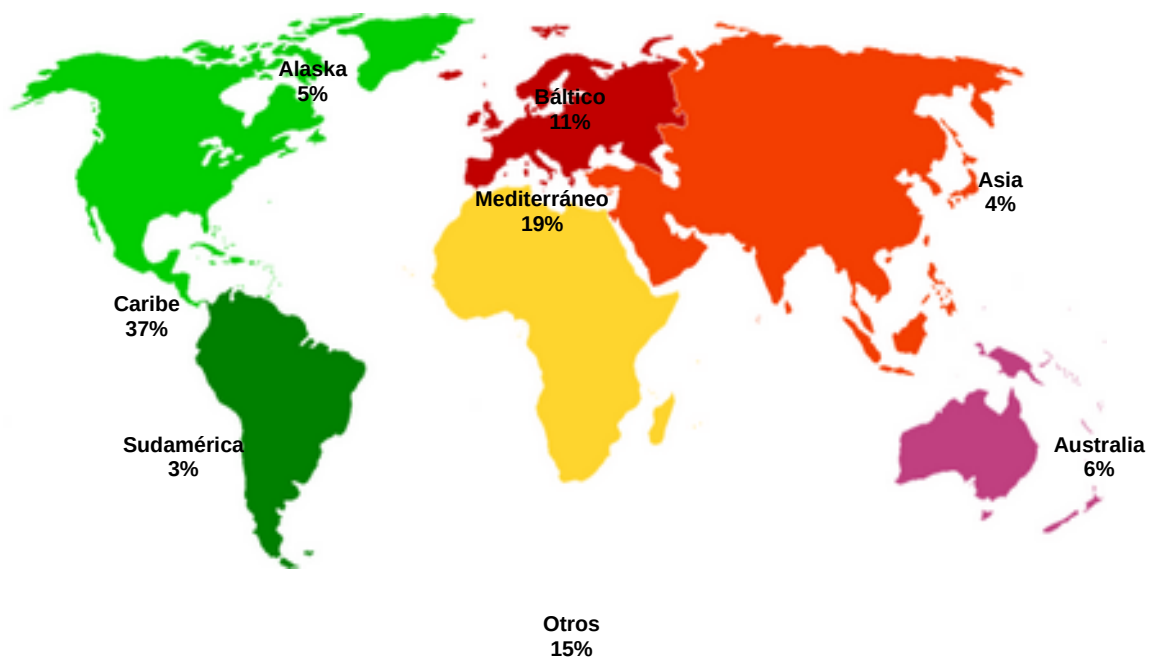
Por último, señaló que los beneficios que se esperan en este ámbito se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Creación de estructuras tarifarias competitivas para los puertos y servicios portuarios.
- Incremento en la demanda de cruceros debido a la posibilidad de hacer rutas de 7 días dentro del territorio nacional.
- Promoción del país como destino turístico.
- Mayores ingresos por gasto de pasajeros.

#### **Exposición de la Corporación de Puertos del Cono Sur**

**El Presidente del Directorio de la Corporación de Puertos del Cono Sur, señor Ignacio Covacevich,** manifestó que el objetivo principal de la organización que representa es la promoción de la industria de cruceros en Chile. Luego, señaló que su exposición se basaría en la información recabada por Giora Israel, quien es uno de los directores de Cruise Lines International Association (CLIA), una de las empresas más importantes a nivel mundial en la industria de cruceros.

En primer lugar, describió la distribución global de dicha industria mediante la siguiente lámina:



Posteriormente, expresó que aproximadamente un 90% de los viajes en crucero son rutas de menos de siete días, por lo que actualmente Chile se encuentra enfocado sólo al 10% restante del mercado.

Por otro lado, hizo presente que en la mayoría de los cruceros, a diferencia del caso de nuestro país, no se hace necesario el cabotaje de pasajeros, en tanto la cercanía de los países y puertos permiten recorrer más de una destinación en tiempos breves, lo que no sucede con Chile por ser un país geográficamente largo.

Por las consideraciones señaladas, expresó que, en opinión de la entidad que representa, la legislación actual sobre la materia es excesiva, obsoleta y no ayuda a incrementar el turismo en el país.

Lo anterior, explicó, en tanto la ley no contempla alternativas para que naves de pasajeros extranjeras puedan participar del traslado de estos últimos entre puntos del territorio nacional, incluso en aquellos casos en que no exista servicio por parte de los nacionales.

En esa línea, destacó que en la actualidad sólo cuatro empresas nacionales, a saber, Navimag, Naviera Austral, Skorprios y Australis, prestan servicios de pasajeros en la zona sur del país, siendo inexistentes tales prestaciones en el resto del territorio nacional.

En virtud de tal situación, expresó que, sin perjuicio de mantener la política de fomentar y favorecer a la marina mercante nacional, la propuesta de la Corporación que preside es que se permita que naves de pasajeros extranjeras puedan realizar cabotaje de

personas en Chile, manteniendo alguna restricción en aquellas rutas de navegación que son servidas por naves que enarbolan el pabellón nacional.

En tal sentido, manifestó que el límite de cuatrocientos pasajeros recogido por la iniciativa se basa en la necesidad de proteger, precisamente, a la oferta de cruceros nacionales. En efecto, explicó que en la actualidad la nave más grande de pasajeros con bandera chilena es la nave Stella Australis, que cuenta con una capacidad de doscientos diez pasajeros, quedando en consecuencia un margen de crecimiento a la industria nacional, en lo referente a la capacidad de pasajeros de sus naves, de aproximadamente un 100%.

Asentado lo anterior, posteriormente se refirió a los elementos clave para contar con una ruta de cruceros exitosa.

En ese pie, señaló que es fundamental presentar distintas alternativas de itinerarios, de home-ports, condiciones marítimas, factores geopolíticos y un contexto regulatorio adecuado, siendo este último criterio, subrayó, el elemento a resolver mediante la discusión de la presente iniciativa.

En esa línea, expresó que la legislación vigente protege a las naves de bandera nacional, prohibiendo el cabotaje de pasajeros en naves extranjeras. Por tal razón, indicó que la agrupación que preside apoya el proyecto de ley en examen a fin de fomentar la industria de los cruceros en nuestro país, sin que ello implique afectar a los actores nacionales del rubro, lo que debe lograrse, aseveró, mediante limitaciones razonables, como lo es la capacidad de las embarcaciones para el traslado de pasajeros que la Moción propone.

Por otra parte, señaló los elementos, en su opinión, necesarios para hacer de Chile un país competitivo en el rubro en comento.

En primer lugar, indicó que se requiere realizar una reforma a la Ley de Cabotaje, actualizando sus contenidos al contexto global vigente, según las observaciones antes señaladas. En segundo lugar, sugirió crear rutas que permitan atraer a mayor cantidad de turistas al país, fijando, por ejemplo, como home-port a Valparaíso, siendo esta ciudad el punto de partida y de finalización de la travesía. En tercer orden, propuso fortalecer a otros puertos del territorio como home-ports, en comunas tales como Puerto Montt o Punta Arenas, ello, agregó, permitiría el ingreso al mercado de turistas nacionales, los cuales se podrían embarcar en alguna de dichas ciudades para recorrer distintas zonas del país, situación que en la actualidad no se presenta como alternativa. En cuarto lugar, con los elementos anteriores ya establecidos, sugirió generar paquetes turísticos de

un máximo de siete días, para lo cual, reiteró, se hace imprescindible liberar el cabotaje, modificando la normativa vigente en tal sentido.

Por último, destacó que, en opinión de la entidad que representa, con las propuestas antes mencionadas, se dará un paso sustantivo en el incremento de llegada de turistas en Chile, favoreciendo especialmente la generación de rutas de navegación por el Océano Pacífico y en nuestras costas.

### **Exposición de la Asociación de Armadores de Transporte Marítimo, Fluvial, Lacustre y Turístico Sur Austral (ARMASUR)**

**El Director de la Asociación de Armadores de Transporte Marítimo, Fluvial, Lacustre y Turístico Sur Austral (ARMASUR), señor Héctor Henríquez**, a su turno, comenzó su exposición señalando que la entidad que representa es una asociación gremial de empresas vinculadas al quehacer marítimo, que se desarrolla entre las regiones décima a duodécima, surgida el 19 de agosto del año 1992, integrada en la actualidad por 28 empresas que cubren la totalidad de la conectividad marítima entre las regiones señaladas, en concreto, 21 empresas navieras, 3 astilleros y 4 empresas portuarias, quienes prestan sus servicios al sector turismo y a la industria acuícola.

Posteriormente, expresó que los objetivos del proyecto se orientan a aumentar la participación del mercado de turistas en cruceros, reactivando esta industria en nuestro país.

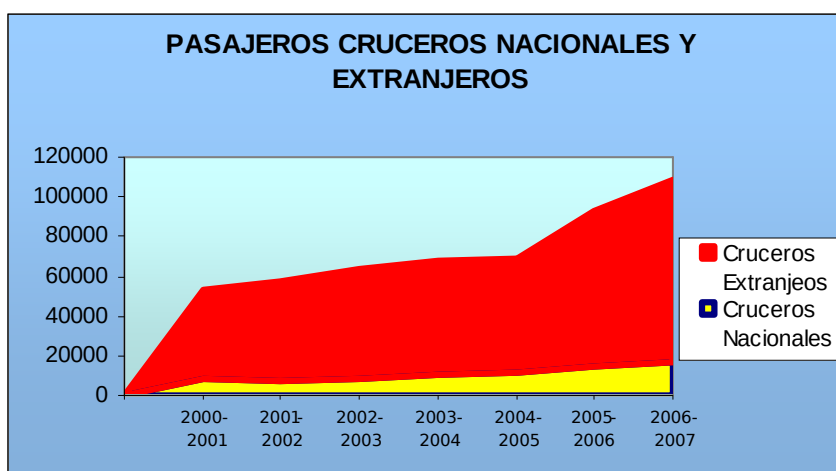
En seguida, señaló que la iniciativa en examen sostiene que la industria de cruceros a nivel mundial ha crecido, contrario a lo ocurrido en Chile, registrándose una fuerte caída entre los años 2008 - 2011. En esa línea, indicó que el proyecto de ley en análisis afirma que la tendencia mundial ha propendido a fijar viajes de siete días, siendo ésta la modalidad que ha experimentado el mayor crecimiento y que no ha podido ser implementada en nuestro país.

Así, aseveró que la Moción indica como causa de dicha problemática el excesivo proteccionismo a la industria nacional en este rubro producto de una legislación inadecuada al contexto actual.

Por consiguiente, expresó que la iniciativa en análisis concluye que para atraer más cruceros es necesario modificar la regulación legal actual, permitiendo la existencia de puertos de intercambio de pasajeros, liberalizando el cabotaje de pasajeros para naves extranjeras con capacidad de transporte de más de 400 pasajeros y, asimismo, fijando ciertas restricciones para naves de menor capacidad.

Luego de la descripción de la Moción en debate, pasó a presentar la posición de la organización que representa.

En primer lugar, expresó que Armasur cuestiona alguna de las premisas de la iniciativa. De ese modo, indicó que resulta paradójico que se señale como inadecuada a la actual regulación sobre el particular, siendo que bajo tal normativa la industria de los cruceros ha experimentado un considerable crecimiento. Situación que describió a través del siguiente gráfico:



Por otra parte, se refirió al proteccionismo del que se habla en los fundamentos de la Moción, manifestando que la situación de nuestro país no es algo excepcional a nivel global si se analizan regulaciones comparadas, lo que describió mediante el recuadro que a continuación se presenta:

País	Régimen cabotaje	Nave que realiza cabotaje	Nave que realiza cabotaje de carga	Nave que realiza cabotaje de pasajeros	Cabotaje de pasajeros realizado por nave extranjera
Argentina	Semi-abierto	Nacional	Nacional	Nacional	No regulado
Chile	Semi-abierto	Nacional	Nacional	Nacional	¿Regulado?
Colombia	Semi-abierto	Nacional	Nacional	Nacional	No regulado
Estados Unidos	Cerrado	Nacional	Nacional	Nacional	No regulado
Japón	Cerrado	Nacional	Nacional	Nacional	No regulado
México	Semi-abierto	Nacional	Nacional	Nacional	Regulado
Perú	Semi-abierto	Nacional	Nacional	Nacional	No regulado
Uruguay	Cerrado	Nacional	Nacional	Nacional	No regulado
Venezuela	Semi-abierto	Nacional	Nacional	Nacional	No regulado

Por otro lado, en lo referente a la tendencia a los paquetes turísticos de siete días, indicó que, efectivamente, en Chile la mayor cantidad de turistas se traslada en mega-cruceros de más de 400 pasajeros, los cuales realizan su travesía de puerto en puerto en un tiempo superior a una semana, siendo las rutas que, en opinión de la entidad que representan, son las que realmente tienen un efecto económico positivo para las ciudades de nuestro país.

Lo anterior, agregó, en tanto los cruceros que realizan su travesía en 7 días, orientan su modelo de negocio a lugares de atractivo turístico, sin generar mayores beneficios económicos locales.

Sin perjuicio de lo señalado, destacó que la industria marítima nacional de transporte de pasajeros, ya sea con fines turístico o de conectividad, se encuentra radicada desde Puerto Montt al sur, alcanzando la suma de once empresas con 36 naves.

Posteriormente, a través de las siguientes láminas, describió las rutas de naves extranjeras y nacionales en nuestro país:

### a. Rutas naves nacionales



Skorpios I. Circuito San Rafael.

Skorpios III. Circuito Kawéskar Campo de Hielo Sur.

### b. Rutas naves extranjeras



En esa línea, subrayó que en muchas de esas rutas, especialmente en la Patagonia, el traslado se hace de forma multimodal, utilizando distintos medios para recorrer dichas zonas.

De tal forma, añadió, la industria nacional no constituye un riesgo para las empresas de mega-cruceros (de más de 400 pasajeros), ni viceversa, en tanto complementarse mutuamente, reiterando que estas últimas, en opinión de Armasur, generan un impacto positivo en las economías locales, a diferencia de los cruceros de expedición (de travesías de siete días y de menos de 400 pasajeros), cuyo modelo de negocios está ligado estrechamente al lugar del atractivo turístico y no a la ciudad-puerto, no obstante entrar a competir directamente con las naves nacionales.

Por otra parte, y en virtud de lo expresado, hicieron presente las, en opinión de la organización que representa, distorsiones económicas que pudiesen generarse a partir de la aprobación del proyecto, fundamentalmente a partir de la utilización de banderas de conveniencia, lo que acarrea consecuencias laborales (se aplica la norma laboral de la bandera de la embarcación, y no del país por donde navega, en este caso Chile), tributarias (se pagan derechos que no se comparan con el impuesto a la renta que tributan los nacionales), aduaneras y de fiscalización negativas. Lo anterior, sin perjuicio de que, contrariamente a lo que se sostiene, los cruceros extranjeros tienen un conjunto de beneficios en costos al ser considerados una exportación.

En esa línea, y por contraste a lo propuesto por la iniciativa, el destino turístico Patagonia o Sur – Austral, ya es desarrollado adecuadamente por la industria nacional a través de cruceros de expedición y sistemas de transporte multimodal, en el cual se comprenden además, al transporte terrestre y aéreo, junto a toda una cadena de prestadores de servicio (transporte, alojamiento, alimentación, comercio, esparcimiento, expedición, etc.). Por consiguiente, expresó que ya existe una industria de servicios instalada, a la cual le impacta directamente el turismo interno y el turismo receptivo, beneficiando a los diversos actores de esta cadena

económica virtuosa, entre los cuales se encuentran los empleadores y trabajadores.

En consecuencia, de por sí, la sola apertura del cabotaje tiene una amenaza de sustituto en toda la cadena antes descrita, lo que se pudiere magnificar si dicha competencia se realiza en un escenario materialmente desigual.

Para concluir su intervención, destacó que Armasur no está en contra de iniciativas orientadas a generar un mayor dinamismo a la economía. Sin embargo, consideran que éstas no deben generar distorsiones económicas, ni mucho menos escenarios que propicien la competencia desleal, mediante la aplicación de legislaciones ajenas a nuestro marco regulatorio.

Así, si bien reconoció la posición crítica de la entidad que representa con respecto a este tipo de propuestas, manifiesta la disposición de la organización gremial al debate, generando claridad en el marco que regula el cabotaje de pasajeros en Chile e identificando claramente los aportes que hacen a la economía ambos modelos de negocio, tanto a nivel nacional como internacional.

Por último, planteó la necesidad de hacer un análisis profundo y pormenorizado, en el cual participen los distintos actores relevantes, esto es, autoridades de Gobierno, el Congreso Nacional, organismos públicos, gremios y sindicatos.

**El Director de la Corporación de Puertos del Cono Sur, señor Juan Esteban Bilbao**, por su parte, reiteró que la industria global de cruceros, en aproximadamente un 90%, concentra sus esfuerzos comerciales en ofertas de travesías de siete días, por lo que nuestro país se encuentra limitado a intervenir sólo en la cuota restante de dicho porcentaje.

En esa línea, explicó que los beneficios de la instalación de una naviera extranjera con las capacidades para ofrecer dichos paquetes turísticos en Chile radican no sólo en el atractivo turístico que atraen, sino en el consumo de bienes y servicios que las naves requieren, los que se suplen con la provisión de empresas nacionales

Así, y a modo ejemplar, mencionó que en Brasil se liberalizó el cabotaje permitiendo ganancias para el país de alrededor de US\$900.000.000.- (novecientos millones de dólares estadounidenses), de los cuales el 50% fue generado sólo por el consumo de las naves. Por consiguiente, señaló que este último punto debe constituir una oportunidad para que en los home-ports se genere un cooperativismo con las empresas y productores, en orden a establecer un ciclo de abastecimiento y consumo estable.

En seguida, trató el tópico referente a la nacionalidad de los turistas de cruceros, indicando que aproximadamente el 80% de ellos son estadounidenses. A partir de ese dato, y citando nuevamente el caso de Brasil, destacó que este último país logró revertir ese porcentaje, siendo en la actualidad, el 80% de los pasajeros de los cruceros que viajan por sus rutas, brasileros.

Por último, señaló que los mega-cruceros presentan un enfoque distinto a los cruceros nacionales que recorren las costas del sur del país, en tanto constituirse en verdaderos centros de vacaciones, por lo que se pretende que sus pasajeros valoren efectivamente los distintos lugares, permitiendo que ellos los puedan recorrer adecuadamente, lo que genera que el turista desee en el futuro volver a dicho destino, situación que ha sido constatada empíricamente.

**El coordinador legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco Del Río,** comenzó su intervención destacando que la iniciativa puede abrir una nueva alternativa de empleo en nuestro país, probablemente al sector de trabajadores más jóvenes.

En seguida, y a modo de marco referencial, indicó que el trabajador de un crucero de mayor envergadura rige su relación laboral por las leyes del país de la empresa en donde se celebró el contrato.

En ese sentido, expresó que si se contratan a trabajadores nacionales para cubrir rutas de cabotaje, al contrario de la situación anterior, estos últimos quedarían cubiertos por la legislación laboral chilena. Así, propuso realizar labores conjuntas entre la Cartera de Estado que representa y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para abordar adecuadamente esta situación, en tanto ser inédita en nuestro país.

En esa línea, destacó que una alternativa posible para asumir dicho fenómeno es la fijación de determinadas cuotas de cabotaje, a fin de fomentar la contratación de trabajadores chilenos en tales actividades. Así, subrayó como necesario establecer una regulación que permita asumir de buena forma los siguientes desafíos:

- La existencia de un adecuado resguardo sobre la responsabilidad del contrato.

En este punto, explicó que esto, idealmente, debiese conducir a que exista una oficina a cargo del crucero en tierra que administre los contratos, permitiendo la verificación del cumplimiento de los mismos.

- Extensión de la jornada laboral.

A este respecto, expresó que es muy posible que el personal que se desempeñe en buques de bandera extranjera presente una jornada laboral diferente a la regulada por el ordenamiento jurídico nacional. En efecto, indicó que hoy el personal embarcado de nuestro país cuenta con una jornada laboral de 56 horas, divididas en ocho horas diarias, pudiendo dividirlos a lo largo de siete días, existiendo un período de descanso alternado, mediando ciertas circunstancias, en que al menos se contemple un descanso continuo de ocho horas.

En su opinión, desde la intuición, señaló que entiende que las jornadas laborales pactadas en las naves extranjeras son más severas que las contempladas en el régimen nacional, por lo que se deben estudiar formas de compatibilizar ambas modalidades.

- Sistema de finiquitos y cumplimiento de prestaciones por despido.

En este punto, señaló que el mismo se encuentra en estrecha relación con lo referente a la posibilidad de que los cruceros deban contar con oficinas de administración de los contratos de sus trabajadores nacionales, debiendo existir, asimismo, alguna otra entidad a cargo de conocer de las impugnaciones a este respecto.

- Modalidades de contratación.

En lo concerniente a este tópico, señaló que en nuestro ordenamiento laboral existen distintas formas de contratación coherentes con el trabajo a desempeñar en cruceros, tales como el contrato por obra o faena y el de plazo fijo, por lo que el punto de relevancia vendría a ser la fiscalización de continuidad que puedan constituir la celebración reiterada de ellos, en tanto verificar el eventual carácter permanente que los mismos presenten.

- Derechos laborales colectivos.

A este respecto, indicó que deben estudiarse las distintas fórmulas que puedan ser aplicadas en este ámbito, especialmente en los casos en que los cruceros extranjeros requieran de grandes contingentes de trabajadores para desempeñar sus servicios, manifestando la disponibilidad de la Secretaría de Estado que representa para consensuar un acápite tipo en este punto en los distintos contratos que se celebren.

**El Director de la Asociación de Armadores de Transporte Marítimo, Fluvial, Lacustre y Turístico Sur Austral**

**(ARMASUR), señor Jaime Jonshon**, hizo presente la preocupación de la entidad que representa respecto de la actividad comercial llevada a cabo por los cruceros extranjeros. En efecto, señaló que probablemente el cabotaje de pasajeros por estas embarcaciones se desplace, mayormente, entre los puertos de Puerto Montt y Punta Arenas, en períodos de siete días, por lo que tales naves se encontrarían recorriendo tales zonas por varios meses.

En ese sentido, reiteró que los efectos de tal actividad pueden generar una distorsión económica en distintos ámbitos, constituyendo una competencia desigual con las embarcaciones nacionales.

**El Director Ejecutivo de la Corporación de Puertos del Cono Sur, señor Sebastián Montero**, destacó que, así como el 90% de los viajes de cruceros son hasta de siete días, el mismo porcentaje de las travesías son de rutas geográficas, precisamente el objetivo a desplegar, subrayó, por parte de la entidad que representa. En efecto, indicó que, tal como lo describió el señor Covacevich respecto de las rutas de los cruceros en zonas como el Caribe, el Mar Báltico o Australia, se propone generar la ruta de Chile. Lo anterior, en tanto en la actualidad existir en nuestro país cruceros sólo desde Puerto Montt al sur, quedando en este sentido olvidado todo el resto del territorio, lo que conlleva a que sólo sean factibles de realizar tales rutas desde el mes de octubre hasta aproximadamente el mes de marzo, situación que se extendería a la totalidad del año si se pudiese explotar, de igual forma, la zona norte del país.

Por último, subrayó que no obstante las condiciones actuales de los cruceros en nuestro país, según cifras oficiales, de los 3,6 millones de turistas que visitaron Chile el año en curso, 400 mil fueron pasajeros de cruceros, por lo que existe una enorme potencialidad en este rubro para aportar a la industria turística del país.

**El Gerente General de la Empresa Portuaria de Talcahuano San Vicente, señor Rodrigo Monsalve**, expresó que, tal como se señaló anteriormente, Talcahuano no es parte actual de las rutas de cruceros en Chile, por lo que señaló que las propuestas de modificación que la iniciativa en estudio contempla constituyen una oportunidad para integrar a dicha comuna en este ámbito. Lo anterior, añadió, sin perjuicio de que esta última sirva como puerto de intercambio dada la infraestructura existente.

En esa línea, subrayó los efectos económicos positivos que la aprobación de la Moción generaría para la economía local y regional, fundamentalmente para micros y pequeños empresarios.

Por último, señaló que ello generaría el impulso turístico en la región permitiendo incorporarse a esta red a personas de menores ingresos.

## Exposición de la Subsecretaría de Turismo

**La Subsecretaría de Turismo, señora Javiera Montes**, comenzó su presentación describiendo la situación de los cruceros a nivel Internacional, señalando que el turismo en este rubro ha presentado un crecimiento sostenido en este ámbito.

### I. Turismo de cruceros a nivel internacional

En tal sentido, indicó que las cifras internacionales revelan que la actividad ha crecido desde 1980 al 2011, a un ritmo sostenido de 7,5% anual, y las tasas de ocupación de flotas ostentan porcentajes que superan al 100%. En efecto, agregó que para el año 2015 se preveía un fuerte crecimiento en la industria de cruceros, donde se esperaba que 23 millones de pasajeros se embarcasen en un crucero.

En esa línea, destacó que en las mediciones de números de pasajeros en 2013, se rompió el record de años anteriores, verificándose las siguientes cifras:

- 21,3 millones de pasajeros tomaron un crucero en algún lugar del mundo ese año.
- 11,7 millones eran de nacionalidad Norteamericana (54,9%).
- La ocupación anual excedió el 100% de las capacidades de camas, superando a la oferta.
- 13 nuevos barcos fueron construidos en 2013 con una inversión de 3 mil 300 millones de dólares estadounidenses, aportando con 14.887 nuevas camas a la industria.

Por su parte, expresó que entre los años 2014 y 2016 la industria registra 34 nuevos barcos que saldrán a navegar los mares y ríos del mundo aumentando las capacidades en 60.000 camas.

En seguida, agregó que desde 1990 más de 200 millones de pasajeros han tomado un crucero en alguna parte del mundo, de los cuales 70% de ellos acontecieron en los últimos 10 años y más del 40% en los 5 últimos años.

Posteriormente, indicó que la distribución en el mundo por destinos está liderada por el Caribe que se adjudica el 34,4% de los itinerarios a nivel mundial, en tanto Sudamérica representa sólo un 3,9%.

### II. Turismo de cruceros en Chile

En lo concerniente a este punto, manifestó que en nuestro país este sector ha experimentado un crecimiento con el correr de los años. En efecto, destacó que la industria comenzó en la zona centro-sur, recalando en Punta Arenas, Puerto Montt y Valparaíso, para posteriormente expandirse a Talcahuano, Chacabuco y Castro. En la zona norte, añadió, unos años más tarde, los puertos en que se recalca son Arica, Iquique y Coquimbo, siendo una ruta con menor frecuencia, pues es una ruta de ingreso y egreso al péndulo Valparaíso–Buenos Aires.

En tal contexto, destacó que uno de los mayores retos para el desarrollo de este rubro fue encontrar el suficiente equipamiento y capital humano calificado. Lo anterior, en tanto ser una industria de volumen, la cual es evaluada bajo estándares norteamericanos (ratings, escala de reembolsos y seguros de responsabilidad civil entre otros).

Refiriéndose luego a la vinculación de Chile en el ámbito sudamericano en esta área, señaló que nuestro país está totalmente conectado en la ruta con los puertos de Argentina y Brasil, siendo influido por las definiciones tomadas en los otros puertos de la región. En efecto, destacó el relevante rol que cumplen estos últimos en el desarrollo de la industria, asumiendo una posición positiva frente al rubro.

En ese sentido, recaló la creación de la Corporación de Puertos del Cono Sur, la cual asume como uno de sus objetivos apoyar a la industria de cruceros, por lo que valoró que la Comisión haya invitado a dicha entidad para escuchar sus planteamientos respecto de la iniciativa en examen.

Por otra parte, posteriormente se refirió al tipo de naves que recalcan en los puertos nacionales. Así, explicó que de acuerdo a la clasificación de la Organización Mundial del Turismo (OMT), aquellas naves cuyo coeficiente entre el espacio en el buque y los pasajeros (Ratio GT/PAX) es mayor a 50, es de significancia para que la nave sea clasificada en el segmento de lujo. Bajo esta perspectiva existen 8 naves de las 29 clasificadas en este segmento. Otro coeficiente a observar es el Ratio PAX/CREW, donde en promedio hay dos pasajeros por cada tripulante. Teniendo tales criterios a la vista, añadió, se observa que, en general, las naves que recalcan en nuestros puertos son de tamaño medio, a excepción del Queen Mary 2, nave considerada como la más grande que se ha construido.

### **III. Temporada 2015/2016 en Chile**

En lo concerniente a este acápite, explicó que durante la temporada 2015/2016 están confirmados los arribos de 29 naves

pertenecientes a 24 líneas de cruceros, situación que pasó a describir con los criterios que a continuación se detallan.

#### **a. Recaladas**

En este punto, señaló que están confirmadas 236 recaladas de cruceros, lo que significa una variación de un 47% respecto a la temporada anterior, concentrándose en un 70% en los puertos de Valparaíso, Puerto Montt y Punta Arenas. En seguida, expresó que si se observa la cantidad de recaladas en los distintos puertos individualmente considerados, se encuentra que en la mayoría hay variación positiva con respecto a la temporada 2014/2015, a excepción de Puerto Natales con una disminución de 50%.

#### **b. Llegadas de pasajeros**

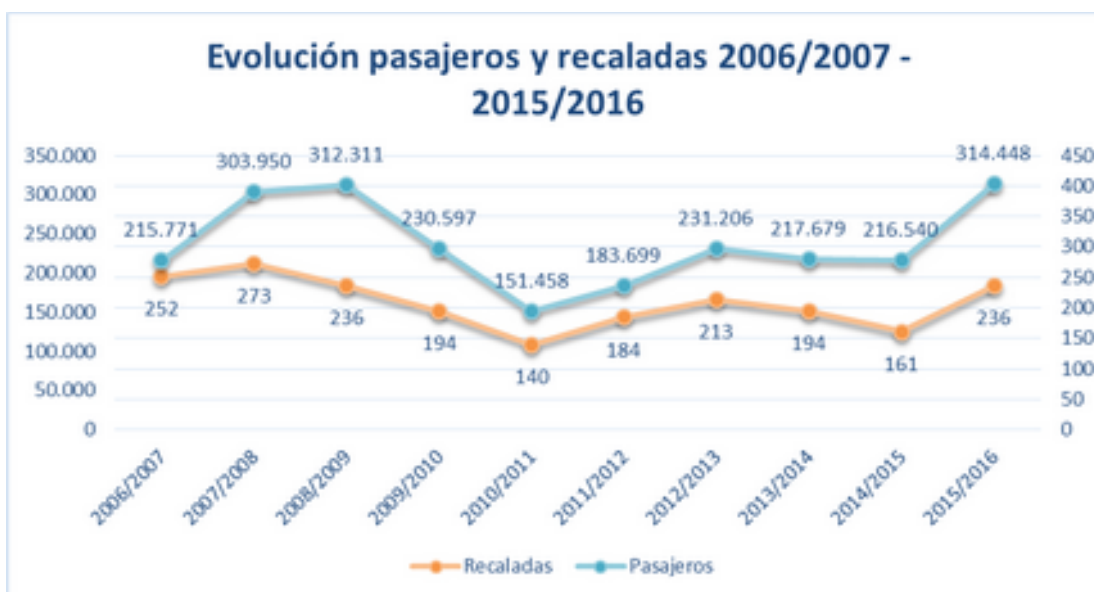
En la temporada en análisis, explicó que los cruceros que recalarán en Chile traerán alrededor de 314.448 pasajeros, lo que deriva en una variación porcentual de 45% con respecto a la temporada pasada. Asimismo, aseveró que al igual que en las recaladas, en general todos los puertos presentan una variación positiva, a excepción de Coquimbo con un -34%, producto de la catástrofe que azotó a la zona y Puerto Natales con -46%.

#### **c. Evolución histórica**

A este respecto, señaló que la evolución histórica de recaladas muestra un mercado bastante voluble, donde se observan tanto variaciones positivas como negativa. En las últimas 10 temporadas, afirmó que la de 2007/2008 es la que cuenta con mayor cantidad de recaladas, seguida por lo esperado para 2015/2016. En efecto, expresó que se observa en la serie que luego de la temporada 2007/2008 comienza un descenso sostenido de las recaladas, hasta llegar al mínimo de 140 en la temporada 2010/2011, con la variación negativa más amplia de -28%. Luego de este año, afirmó que existe un crecimiento del número de recaladas, hasta la temporada 2012/2013.

Lo anterior, a la luz de los esquemas que a continuación se presentan:





#### d. Gasto de pasajeros

En lo referente a esta materia, indicó que el gasto total promedio per cápita de pasajeros en los destinos que recalán los cruceros es cercano a los US\$85 (ochenta y cinco dólares estadounidenses) diarios, de acuerdo al estudio “Turismo de Cruceros Internacional en Chile” realizado por el Servicio Nacional de Turismo en el año 2013.

#### IV. Beneficios, desafíos y oportunidades

En este punto, señaló que uno de los beneficios más importantes que se observan al analizar los estudios relacionados con la industria de cruceros, es el de desarrollo de los destinos turísticos y la activación de empresas de servicios que tienen que abastecer a este rubro. Así, indicó que con el establecimiento de la medida que la iniciativa en estudio propone, se generarían las siguientes consecuencias positivas:

- Creación de empleos directos e indirectos relacionados con su movimiento.
- Aporte de una enorme promoción al destino con su operación de volumen.
- Surgimiento de incentivos y promoción de una ruta del Pacífico uniendo Perú, Chile y el extremo sur de Argentina.
- La eventual unión de Perú y Chile en la navegación nortina sería un beneficio para el crecimiento, pudiendo así extender las temporadas.

- Machu Picchu y Patagonia con Valparaíso como puerto de recambio sería una ruta de gran singularidad que abre la posibilidad a los puertos chilenos.

- De existir derecho a cabotaje de naves extranjeras, podrían ofrecerse segmentos de menor duración en la ruta Norte – Sur, especialmente paquetes de 7 días, el cual representa el 90% de la oferta mundial al respecto.

## **V. Comentarios proyecto de ley**

Por último, en lo relativo a la opinión de la Subsecretaría de Turismo sobre la iniciativa en examen, señaló que, tal como lo han reconocido los diversos actores que han realizado su exposición ante la Comisión, el mercado de cruceros realizado por la industria nacional no comprende embarcaciones iguales o mayores a 400 pasajeros por naves extranjeras, mientras que respecto de embarcaciones foráneas de menor capacidad (menor a 400 pasajeros), se establece una prioridad de ruta a la industria nacional.

En tal sentido, agregó, es posible apreciar que, aun cuando la legislación actual establece una protección absoluta de la industria nacional (la excepción establecida en la ley es sólo respecto del cabotaje de carga), las rutas que han sido explotadas por operadores chilenos se realizan en el territorio más austral del país (Patagonia o Sur – Austral).

En seguida, indicó que Chile posee una costa superior a los 6.300 kilómetros de litoral, por lo que la prohibición de cabotaje para naves de bandera extranjera constituye un desincentivo para los cruceros menores a 7 días, a diferencia de lo que ocurre en las rutas de los grandes mercados de cruceros del mundo (Mar Caribe, Mar Mediterráneo), donde la distancia entre territorios nacionales permite que dichos Estados puedan tener políticas restrictivas al cabotaje de pasajeros, sin que ello afecte las recaladas de cruceros.

Por otra parte, mencionó que la recalada de cruceros de bandera extranjera no afectaría la industria de servicios ya instalada, sino que, por el contrario, permitiría un aumento en el flujo de turistas, muchos de ellos, además, de mayor poder adquisitivo.

Por último, indicó que la Subsecretaría de Turismo ya ha entablado conversaciones con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones al respecto, señalando que se hace recomendable proponer modificaciones normativas que permitan el cabotaje de pasajeros por parte de naves con bandera extranjera, estableciendo mecanismos que

busquen reducir las eventuales distorsiones en el mercado que pudieran afectar a la industria nacional.

-----

### VOTACIÓN EN GENERAL

**El Honorable Senador señor Ossandón**, manifestó que debe fomentarse la competencia en el ámbito de los cruceros, en tanto los beneficios que ello acarrea a las localidades en donde estos recalán son significativos. En esa línea, indicó que si bien es razonable la protección de la industria nacional, señaló que en tanto ella se ubica sólo en el extremo sur del país, sólo dicha zona pudiese quedar resguardada con la limitación que el proyecto propone, debiendo seriamente analizarse si tales limitaciones a los buques de bandera extranjera son razonables en las otras áreas de nuestro territorio.

**El Honorable Senador señor Letelier**, señaló que deben levantarse las barreras de entrada al mercado de cruceros para fomentar así una real competencia, sin perjuicio de entender las reticencias de la industria nacional. Lo anterior, en tanto existir razones que permiten apoyar la finalidad sin por eso afectar a esta última.

No obstante ello, sugirió, tal como lo indicó la Subsecretaría de Turismo, analizar fórmulas que permitan morigerar las externalidades negativas, tanto a las empresas nacionales como a otros sectores productivos, en materias laborales, tributarias y económicas, que el particular pudiese presentar.

**El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Girardi**, señaló que el presente proyecto de ley constituye una buena oportunidad para fomentar realmente el turismo en nuestro país, en tanto que el desarrollo de la industria de cruceros es una chance para que las distintas localidades a lo largo de Chile puedan ser conocidas, sirviendo ello de incentivo al turista para que luego regrese por períodos más largos.

**El Honorable Senador señor García-Huidobro**, manifestó su apoyo al proyecto de ley en examen por las razones antes expresadas, añadiendo que ello puede generar que los propios chilenos, a través de los cruceros, tengan la oportunidad de conocer mejor el país, aumentando asimismo el número de nacionales que puedan acceder a este tipo de turismo.

- En votación este proyecto de ley, fue aprobado en general, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Guido Girardi Lavín (Presidente), Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Juan Pablo Letelier Morel y Manuel José Ossandón Irarrázabal.

-----

En consecuencia, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, os recomienda que aprobéis, en general el proyecto de ley en informe, cuyo tenor es el siguiente:

**PROYECTO DE LEY:**

**“Artículo único.-** Modifícase de la siguiente forma el artículo 3º del Decreto Ley N° 3.059, LEY DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE:

**a)** En el inciso primero, eliminase la fórmula “de pasajeros y”.

**b)** Intercálase el siguiente nuevo inciso segundo, modificándose el orden correlativo de los incisos siguientes:

“Se entenderá por cabotaje de pasajeros, el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Las naves de pasajeros extranjeras podrán participar en el cabotaje, siempre y cuando su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros. Sólo se podrá efectuar cabotaje de pasajeros en naves extranjeras cuya capacidad de transporte sea inferior a 400 pasajeros, cuando en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, lo que será determinado y autorizado en la forma establecida en un reglamento dictado por la autoridad competente.”.

-----

Acordado en sesiones celebradas los días **15 de diciembre de 2015**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Juan Pablo Letelier Morel (Presidente Accidental), Alejandro García-Huidobro Sanfuentes (Jaime Orpis Bouchon), Manuel Antonio Matta Aragay y Manuel

José Ossandón Irrázabal; **22 de diciembre de 2015**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Guido Girardi Lavín (Presidente), Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Manuel José Ossandón Irrázabal e Ignacio Walker Prieto (Manuel Antonio Matta Aragay) y **8 de marzo de 2016**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Guido Girardi Lavín (Presidente), Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Juan Pablo Letelier Morel y Manuel José Ossandón Irrázabal.

Sala de la Comisión, a 10 de marzo de 2016.

**ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA**  
Abogado Secretario de la Comisión

## RESUMEN EJECUTIVO

**INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3º DEL DECRETO LEY Nº 3.059, DE 1979, PARA AUTORIZAR EL CABOTAJE DE PASAJEROS A CRUCEROS DE BANDERA EXTRANJERA, EN LOS CASOS QUE SEÑALA.**

### **BOLETÍN Nº 9.656-15**

- I. **OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** permitir el cabotaje de pasajeros, para barcos de bandera extranjera con una capacidad de transporte igual o superior a 400 pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Asimismo, se pretende permitir el cabotaje de pasajeros en naves extranjeras con una capacidad menor a 400 pasajeros, en aquellos casos en que en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, en conformidad al reglamento que al efecto se dicte.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general (4x0).
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** el proyecto de ley está estructurado sobre la base de un artículo único, que mediante dos literales propone introducir modificaciones al artículo 3º del decreto ley Nº 3.059, Ley de Fomento a la Marina Mercante.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no tiene.
- V. **URGENCIA:** no tiene.
- VI. **ORIGEN E INICIATIVA:** Senado. Moción de los Honorables Senadores señores Alejandro Navarro, Alejandro Guillier y Ricardo Lagos.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primer trámite.
- VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** ingresó al Senado con fecha 15 de octubre de 2014, dándose cuenta en la sesión ordinaria 55ª, de la misma fecha, pasando a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.
- IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, aprobado en general.

X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

- **Decreto Ley N° 3.059**, de 1979, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ley de Fomento a la Marina Mercante. Artículos 3° y 4°.

Valparaíso, 10 de marzo de 2016.

**ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA**  
Abogado Secretario