



INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y la Ley de Navegación, para fomentar la competencia en el mercado del cabotaje marítimo.

[BOLETÍN N° 14.532-15.](#)

[Objetivo\(s\)](#) / [Constancias](#) / [Normas de Quórum Especial](#) / [Consulta Excma. Corte Suprema](#) / [Asistencia](#) / [Antecedentes de Hecho](#) / [Aspectos Centrales del Debate](#) / [Discusión en General](#) / [Votación en General](#) / [Texto](#) / [Acordado](#) / [Resumen Ejecutivo](#).

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echeñique, con urgencia calificada de “simple”.

Se hace presente que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió solo en general esta iniciativa de ley, la que resultó aprobada por 4 votos a favor y 1 en contra.

OBJETIVO (S) DEL PROYECTO

Mantener la reserva de cabotaje a naves con bandera chilena, optimizando y flexibilizando el uso de excepciones que la misma ley contempla.

CONSTANCIAS

Dejamos constancia que esta iniciativa legal, por acuerdo de la Sala del Senado, en sesión de fecha 23 de noviembre de 2023, pasará para su estudio a la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura. Posteriormente, por acuerdo de la Sala del Senado, adoptado con fecha 30 de mayo de 2024, se acordó que esta iniciativa legal sea conocida por la Comisión de Trabajo y Previsión Social, en lo referido a sus aspectos laborales, una vez despachado por las comisiones anteriormente señaladas.

- [Normas de quórum especial](#): No tiene.
- [Consulta a la Excm. Corte Suprema](#): No hubo.

- - -

ASISTENCIA

- **Senadores no integrantes de la Comisión:** señores Carlos Ignacio Kuschel, Kenneth Pugh y Gastón Saavedra.

- Representantes del Ejecutivo e invitados:

Durante el análisis de este proyecto, vuestra Comisión contó con la participación del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: el Ministro, señor Juan Carlos Muñoz; la Coordinadora Legislativa del Ministerio, señora Viviana Díaz, y el Asesor del Ministro del Programa de Desarrollo Logístico de la Subsecretaría de Transportes, señor Gonzalo Frigerio, y la Asesora, señora Valeria Campos; del Ministerio de Economía Fomento y Turismo: el Ministro, señor Nicolás Grau; la Jefa de División de Competencia y Mejora Regulatoria, señora María Fernanda Campos; las Asesoras de la División de Competencia y Mejora Regulatoria, señoras Elisa Salas y Catalina Badinella; el Asesor Legislativo, señor Gabriel Bravo y el Asesor, señor Víctor Barrueto.

Además, fueron invitados las siguientes entidades:

Del Ministerio de Defensa Nacional: la Ministra, señora Maya Fernández; el Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Vicealmirante, señor Fernando Cabrera; el Subdirector de la Dirección de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático, Capitán de Navío, señor Sigfrido Ramírez, y el Asesor de la Ministra, señor Roberto Sáez.

Del Colegio de Ingenieros de Marina Mercante de Chile: el Presidente, señor Alfonso Vera.

De la Confederación Nacional de Dueños de Camiones (CNDC): el Presidente, señor Juan Araya y el Asesor, señor Roberto González.

De Frutas de Chile: el Gerente General, señor Miguel Canala-Echeverría y Secretario General, señor Rodrigo Gallardo.

De la Corporación de Puertos del Conosur: el Presidente, señor Enrique Runín; el Secretario Ejecutivo, señor Eric Petri, y el Director, señor Juan Marcos Mancilla.

Del Sindicato Interempresa de Oficiales de Marina Mercante (SI.MAR): Presidente, señor Héctor Azua.

De la Fundación Mascarona para la Gente de Mar: la Presidenta, señora Raquel Meza, y el Ingeniero de Proyectos, señor Cristóbal Bahamondes.

De la Federación Nacional de Gente de Mar (FENAGEMAR): el Presidente, señor Cristian Grecco y los Directores, señora Fabiola Castillo y señor César Rojas.

De la Federación de Tripulantes de la Marina Mercante de Chile (FETRICH): el Presidente, señor Alberto Godoy y el Secretario, señor Diógenes Mancilla.

De la Cámara Marítima Portuaria de Chile (CAMPORT): el Presidente, señor Daniel Fernández, y el Gerente General, señor Fernando Aguirre.

El Académico de la Universidad Adolfo Ibáñez, señor Ignacio Briones.

De la Asociación Nacional de Armadores de Chile (ANA): el Presidente, señor Enrique Ide y el Gerente, señor Ricardo Tejada.

De la Asociación de Capitanes de Altamar y Prácticos Nautilus: el Presidente, señor Héctor Carrasco.

De la Asociación Gremial de Armadores del Transporte Marítimo, Fluvial, Lacustre y Turístico Sur Austral (ARMASUR): el Presidente, señor Héctor Henríquez, y el Gerente General, señor Manuel Bagnara.

De la Comisión de Innovación y Competitividad del Consejo Regional de la Provincia Llanquihue: el Presidente, señor Cristian Vargas.

De la Asociación de Consumidores Formadores de Organizaciones Juveniles de Consumidores/as (FOJUCC): el Director Ejecutivo, señor Pablo Rodríguez.

De la Fiscalía Nacional Económica: el Fiscal, señor Jorge Grunberg; el Coordinador de la División Antimonopolios, señor Camilo

Santelices, y la Jefa de la División de Relaciones Institucionales, señora Mónica Salamanca.

De la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP): el Gerente General, señor Julio Friedmann y el Gerente Corporativo de Supply Chain, señor Mauricio Naveas.

De la Corporación Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP): el Secretario Ejecutivo, señor Rodrigo Krell.

De la Corporación Nacional del Cobre (Codelco): el Presidente del Directorio, señor Máximo Pacheco; el Vicepresidente de Comercialización, señor Braim Chiple; el Gerente de Servicios Comerciales, señor Felipe González; el Director de Relaciones Institucionales, señor Daniel Gómez, y el Jefe de Asuntos Externos, señor Gonzalo Recart.

El Académicos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señores Max Genskowsky y Claudio Barroilhet.

De la Asociación Logística de Chile A.G (ALOG): el Presidente, señor Neil Taylor.

El Académico de la Universidad Adolfo Ibáñez, señor Claudio Agostini.

De la Federación de Sindicatos Marítimos (FESIMAR): los Directores señores Bernardo Araya y Alberto Cortez.

De la Federación de Camioneros del Sur (FEDESUR): el Presidente, señor Carlos Bretti.

De la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN): el Investigador del área de análisis legal, señor James Wilkins y el Investigador del área de economía, señor Nicolás García.

Además, asistieron los asesores de la Biblioteca del Congreso Nacional: señor Raimundo Roberts; de la Honorable Senadora señora Órdenes, señores Julio Valladares y Felipe Mendoza; del Honorable Senador señor Bianchi, señor Eduardo Sepúlveda; del Honorable Senador señor Castro, señoras Meggy López y Teresita Fabres; del Honorable Senador señor Kusanovic, señor Tomás Matheson; del Honorable Senador señor Van Rysselberghe, señor Juan Paulo Morales; del Honorable Senador señor Saavedra, señores César Barra y Luis Batallé; del Honorable Senador señor Espinoza, señora Zaida Lara; de la Honorable Senadora señora Allende, señor Juan Molina; del Comité Partido por la Democracia e Independiente, señora Paulina Silva; del Comité del Partido Socialista, señora Martina Riveros y señor

Oscar Rojas; del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres): señor Cristián Abarca, y de la Fundación Jaime Guzmán, señora María Ignacia Navarro.

- - -

ANTECEDENTES DE HECHO

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración el [Mensaje](#) del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique.

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

- 1.- Mantenión de la definición de cabotaje.
- 2.- Fomento de la competencia en el cabotaje marítimo nacional.
- 3.- Optimización y flexibilización de las excepciones establecidas en el [decreto ley número 3.059](#), de 1979.
- 4.- Situación de la marina mercante nacional al sur del paralelo 41°.
- 5.- Competitividad de la bandera nacional.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL¹

A.- Presentación del proyecto de ley por parte del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Juan Carlos Muñoz, señaló que, el proyecto de ley, en análisis es de gran relevancia para el país en materia de eficiencia, competitividad, sustentabilidad y empleo. Fomentará la competencia en el cabotaje marítimo, entendido éste, como el transporte marítimo, fluvial o lacustre de carga y de pasajeros, entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva.

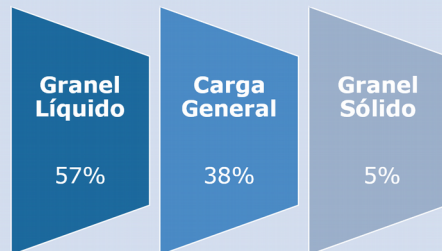
Agregó que, el transporte marítimo de carga debería abarcar una proporción importante de los viajes y de la carga que se transporta, sin embargo, constató que, la realidad es muy distinta.

Luego, se refirió al movimiento del cabotaje, exhibiendo la siguiente lámina:

¹ A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio del proyecto:

06-03-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-03-06/071519.html>
13-03-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-03-12/134833.html>
20-03-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-03-19/133554.html>
03-04-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-04-02/151058.html>
10-04-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-04-09/155656.html>
17-04-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-04-16/164548.html>
24-04-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-04-23/160656.html>
08-05-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-05-07/163829.html>
15-05-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-05-15/072635.html>
31-05-24. <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/transportes-y-telecomunicaciones/comision-de-transportes-y-telecomunicaciones/2024-05-31/160259.html>

¿Qué se mueve por cabotaje?



El cabotaje sólo lo hacen naves chilenas salvo tres excepciones (la ley establece la reserva a bandera nacional).

En la práctica, el 85% de la carga de cabotaje se mueve por naves chilenas y el resto por las excepciones (2021).



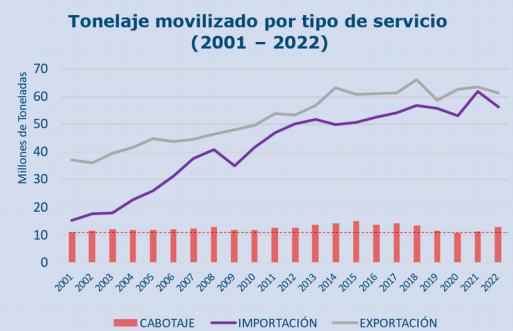
Fuente: Boletín estadístico edición 2023 DIRECTEMAR.

Hizo presente que, la ley vigente reserva la bandera nacional como la única forma de poder hacer transporte marítimo al interior de nuestro país. En la práctica, el 85% de lo que se mueve es transportado por naves chilenas, y el 15% restante es el que se acoge a las tres excepciones que se describirán posteriormente.

En relación a los problemas actuales, presentó la siguiente lámina:

Problema: Pérdidas de eficiencia y competitividad

- Estancamiento del mercado:** se ha mantenido relativamente constante durante 20 años, cerca de los 12,5 MM ton.
- Altas tarifas:** Mover carga entre Valparaíso y Perú cuesta un 33% menos que entre Valparaíso y Puerto Angamos, esto al ajustar por distancia se observa que la diferencia en tarifa es en realidad de un 69% (*).
- Ineficiencias operativas:**
 - Cierres de puertos:** es un fenómeno muy común en Chile debido a condiciones climáticas y paros portuarios.
 - Doble pago de recorrido:** Para carga con destino a La Paz, se debe pasar por el Callao, para su trasbordo a Arica porque extranjeras no pueden hacer cabotaje



	2010	2022	Crecimiento %
Tonelaje Peso Muerto (TDW)	969.212	967.931	-0,1
Número de Naves	194	264	36
Número de Camiones	175.753	240.758	37

Fuente: Directemar e INE

(*) Cotizaciones del MTT en año 2022: Flete ValparaísoMejillones: US\$615; ValparaísoCallao: US\$ 1306. Con la baja de tarifas el mercado a fines de 2022 y 2023 la diferencia se ha incrementado

Detalló que, se ha producido un estancamiento del mercado, que se ha mantenido relativamente constante durante 20 años, tal como se observa en el gráfico anterior. En él, las barras rojas corresponden al tonelaje que se ha movido por vía marítima en el país, y en 11 años, prácticamente no ha variado, en un contexto en que las importaciones y las exportaciones han aumentado en forma sustancial.

El rol del transporte marítimo para las importaciones y exportaciones se intensifica, sin embargo, al interior de nuestro país, está estancado.

El tonelaje, entre los años 2010 a 2022, en transporte de carga marítima ha sido constante y el número de naves y de camiones ha aumentado. Ello no se refleja en el transporte marítimo de cabotaje.

En ese orden de ideas, observó que, la presente iniciativa busca aumentar el transporte marítimo, ya que éste, requiere menos infraestructura y genera menos contaminación.

Agregó que, la forma en que está estructurado el mencionado transporte, hace que existan tarifas comparativamente altas, producto de las restricciones existentes. Así, señaló que, si se quiere mover cargas entre los puertos de Valparaíso y Perú, cuesta 33% menos que, entre Valparaíso y puerto Angamos en Antofagasta. Dado que se trata de un mercado poco competitivo, las tarifas son altas, lo que desincentiva que el transporte marítimo sea usado de manera más intensa.

Existen una serie de ineficiencias operativas que, con frecuencia exigen el desplazamiento de cargas, tal como sucede con los cierres de puertos por condiciones climáticas.

En cuanto a la concentración del mercado, señaló que existe un indicador, denominado Herfindahl Hirschman (HHI) que, determina si el mercado está concentrado, de acuerdo al número de actores que participan en éste. Si dicho indicador es superior a 2.500, la concentración es alta y se recomienda intervenir.

Vinculado con lo anterior, en el mercado de granel líquido, el indicador está sobre el umbral mencionado. A saber, HHI= 5.087. Ello se debe a la presencia de dos competidores: 57% Ultrana y 43% CMC.

En granel sólido, se advierte un mercado aún más concentrado, porque uno de los actores tiene un 83% de participación. El indicador asciende a HHI= 7.110, y la competencia se distribuye de la siguiente manera: 3 competidores: 83% Ultrana, 15% Empremar (carga propia) y 2% CMC.

En carga general, que corresponde a un 38% de lo que se mueve en el país en materia de cabotaje, el indicador es distinto dependiendo de la zona geográfica. Al norte del paralelo 41°, el HHI asciende a 4.903, en cambio, al sur del paralelo 41°, el mercado es competitivo 508 (HHI).

Dado los antecedentes entregados, expresó que el proyecto de ley en estudio, pretende hacerse cargo de lo descrito, procurando intervenir donde existen problemas de mercado.

Respecto a los requisitos del cabotaje marítimo, acompañó la siguiente lámina:

Requisitos para el Cabotaje Marítimo

Ley de Fomento a la Marina Mercante (D.L 3.059 de 1979 – Ministerio de Transportes)

1. El cabotaje está reservado a naves chilenas ("reserva de cabotaje").
2. Existen tres excepciones a lo anterior: licitaciones públicas, reputaciones y waivers.
3. El movimiento de contenedores vacíos se puede realizar por extranjeros sólo si hay reciprocidad.

Ley de Navegación (D.L 2222 de 1978 – Ministerio de Defensa)

Requisitos para:

1. Inscribir naves en el registro chileno:
 - Empresa sea chilena y con sede principal en Chile.
 - Con presidente, gerente y mayoría de directores chilenos.
 - Más de 50% de capital chileno.
2. Mantener enarbolado el pabellón nacional:
 - Capitán chileno.
 - Oficialidad 100% chilena.
 - Tripulación 100% chilena.

Requisitos exigibles para los socios de la sociedad propietaria de nave (aplica aguas arriba)

En relación a las tres excepciones mencionadas en la lámina anterior, acompañó el siguiente cuadro:

Excepciones a la Reserva del Cabotaje

En la práctica, el 85% de la carga de cabotaje se mueve por naves chilenas y el resto por las excepciones (2021).

Licitación Pública	Permiso especial o waiver	Reputación
Restringido a volúmenes superiores a 900 toneladas.	Restringido a volúmenes inferiores a 900 toneladas, y cuando no exista disponibilidad de bandejas chilenas.	Naves arrendadas por navieras chilenas con promesa u opción de compra.
Problemas:	Problemas:	Problemas:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho de reclamación de las navieras chilena ante adjudicación de una extranjera 2. Castigo del 6% de arancel aduanero a las ofertas de navieras extranjeras 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Límite de 900 toneladas es bajo. 2. La facultad para excluir a naves extranjeras reduce la participación por la incertidumbre del otorgamiento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 50% de registro propio de tonelaje permite que sólo tres navieras puedan hacer uso de la reputación. 2. No hay límites para que empresas chilenas hagan uso de la reputación repetidamente.
Excesiva burocracia En la práctica, no se utiliza	Representa el 1% de lo movilizado por cabotaje	Representa el 14% de lo movilizado por cabotaje

Destacó que la iniciativa de ley en discusión, busca ampliar las excepciones reseñadas. En la práctica, las licitaciones son utilizadas escasamente. En cuanto al permiso especial o waiver, señaló que está restringido a volúmenes inferiores a 900 toneladas, cuando no exista disponibilidad de banderas chilenas.

Respecto a la reputación, afirmó que, se trata de naves extranjeras arrendadas por navieras chilenas y constituye la forma más común de hacer cabotaje marítimo.

Finalmente, entregó las razones por las cuales se requiere legislar sobre esta materia:

1.- Incorporación de mayor competencia en el transporte marítimo nacional.

2.- Reducción de los costos para las empresas y los precios finales que pagan los consumidores.

3.- Fortalecimiento del modo marítimo como alternativa de transporte y dar mayor resiliencia al sistema.

4.- Mejora de la logística de las cargas de comercio exterior e internas de Chile.

5.- Reducción de las emisiones de CO2 mediante el mayor uso del modo marítimo.

6.- Promoción de la inversión extranjera, facilitando la constitución de empresas navieras chilenas.

B.- Presentación del Ministro de Economía, Fomento y Turismo

El Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau, informó que, en agosto de 2021, se ingresó por parte de la administración anterior un proyecto de ley que proponía una apertura total del cabotaje marítimo.

Por su parte, el actual Ejecutivo, busca mantener el diseño general respecto a las restricciones, pero ampliar de manera muy sustantiva las excepciones mencionadas por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Juan Carlos Muñoz, con la finalidad de cuidar el empleo nacional.

El 25 de abril de 2023, el Ejecutivo presentó indicaciones y luego a Cámara de Diputados recibió exposiciones por parte de

diversos actores del mercado de cabotaje.

En paralelo, el Ejecutivo sostuvo múltiples instancias de conversación con representantes de gremios del sector, de empresas, organizaciones de trabajadores y otros actores en la cadena logística nacional, así como asociaciones de consumidores y la Fiscalía Nacional Económica.

Asimismo, con el fin de resguardar la seguridad nacional, se trabajó con la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, que manifestó su opinión favorable al proyecto en el primer trámite constitucional. Agregó que, el objetivo principal por parte del Ejecutivo fue establecer acuerdos con los trabajadores de la marina mercante nacional.

Las preocupaciones de los gremios y sindicatos se recogieron y, dado lo anterior, el Ejecutivo ingresó nuevas indicaciones en agosto 2023, las cuales fueron aprobadas en su totalidad por la Cámara de Diputados.

Recalcó que, las principales preocupaciones manifestadas durante los procesos de diálogo, son:

1.- Potencial disminución de los puestos de trabajo y peores condiciones laborales ante la llegada de banderas de conveniencia.

2.- Eventual desmedro de la marina mercante nacional, y riesgo de la seguridad nacional.

3.- Afectación a la marina mercante del sur austral, zona que tiene una realidad diferente al resto del país.

En cuanto a las preocupaciones enumeradas, destacó que, éstas son bien abordadas en las indicaciones presentadas por el Ejecutivo.

Luego, comparó los cambios efectuados al proyecto en la Cámara de Diputados que se resumen en las siguientes láminas:

Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados y Diputadas

Ley de Fomento a la Marina Mercante (D.L 3.059 de 1979 – Ministerio De Transportes)

Proyecto de Ley original (agosto 2021)	Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados y Diputadas
Apertura total del cabotaje de carga y de pasajeros, permitiendo la participación de navieras extranjeras en el mercado nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene cerrado el cabotaje. • Se mantiene la definición de cabotaje de la ley actual, pero se excluye al transporte de carga de comercio exterior entre puertos chilenos y el caso de cierre de puertos. • Se regula para que la prioridad la tenga el chileno. • Se excluye transporte de contenedores vacíos.
Como consecuencia de la apertura de cabotaje, se eliminan las excepciones existentes (waiver caso a caso, licitación y reputación).	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene y fortalece las excepciones de la ley actual: <ul style="list-style-type: none"> ☐ Licitación: eliminación castigo 6% a extranjeros. ☐ Waiver Caso a Caso: aumento de 900 a 3000 ton. ☐ Reputación: 50% número de naves (vs. Tonelaje). • Crea nuevas excepciones para atender ineficiencias: <ul style="list-style-type: none"> ☐ Servicio Regular (Waiver Anual) y Ruta de Salida. • Límite de 150 mt de eslora en reputación y waiver anual. • Se reestablece el actual umbral de 400 pasajeros.

Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados y Diputadas

Ley de Fomento a la Marina Mercante (D.L 3.059 de 1979 – Ministerio De Transportes)

Proyecto de Ley original (agosto 2021)	Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados y Diputadas
No hace referencia a la promoción de la formación de tripulantes y oficiales.	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso estatal en promover formación de Oficiales y Tripulantes nacionales. • Se especifica que se desarrollará bajo criterios de equidad e igualdad de oportunidades.
No modifica la composición de la "Comisión" del art. 4 que debe velar por la correcta aplicación de la ley.	<ul style="list-style-type: none"> • Traspaso al MTT respecto de las funciones que refieren a la "Comisión" del actual Art. 4° (formada por MTT, Directemar, SUBREI, Minecon, Hacienda y MIDESO). • La DIRECTEMAR siempre está a cargo de los aspectos técnicos.
No modifica la norma vigente que exige a las navieras de las normas para la defensa de la libre competencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Se elimina la exención de las navieras a las normas de libre competencia, quedando estas sujetas a lo establecido en el DL 211.

Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados y Diputadas

Ley de Navegación (D.L 2222 de 1978 – Ministerio de Defensa)

Proyecto de Ley original (agosto 2021)	Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados y Diputadas
Eliminación de barreras administrativas, para permitir que empresas navieras con capitales extranjeros puedan constituirse en Chile.	Se mantiene eliminación de barreras administrativas para la constitución de navieras . Estas empresas deberán cumplir con la ley laboral chilena y tributar en Chile.
Permite un 15% de trabajadores extranjeros por empresa de acuerdo al Código del Trabajo.	- Se vuelve a la redacción actual , la cual exige que para mantener enarbolado el pabellón nacional, el capital, el primer oficial y el 100% de los tripulantes sean chilenos. - Permitiendo que la Autoridad autorice la contratación específica de extranjeros en casos de escasez.
Permite que Naves chilenas y extranjeras que operen permanentemente en territorio chileno formen parte de la Reserva Naval.	Se vuelve a la redacción actual, la cual permite que únicamente naves chilenas formen parte de la Reserva Naval .

Explicó que, el cambio en la visión de cabotaje que se propone, evita situaciones ineficientes que se producen en la actualidad.

Se amplía el rango de acción de las tres excepciones existentes, y se crean dos nuevas. Agregó que, en cuanto a la reputación, se producen algunos cambios que la restringen, y otros que la expanden, incluso respecto a la legislación actual. Lo anterior, fruto de las conversaciones sostenidas con las organizaciones sindicales.

En relación al servicio regular de *waiver* anual, señaló que es permanente y busca que, las empresas internacionales prueben rutas, principalmente aquellas que van desde Puerto Montt al norte, siempre que no exista una empresa nacional que esté disponible para ofrecer esta ruta. Lo que se pretende es poblar las rutas del norte.

En cuanto a las principales preocupaciones, señaló que éstas son las siguientes:

1.- Potencial disminución de los puestos de trabajo y peores condiciones laborales ante la llegada de banderas de conveniencia.

Al respecto, sostuvo que, el cabotaje se mantiene reservado para naves chilenas, manteniéndose la restricción general al ingreso de banderas de conveniencia. Se mantiene la redacción original del artículo 14 de la ley de navegación que exige que, para enarbolar bandera nacional, la totalidad de la tripulación de la nave sea chilena. Enfatizó que, se potencia el empleo en el sector.

La nueva regulación de la reputación con promesa u opción de compra generará mayor empleo, ya que al segundo año la totalidad de la tripulación deberá ser chilena. Esto es una mejora sustancial respecto de la ley vigente.

Agregó que, la eliminación de las barreras administrativas permitirá el nacimiento de nuevas empresas navieras, un crecimiento de la industria, que conlleva a la creación de nuevos puestos de trabajo bajo normativa laboral chilena.

2.- Eventual desmedro de la marina mercante nacional, y riesgo a la seguridad nacional.

De acuerdo al artículo 32 de la ley de navegación, la autoridad marítima puede restringir o prohibir el paso o la permanencia de naves en determinadas zonas o prohibir su ingreso a puertos nacionales. Puede también prohibir el tránsito por aguas sometidas a la jurisdicción nacional, si su paso no es inocente o es peligroso.

La reserva naval se mantiene conformada exclusivamente por naves de bandera chilena.

Las excepciones contemplan que la participación de empresas extranjeras sólo será en la medida que no existan naves chilenas prestando los servicios.

Reseñó que, el Comandante en Jefe de la Armada señaló en la Cámara de Diputados lo siguiente: "(...) como Institución no vemos una amenaza a la seguridad nacional en el proyecto de ley en discusión. (...) queda subsanada la inquietud Institucional, frente a la ampliación de las excepciones para la realización de cabotaje por parte de naves extranjeras, puesto que existe la instancia legal de poder restringir o rechazar un permiso de actividad comercial a alguna nave de bandera extranjera."

3.- Afectará a la marina mercante del sur austral, zona que tiene una realidad diferente al resto del país.

Para proteger al sur austral en las nuevas modificaciones, sostuvo que, la reputación y en el *waiver* anual se establece un límite mínimo de 150 metros de eslora. Es decir, solo podrán hacer uso de dichas excepciones las naves de mayor tamaño, cuyas dimensiones no les permiten recalar en puertos de la zona austral.

Las nuevas excepciones se restringen a "puertos nacionales" en lugar de "puntos del territorio nacional". De esta manera, según corresponda, las naves extranjeras solo podrán transportar carga entre puertos, y se evita la creación de nuevas rutas en el sur austral, a través de ramplas,

muelles u otros.

En consecuencia, la nueva regulación de las excepciones resguarda a la marina mercante del sur austral, tal como lo señaló la autoridad marítima en su exposición en la Cámara de Diputados.

En cuanto a los impactos económicos y medioambientales esperados, expresó que, en relación al primero, en un caso de apertura parcial, los costos de los fletes podrían disminuir en graneles líquidos entre un 21% y 43%. En el caso de carga general, podría disminuir entre un 17% y 35%. En consecuencia, el beneficio anual asociado a este escenario estaría alrededor de los USD 105 millones en un escenario muy conservador, y USD 215 millones en uno menos conservador.

Destacó que, la eliminación de los costos de trasbordo en Callao, de la carga de comercio exterior con Bolivia se estiman en USD 20 millones anuales, en base a los volúmenes y valores actuales de trasbordos de carga chilena y boliviana con destino u origen a Chile.

La creación del *waiver* anual, permitiría ahorros entre USD 44 millones y USD 116 millones anuales, debido a la carga contenerizada que se transporta vía terrestre hacia Arica, Iquique o Antofagasta y que por sus características podría transportarse por vía marítima con la creación del *waiver* anual.

Con respecto a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), que tiene contratos de transportes por USD 135 millones, si bajarán en un 20% las tarifas de los fletes de graneles, implicaría USD 27 millones de ahorro para la petrolera, que equivale al 19% de las utilidades de la empresa el año 2021.

Finalmente, en cuanto al impacto ambiental, acompañó la siguiente lámina:

Impacto medioambiental

El Proyecto de Ley fomenta el uso del modo marítimo, esto implica una reducción de las emisiones de CO₂.

- o En términos generales, el modo marítimo emite 70% menos CO₂ que el transporte terrestre.



A partir de un estudio del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, existe un potencial total de 700.000 toneladas a cambiar de modo* en la **zona norte**.

- En distancia, por ejemplo, entre el Puerto de Antofagasta y San Antonio es de 1.336 km.
- La diferencia en emisiones es de 70 gramos por tonelada-kilómetro

Por lo tanto, el beneficio sería 64.464 toneladas anuales menos de CO₂

* A modo de referencia, esto equivale al 0,6% de toda la carga de comercio exterior

El Honorable Senador señor Kusanovic manifestó que existen temas que mejorar en el proyecto de ley en discusión, especialmente en el caso de las excepciones. Sin embargo, precisó que es un tema más complejo de lo planteado porque la bandera chilena no es competitiva, por eso las empresas nacionales, cuando van al exterior, usan banderas de conveniencia.

La Honorable Senadora, señora Órdenes, manifestó que entiende el propósito de la iniciativa y que deba actualizarse la normativa existente. Agregó que, la logística es una de las grandes variables que van a condicionar el desarrollo y crecimiento económico de un país. Respecto de las excepciones, consultó por la situación de ellas en el análisis comparado.

El Honorable Senador, señor Juan Luis Castro consultó por el rol del Comité Estratégico del hidrógeno verde y la vinculación con el área del cabotaje.

El Honorable Senador señor Saavedra evidenció que es partidario de la presente iniciativa, haciendo presente que, se produjo una discusión sobre cómo proteger el acero chileno, y uno de los grandes problemas, está constituido por la falta de competitividad en materia de transporte.

Hizo presente que, llevar una tonelada de acero desde el puerto de San Vicente a Antofagasta, tiene el mismo costo que traerlo desde China a Antofagasta. Ello implica una disminución de competitividad respecto a lo que se produce en Talcahuano.

Luego, preguntó si la competitividad en materia de cabotaje significará un menor valor de los productos, respecto al transporte terrestre.

Finalmente, **el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones señor Juan Carlos Muñoz**, recalcó que, existe un consenso en la necesidad de legislar en la materia. Asimismo, indicó que, recogerán las observaciones efectuadas en esta instancia, con la finalidad de perfeccionar el texto.

C.- Presentación Colegio de Ingenieros de Marina Mercante de Chile

El presidente del Colegio de Ingenieros de Marina Mercante de Chile, señor Alfonso Vera, manifestó su preocupación por la iniciativa legal en estudio, puesto que ésta llevaría a la eliminación de la marina mercante nacional y afectaría, de manera irremediable, los actuales puestos de trabajo.

Hizo presente que, el ochenta por ciento de los países protegen el cabotaje. La mejor carretera para el intercambio de bienes y servicios corresponde al espacio marítimo y pareciera de toda lógica, tener un sistema de cabotaje que asegure su uso y explotación para una verdadera integración nacional.

La apertura propuesta en el proyecto de ley en discusión, deja sin ninguna ventaja a la bandera chilena, desde el punto de vista de la competitividad. Agregó que, hasta las compañías chilenas se cambiarían a banderas de conveniencia y provocaría, irremediabilmente, la extinción de la marina mercante nacional.

En ese orden de ideas, manifestó que, dada la morfología de nuestro país, la realidad del cabotaje en Chile presenta dos escenarios radicalmente diferentes, entre la zona sur y la zona centro norte de nuestro país.

Coincidió en que, el cabotaje debe ser competitivo, pero en igualdad de condiciones, para todos los participantes del negocio, porque las banderas de conveniencia, por ejemplo, no están sujetas a las mismas exigencias tributarias que la bandera chilena y tampoco a otro tipo de requerimientos como las dotaciones, entre otros, que generaría una competencia desleal.

En ese contexto, precisó que, existen países que, abrieron parcialmente el cabotaje y se quedaron sin marina mercante. Perú y Argentina, son ejemplos de aquéllo, y llevan años tratando de recuperarse.

En Argentina, mediante el decreto número 1.772 de 3 de septiembre de 1991, se abrió el cabotaje y los tripulantes argentinos quedaron a merced de regímenes jurídicos indeterminados; sujetos a enrolarse bajo condiciones laborales impuestas unilateralmente por el operador en buques exentos de todo control por parte de la autoridad estatal y los trabajadores quedaron excluidos de la aplicación de la legislación nacional y de los convenios colectivos de trabajo.

Al mismo tiempo, cuando se produce la apertura del cabotaje, se constata una sensible disminución de las embarcaciones para transporte fluvial y marítimo de bandera nacional, pasando de ciento cuarenta y nueve unidades en el año 1991 a setenta unidades en el año 2002.

Con respecto a Perú, reseñó que, entre los años 1960 a 1980, se generó el apogeo de la marina mercante de ese país con más de 60 naves. El año 1990, bajo el gobierno del ex presidente, señor Alberto Fujimori, se liberó el cabotaje, y desapareció su flota. Ante ese escenario, el año 2005 se creó una comisión para revertir la situación; en el año 2008, se recuperó una nave; en el año 2012, ocho naves y desde el año 2017 a la fecha, se han recuperado 21 naves.

La capacidad de recuperar naves nacionales perdidas producto de la apertura de cabotaje tarda años en reestablecerse.

En relación a las consecuencias de la apertura del cabotaje, observó que, los armadores al no poder competir frente a navieros extranjeros que utilizan bandera de conveniencia de bajo costo, o de navieros extranjeros con marinas mercantes subsidiadas por el Estado, obligatoriamente tendrían que traspasar sus naves de bandera chilena a bandera de conveniencia.

Asimismo, la mencionada apertura, provocará pérdida de empleo. El naviero que opera naves con bandera de conveniencia puede contratar la totalidad de la dotación de marinos extranjeros, a muy bajo costo.

En ese escenario, aquéllos que no pierdan el empleo, verán disminuidas sus condiciones laborales, en especial, las remuneraciones.

Además, aseguró que, se perderían más de 60 años de avances en las negociaciones colectivas, en que la gente de mar ha establecido sus condiciones remuneracionales y sociales, logrando los sanos equilibrios que necesita el sector marítimo. En el caso de los oficiales, también perderían sus contratos indefinidos y los tripulantes, verán afectada su continuidad en el empleo que otorgan los navieros chilenos.

Por otra parte, sostuvo que desaparecerían los sindicatos, los colegios profesionales, las carreras que imparten la profesión en universidades e institutos. La citada apertura, provocaría falta de interés para integrar las dotaciones de naves mercantes, situación que se presenta a nivel mundial.

Posteriormente, remarcó que, los países han utilizado diferentes formas para revertir el bajo interés en embarcarse, entre ellas se destacan:

- a.- Incentivo tributario para las tripulaciones.
- b.- Menor costo de estudio de la profesión.
- c.- Mantener bandera nacional.
- d.- Protección del cabotaje.

Seguidamente, connotó que, el cabotaje permite el desarrollo del país, tanto desde un punto de vista geográfico como de la seguridad. Añadió que, la existencia de una marina mercante nacional no solo es fundamental desde el punto de vista económico, sino que debe considerarse el impacto geopolítico que tiene en un país esencialmente marítimo como el nuestro.

Hizo presente que, la concreción del proyecto en estudio, pone en riesgo todas las fuentes de trabajo, cuya subsistencia se vincula a esta industria, que entrega empleo directo a más de cuarenta mil personas embarcadas, además de empresas navieras, agencias de naves, servicios relacionados, centro de entrenamientos y otros.

Desde los inicios de la pandemia, algunos países han comenzado a tomar medidas para reformar las políticas nacionales relacionadas con los servicios de transportes marítimos en un esfuerzo para prepararse para gestionar futuras crisis y abordar las ineficiencias en sus propias cadenas de suministros.

Posteriormente, se refirió a ciertos ejemplos de reformas recientes de políticas marítimas en el mundo. En primer lugar, se refirió al caso de Brasil. En dicho país, en el año 2020, el gobierno federal creó un programa para desarrollar el transporte de cabotaje, llamado "BR do Mar". El programa pasó a ser ley en enero del año 2022, y sus objetivos buscan ampliar el alcance y mejorar la calidad de transporte de cabotaje; aumentar la disponibilidad de una flota para el cabotaje, y fomentar la capacitación y cualificación de la gente de mar nacional.

Luego, observó que, en Noruega, a fines del año

2022, el Ministro de Pesca y Política Oceánica presentó un proyecto de ley que exigirá a todos los operadores de buques ofrecer a la gente de mar salarios y condiciones laborales noruegos en todos los buques que operen en aguas nacionales, incluida la flota en alta mar. Este proyecto de ley también incluiría a los buques extranjeros dedicados al cabotaje en Noruega y a los buques de pasajeros que realicen escala en puertos de dicho país.

En Estados Unidos, en marzo del año 2021, el gobierno anunció su intención de desarrollar proyectos eólicos marinos, fortalecer las cadenas de suministros nacionales y crear empleos bien remunerados. Desde entonces, el anuncio ha estimulado una serie de actividades derivadas, como la construcción de buques para su uso en numerosos proyectos en alta mar y la creación de puestos de trabajo, incluidos empleos a bordo de buques con pabellón del mencionado país, para marinos estadounidenses.

En Panamá, en diciembre del año 2021, el gobierno aprobó una nueva ley de cabotaje. Entre los aspectos más destacados, cabe mencionar que el 90% de la fuerza laboral dedicada al cabotaje será de nacionalidad panameña. Agregó que, la ley busca establecer un control del mercado del cabotaje que beneficie a los ciudadanos panameños y brinde estabilidad a la fuerza laboral mercante nacional.

Los países que mantienen cabotaje nacional, cuentan con programas de promoción eficaces que apoyan a su flota marítima en operaciones internacionales regulares y en tiempo de conflicto, turbulencia o fluctuaciones comerciales y con programas y servicios de formación eficaces que garantizan la disponibilidad de una fuerza laboral marítima suficiente y calificada.

En ese ámbito, precisó que, los países deberían evitar depender de banderas de conveniencia o transportistas extranjeros para su comercio marítimo nacional o internacional.

A título de conclusiones, destacó que, contar con políticas marítimas nacionales sólidas contribuye a desarrollar flotas nacionales eficientes y mano de obra nacional capacitada, al tiempo que promueve el logro de objetivos claves como:

- a.- Seguridad nacional.
- b.- Seguridad de los buques.
- c.- Seguridad de la vida en el mar.
- d.- Competencia leal.

e.- Seguridad económica.

f.- Prácticas de transporte sostenible.

Agregó que, los países que mantiene y fortalecen las mencionadas políticas cuentan con leyes y servicios de cabotaje eficaces que aseguran un tonelaje de pabellón nacional adecuado para atender su propio comercio interno y los mercados de enlace internacionales.

La apertura del cabotaje significará el fin de la marina mercante nacional, por lo que instó a evitar el golpe de gracia para el sector. Recordó que, dicha actividad, mueve más de doce millones de toneladas entre puertos nacionales.

Finalmente, expresó que la entidad que representa está de acuerdo en modificar la antigua ley de marina mercante chilena y trabajar en una ley de fomento a la marina mercante chilena donde todos los entes se vean favorecidos, sin embargo, se oponen a la apertura de cabotaje sin una reforma o fomento a la marina mercante nacional.

El Honorable Senador señor Kusanovic aclaró que, la industria del transporte marítimo, aéreo y terrestre, dentro del territorio nacional es una industria nacional, como cualquier otra actividad y que se rige por las leyes nacionales.

La Honorable Senadora señora Órdenes hizo presente que, las importaciones y las exportaciones se han incrementado, sin embargo, el cabotaje se ha estancado. Dado lo anterior, consideró que el mercado debe ser más eficiente y competitivo.

El Presidente del Colegio de Ingenieros de Marina Mercante de Chile, señor Alfonso Vera, criticó la falta de inversión en los puertos, e indicó que, todos ellos son abiertos, circunstancia que trae como consecuencia, que se vean perjudicados por las marejadas.

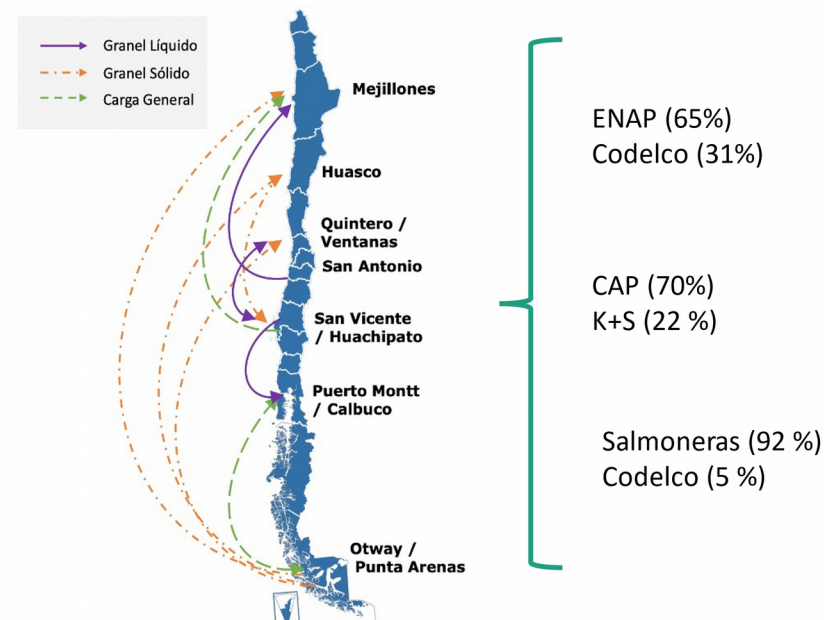
D.- Presentación de la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile

El representante de la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile, señor Roberto González, señaló en relación al proyecto de ley en discusión, que se entiende por cabotaje al transporte marítimo, fluvial o lacustre, tanto de carga como de pasajeros, entre

diferentes puntos del territorio nacional. Agregó que, en la actualidad, el cabotaje está reservado exclusivamente a naves chilenas, y sólo tres empresas participan del mercado. En ese contexto, aseveró que, es un mercado altamente concentrado y de baja competitividad.

Luego, presentó la siguiente lámina que da cuenta de quiénes generan la carga que es transportada.

5.- ¿Quiénes generan la carga?



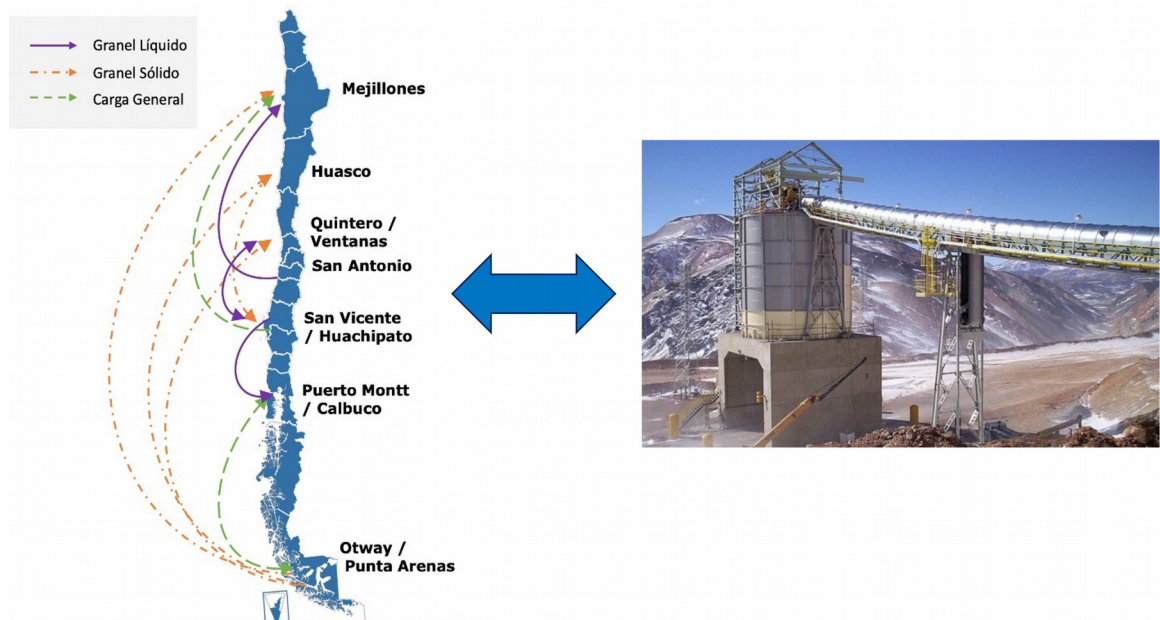
En cuanto a la pregunta sobre abrir el mercado a empresas nacionales y extranjeras, constató que, dado que estamos en presencia de un mercado altamente concentrado, ello no favorece la competitividad y deteriora la eficiencia de la cadena logística.

Hizo presente que, la mayor competencia debiera generar disminución de costos, junto con estimular la inversión del sector. Agregó que, los cierres de puerto ascendieron a 17.153 horas en los puertos indicados en la lámina anterior, entre los años 2008 a 2018, que implicó pérdidas anuales de 18 millones de dólares solo por servicios de “muellaje” y

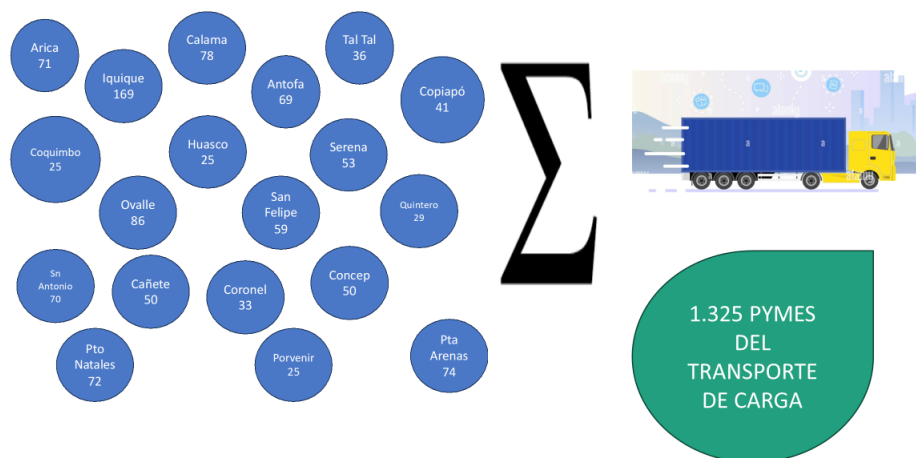
transferencia de carga en los casos analizados. Esos valores no consideran los costos asociados a toda la cadena logística del transporte de mercancía y, que, en resumidas cuentas, se traduce en un incremento de los precios.

Luego, presentó dos láminas relativas a la afectación al gremio.

7.- ¿Cómo afecta al gremio?



7.- ¿Cómo afecta al gremio?



En el gráfico precedente, se muestra la presencia de sus asociados en las zonas descritas. Se trata de 1.325 pequeñas y medianas empresas (PYMES) pertenecientes al sector.

De acuerdo a las estadísticas entregadas, con el proyecto de ley en discusión, se debería producir un traslado de alrededor de 700.000 toneladas de carga de corta distancia, desde los centros de producción hacia los puertos, en directo beneficio de sus asociados.

Concluyó su intervención, expresando que la iniciativa en discusión debería provocar una apertura de la industria, ahorro importante para la economía nacional y como gremio, debieran verse beneficiados.

El Honorable Senador señor Kusanovic aclaró que, el transporte terrestre es un complemento del marítimo, porque, este último es muy eficiente en largas distancias. El desarrollo de la industria terrestre es eficaz en distancias donde existen carreteras.

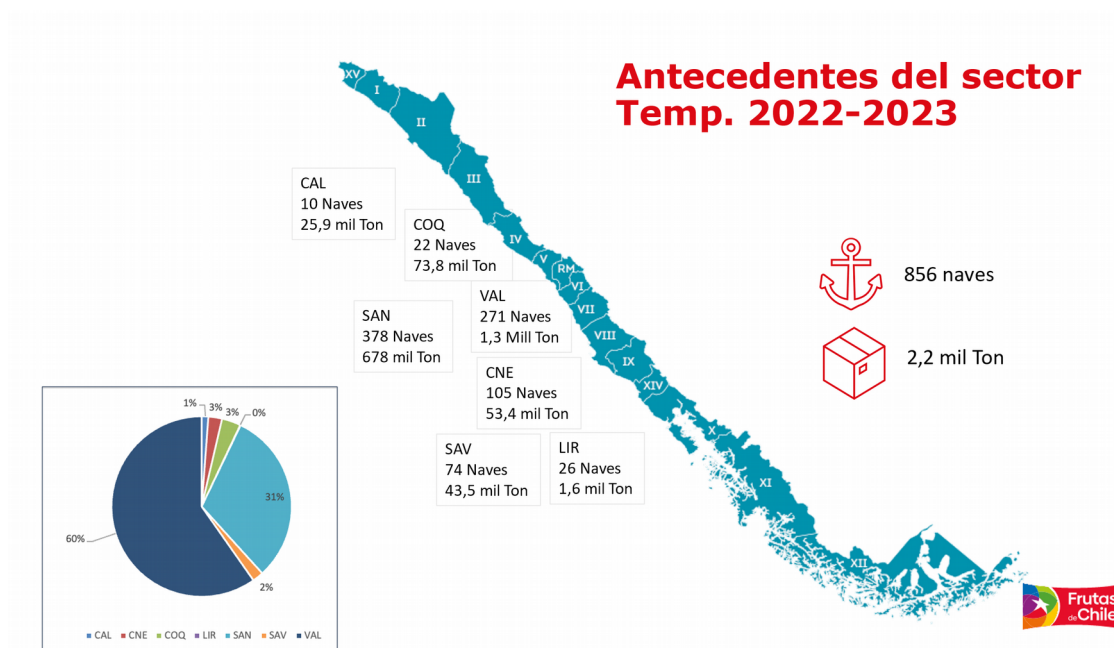
El Honorable Senador señor Saavedra manifestó que, el proyecto de ley en estudio, debe tender a la reorganización de la red de transporte nacional que debe ser multimodal.

E.- Presentación de Frutas de Chile

El gerente general de Frutas de Chile, señor Miguel Canala-Echeverría, informó que la entidad que representa es una organización gremial privada, sin fines de lucro, fundada en 1935 y reúne a exportadores y productores de fruta fresca de todas las especies, cualidad única a nivel mundial, con alrededor de 300 compañías asociadas, mayoritariamente pequeñas y medianas.

Hizo presente que, sus socios representan el 90% del volumen exportado por el país y el 57% de la superficie frutícola y la principal industria exportadora de alimento del país y el segundo sector exportador después del cobre. En ese contexto, constató que, cuentan con un Directorio de alta representatividad, integrado equitativamente por empresas grandes, medianas y pequeñas.

Seguidamente, indicó que, en la temporada 2022-2023, zarparon de Chile, 856 naves con fruta, con un transporte equivalente a 2,2 mil de toneladas. La actividad de embarque se señala en el gráfico siguiente.



Respecto a la visión del proyecto de ley en estudio, sostuvo que, en cuanto a la competencia, la regulación actual favorece la concentración del mercado, especialmente para carga general, que se traduce en mayores costos para la cadena y los productos importados.

En cuanto a la economía territorial, destacó que, la generación y movimiento de carga terrestre por pequeños y medianos transportistas, contribuye al desarrollo de los territorios. Por su parte, el

transporte marítimo tiene una menor huella ambiental que el transporte terrestre.

En ese orden de ideas, expuso que, la fruta, altamente estacional, requiere opciones ante disrupciones de la cadena logística local. Asimismo, sostuvo que, por los efectos producidos por el cambio climático se requiere contar con alternativas ante cierre de puertos por marejadas o vientos.

Respecto a la actividad portuaria, indicó que, más movimiento de carga local, determina una mayor demanda por la mencionada actividad.

Un ejemplo ilustrativo de la falta de competencia en este mercado se evidencia en el hecho de que trasladar carga entre puertos chilenos cuesta un 69% más que trasladar carga entre Chile y Perú; o para realizar algunas exportaciones de madera y otros productos a Bolivia, la carga debe ser enviada a Perú y después bajar a puertos en Chile, como consecuencia del alto costo del cabotaje y la falta de rutas nacionales, especialmente en la zona centro norte.

Hizo presente que, el proyecto de ley permitiría contar con mayores opciones, flexibilidad y menores tarifas, los cuales son elementos altamente relevantes para avanzar en una mayor competitividad del país, junto con contar con más alternativas ante eventos especiales, como disrupciones de la cadena logística, cierre de puertos por factores climáticos, terremotos, entre otras situaciones no programadas.

Finalmente, manifestó el apoyo de su organización, para avanzar a un escenario de apertura parcial del cabotaje, resguardando la seguridad nacional y el empleo local, al tiempo que se fomenta la competencia en este mercado, beneficiando a los consumidores locales, animando la actividad portuaria y de transporte terrestre local.

El Honorable Senador, señor Saavedra consultó por la cantidad de fruta producida en la provincia del Bío Bío, que es transportada a los puertos de la región de Valparaíso. Indicó que, ello resta eficiencia al proceso, porque la región del Bío cuenta con tres puertos de aguas abrigadas.

El señor Canala-Echeverría respondió que, hace cuatro años se transportaba alrededor del 90%, sin embargo, en la actualidad ha disminuido ese porcentaje, entre otras cosas por la instalación de un sitio de inspección en la comunidad de Cabrero. Ello ha significado un incentivo para el uso de los puertos de la región del Bío Bío en lo que se refiere a las exportaciones a los Estados Unidos. En el mediano plazo, gran parte de lo que se produce desde Chillán hacia el sur, operará en los puertos de esa región.

Hizo presente que, la actualización de la ley de fomento a la marina mercante puede incidir en la modernización de los puertos.


El Honorable Senador señor Kusanovic manifestó que, el problema actual de los puertos es la escasa inversión en dicha materia. Agregó que, lo planteado por el Honorable Senador señor Saavedra, dice relación con el reposicionamiento de la carga internacional, que se soluciona con una excepción, que establezca que dicho reposicionamiento de carga internacional no es cabotaje.

El Presidente del Colegio de Ingenieros de Marina Mercante de Chile, señor Alfonso Vera, señaló que, la solución no se obtiene con más buques, porque el problema deriva de la falta de inversión en los puertos.

D.- Presentación de la Corporación de Puertos del Conosur


El Presidente de la Corporación de Puertos del Conosur, señor Enrique Runín, señaló que, la Corporación que representa, es una organización sin fines de lucro fundada el año 2007, cuya misión es posicionar a Chile y sus ciudades puerto como un destino atractivo para el mercado de cruceros turísticos. Agregó que, sus socios son las 10 empresas portuarias estatales creadas por la ley N° 19.542 y 4 empresas privadas con intereses en el rubro de cruceros.

Lo anterior se detalla en el siguiente cuadro:

Nuestra Corporación 

A. La Corporación de Puertos del Conosur es una organización sin fines de lucro fundada el año 2007, cuya misión es posicionar a Chile y sus ciudades puerto como un destino atractivo para el mercado de cruceros turísticos.

B. Sus socios son las 10 empresas portuarias estatales creadas por ley 19.542 y 4 empresas privadas con intereses en el rubro de cruceros.



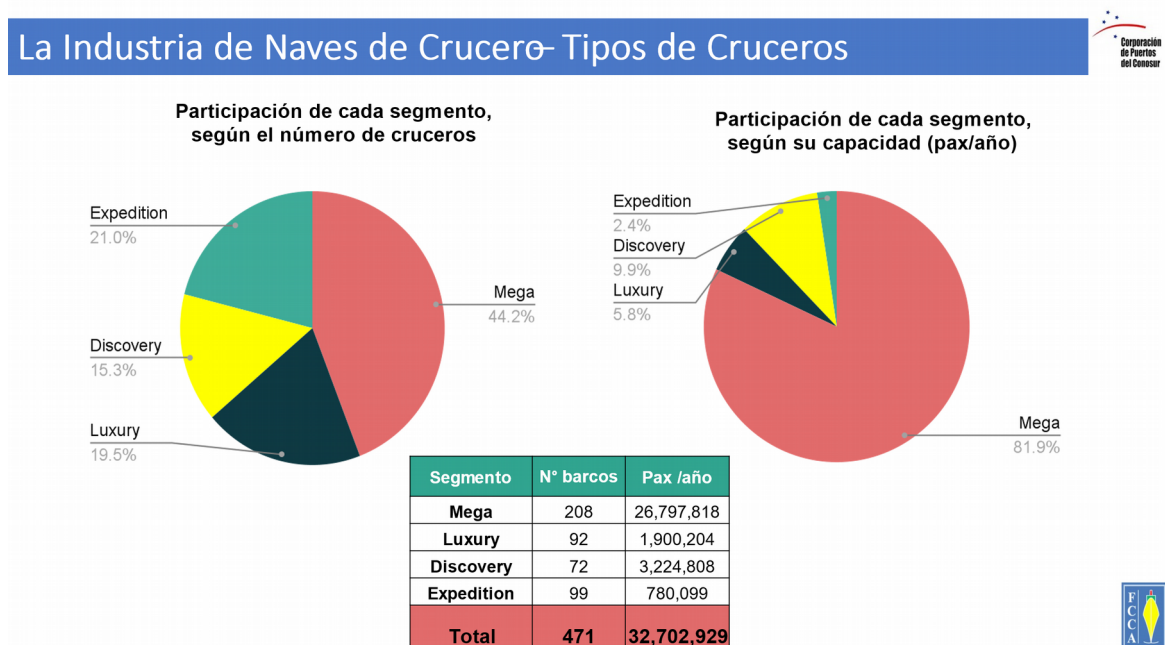
Las acciones que realizan se orientan a fortalecer

la presencia de cruceros turísticos en todos los puertos de Chile.

Seguidamente, destacó que la participación en el mercado de la industria de cruceros, se grafica en el siguiente cuadro:

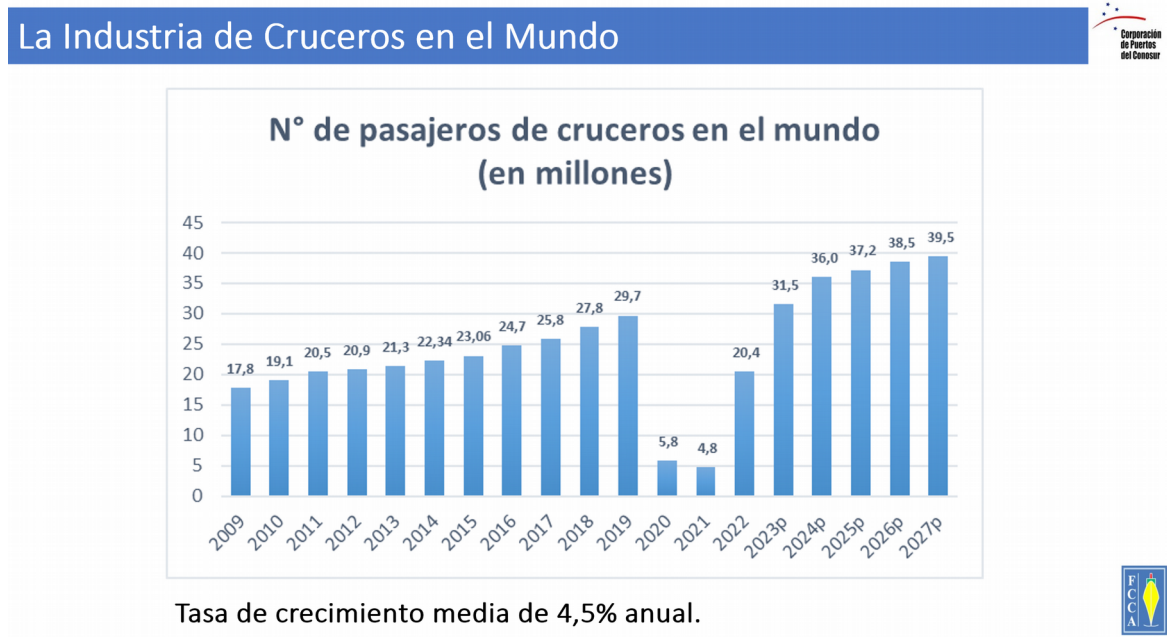


Las líneas de crucero dividen sus tipos de servicios en cuatro segmentos. Ello se muestra en el siguiente cuadro:

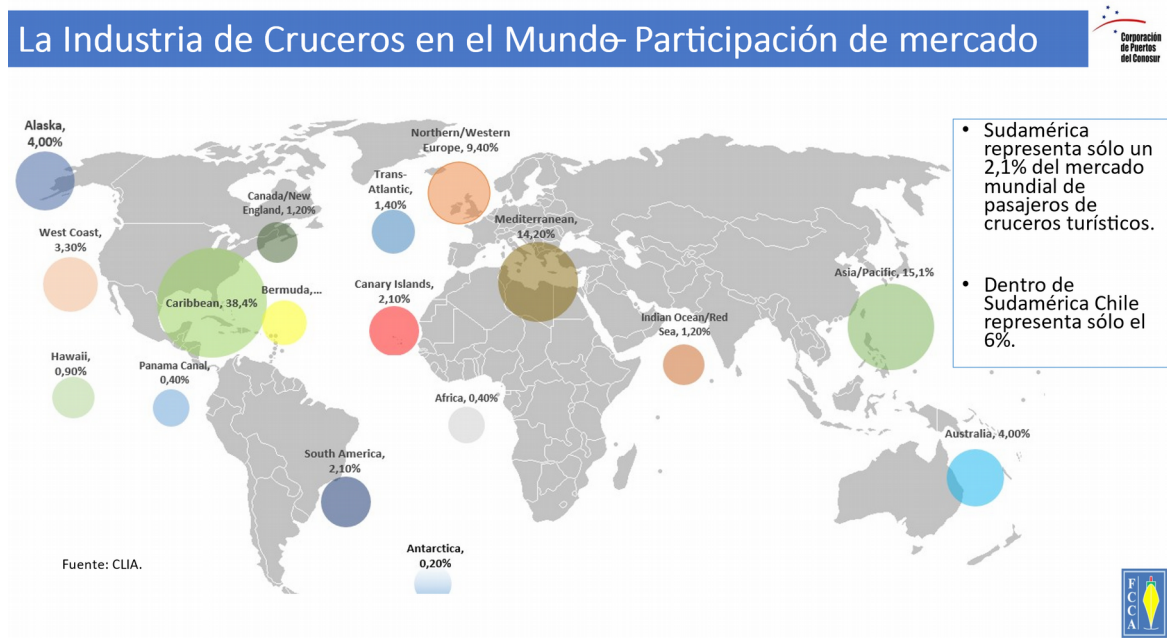


Respecto al número de pasajeros de cruceros en

el mundo, acompañó la siguiente lámina:



Luego, presentó el mapa del mundo, con los lugares hacia donde se dirigen los cruceros:



Sostuvo que, más del 85% de los pasajeros considera que viajar en crucero es ideal para probar los destinos a los que pretenden regresar. Más del 50% de las personas que utilizan los cruceros esperan regresar a los destinos, para unas vacaciones en tierra. Ellos son veraneantes frecuentes, que, en promedio, realizan 3 viajes cada año, siendo el 25% del total de sus vacaciones, en crucero.

Hizo presente que, la industria de cruceros es consistentemente uno de los sectores de más rápido crecimiento del turismo mundial.

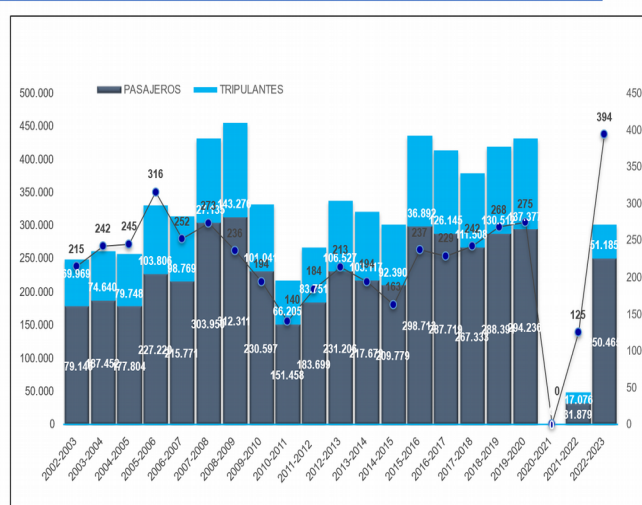
Enseguida, presentó, mediante dos gráficos, la evolución histórica de recaladas y pasajeros en Chile

Evolución histórica de recaladas y pasajeros en Chile



TEMPORADA	RECALADAS	PASAJEROS	TRIPULANTES	TOTAL (PAX+CREW)
2002-2003	215	179.146	69.969	249.115
2003-2004	242	187.452	74.640	262.092
2004-2005	245	177.804	79.748	257.552
2005-2006	316	227.220	103.806	331.026
2006-2007	252	215.771	98.769	314.540
2007-2008	273	303.950	127.135	431.085
2008-2009	236	312.311	143.276	455.587
2009-2010	194	230.597	101.041	331.638
2010-2011	140	151.458	66.205	217.663
2011-2012	184	183.699	83.751	267.450
2012-2013	213	231.206	106.527	337.733
2013-2014	194	217.679	103.117	320.796
2014-2015	163	209.779	92.390	302.169
2015-2016	237	298.713	136.892	435.605
2016-2017	229	287.719	126.145	413.864
2017-2018	242	267.333	111.508	378.841
2018-2019	268	288.391	130.512	418.903
2019-2020	275	294.236	137.377	431.613
2020-2021	0	0	0	0
2021-2022	125	31.879	17.076	48.955
2022-2023	394	250.465	51.185	301.650
TOTALES	4.637	4.546.808	1.961.069	6.507.877

Fuente: Corporación de Puertos del Cono Sur



- 22-23 Cifras provisionales
- 22-23 Aporte economías locales US\$27 millones (gasto medio s/CLIA)
- 22-23 recuperación post pandemia
- 22-23: (1) baja tasa ocupación post pandemia, (2) alta presencia cruceros menores zona austral-antártica
- Proy. 2023-2024 crecimiento pax. 10%

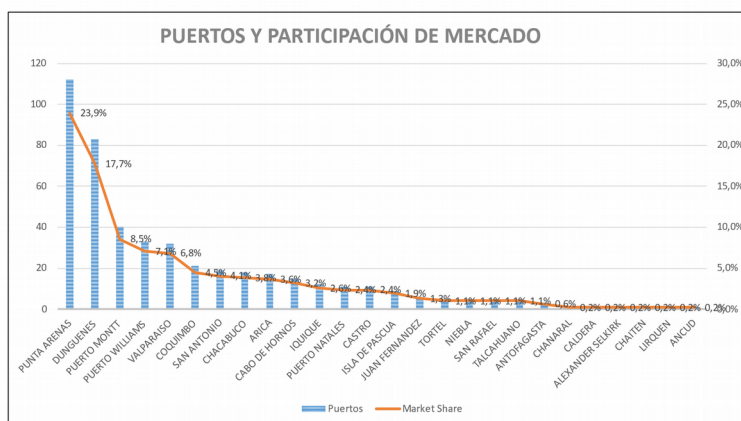
A continuación, comentó sobre los puertos y la participación del mercado de cruceros según el número de recaladas, que se grafica de la siguiente forma:

Resumen de recaladas de cruceros temporada 2022 - 2023



Puertos y participación de mercado según número de recaladas

Puerto	Market Share
PUNTA ARENAS	23,9%
DUNGUENES	17,7%
PUERTO MONTT	8,5%
PUERTO WILLIAMS	7,1%
VALPARAISO	6,8%
COQUIMBO	4,5%
SAN ANTONIO	4,1%
CHACABUCO	3,8%
ARICA	3,6%
CABO DE HORNOS	3,2%
IQUIQUE	2,6%
PUERTO NATALES	2,4%
CASTRO	2,4%
ISLA DE PASCUA	1,9%
JUAN FERNANDEZ	1,3%
TORTEL	1,1%
NIEBLA	1,1%
SAN RAFAEL	1,1%
TALCAHUANO	1,1%
ANTOFAGASTA	0,6%
CHANARAL	0,2%
CALDERA	0,2%
ALEXANDER SELKIRK	0,2%
CHAITEN	0,2%
LIRQUEN	0,2%
ANCUD	0,2%



Se aprecia que la **región sur austral** tiene una alta participación de mercado.

En cuanto a la situación actual, recordó que, desde el año 2019, se permite que, para cruceros de más de 400 pasajeros de capacidad, hacer cabotaje.

Recalcó que, los cruceros que tienen una capacidad inferior a la señalada, no requieren de gran infraestructura hotelera ni aeroportuaria para definir sus puertos de origen y destino. Agregó que, muchos puertos y destinos de Chile tienen capacidad para recibirlos. Por lo tanto, se pueden ofrecer en Chile recorridos cortos, sin embargo, obligatoriamente deben recalcar al menos en un puerto de otro país, porque el cabotaje está prohibido para esas naves.

Constató que, éstos operan principalmente en la zona austral y corresponden a cruceros orientados a un segmento de mercado caracterizado por ser turistas extranjeros con un alto poder adquisitivo.

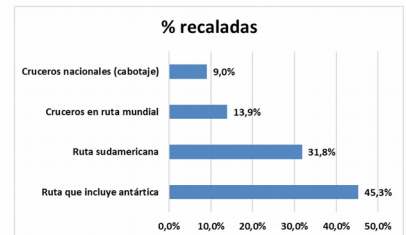
Rutas típicas cruceros menores



A. CRUCEROS DE CAPACIDAD MENOR A 400 TURISTAS



Ruta del cruceo	% recaladas
Ruta que incluye antártica	45,3%
Ruta sudamericana	31,8%
Cruceros en ruta mundial	13,9%
Cruceros nacionales (cabotaje)	9,0%
	100,0%



Si no existiera la obligación de atracar un puerto extranjero, estas rutas podrían ser íntegramente atracando puertos chilenos.



En relación a los cruceros con capacidad para más de 400 pasajeros, tal como se señaló, la ley actual permite que puedan efectuar cabotaje en Chile. Por su tamaño, estos cruceros requieren de gran infraestructura hotelera y aeroportuaria para definir sus puertos de origen y destino. Sólo la zona central de Chile tiene la capacidad para que establezcan los puntos de origen y destino de sus rutas, lo que implica que deben buscar en otro país, recorridos más largos.

Dichos cruceros privilegian la venta del recorrido completo, en el cual van a plena capacidad.

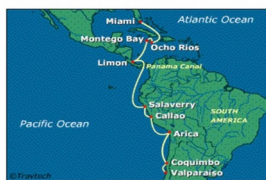
Ruta típica cruceros mayores



B. CRUCEROS DE CAPACIDAD DE 400 TURISTAS Y MÁS:

Reposicionamiento oct-nov cada año

Recorrido típico (3 ~ 5 vueltas redondas) nov-abr cada año



Reposicionamiento abril cada año



RECAMBIO DE PASAJEROS

CHILE:
Valparaíso o San Antonio

ARGENTINA:
Buenos Aires

DURACIÓN 14 DÍAS EN CADA SENTIDO



En virtud de lo expuesto, señaló que las propuestas de la agrupación que representa, propone eliminar la restricción de capacidad mínima de 400 turistas, que establece nuestra legislación, para que todos los cruceros extranjeros puedan efectuar cabotaje en Chile, y permitir que las naves de cruceros puedan participar del traslado de pasajeros entre puntos del territorio nacional.

Destacó que, los beneficios directos asociados a ello, serían los siguientes:

1.- Agregaría una demanda actualmente inexistente, con pasajeros de alto poder adquisitivo, distinto al atendido por los operadores nacionales. Además, el tamaño de naves no afectaría la sustentabilidad de las localidades visitadas.

2.- Se abren oportunidades para que nuevas localidades se conviertan en destinos de cruceros, impulsando así sus economías locales.

3.- Promoción de posibles nuevas rutas cortas y destinos turísticos en la zona norte y centro del país: Arica-Valparaíso-San Antonio; Valparaíso-San Antonio-Talcahuano-Puerto Montt; Puerto Montt-Chacabuco-Pta. Arenas, entre otras.

4.- Aumento de demanda por servicios que requieren los cruceros: tripulantes, aprovisionamiento, combustible, prácticos y pilotos.

5.- Nueva alternativa de vacaciones para los chilenos.

6.- Aporte directo a las economías locales de nuestro país.

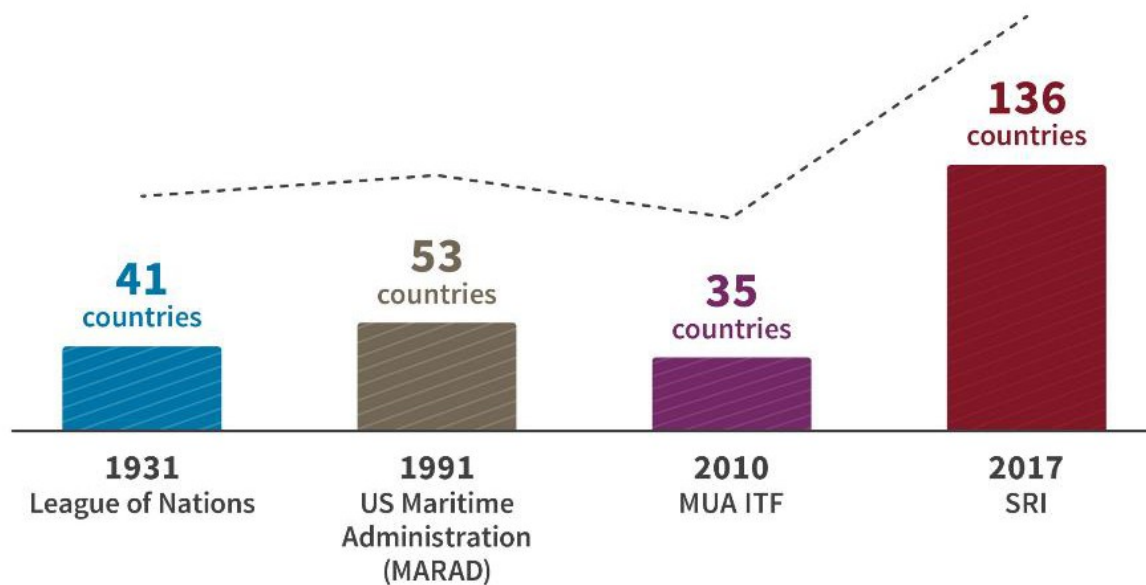
Finalmente, su propuesta, se traduciría en modificar el inciso segundo del artículo 3° del decreto ley número 3.059, eliminado la frase “su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros” y agregar, antes del párrafo final, la siguiente oración: “asimismo, podrán participar en el cabotaje marítimo de pasajeros entre puntos del territorio nacional”.

E.- Presentación del Sindicato Interempresa de Oficiales de Marina Mercante (SI.MAR)

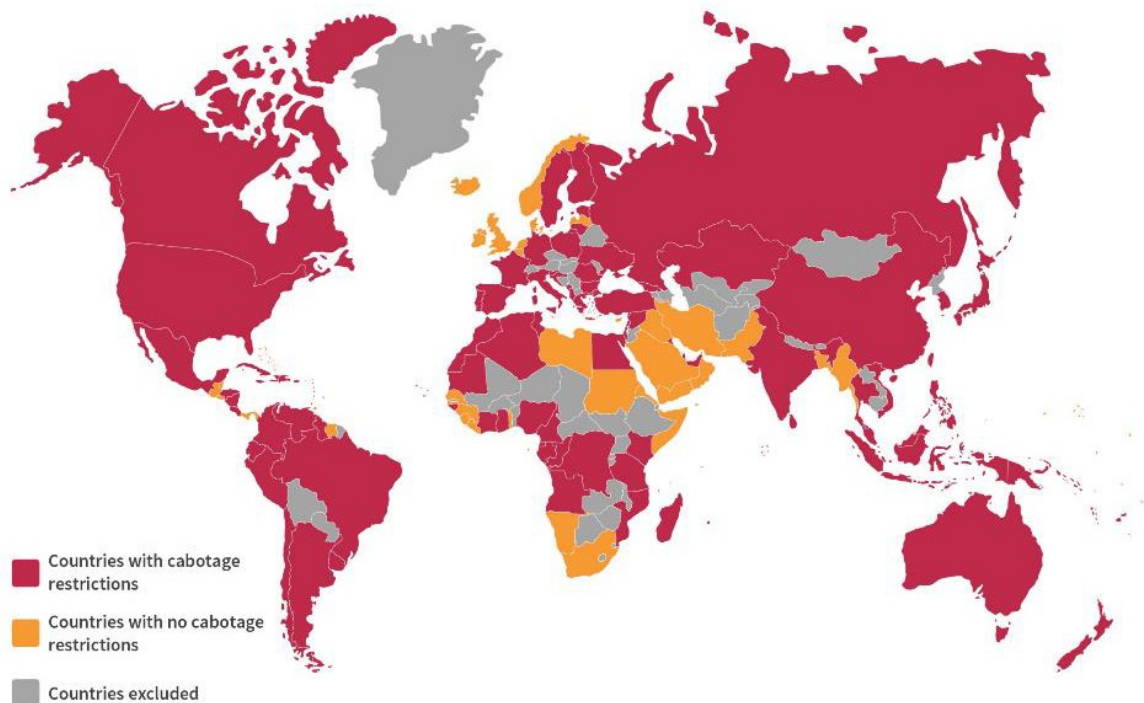
El Presidente de SI.MAR, señor Héctor Azúa, señaló que, estudios mundiales como los del Maritime Union of Australia (MUA), y el Seafarers Rights International (SRI), auspiciados por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), establecen que la mayoría de las naciones limitan con rigurosidad las actividades extranjeras en sus respectivos comercios nacionales.

La política sobre el cabotaje de un país, no solamente posee una importancia crucial para la retención de la base nacional de aptitudes y competencias marítimas y marineras, sino que representa una declaración política de intención sobre la importancia de retener dicha base y mantener la capacidad chilena de transporte marítimo.

Luego, hizo referencia a un estudio realizado por Seafarers Rights, que comprende un análisis sobre cabotaje, tomando en consideración a 136 países.



Posteriormente, acompañó una lámina que indica los países con y sin restricciones de cabotaje:



Seguidamente, indicó que, el proyecto de ley en estudio, tal como se encuentra redactado, perjudica a la marina mercante nacional.

Aclaró que, la marina mercante nacional cuenta con aproximadamente 251 naves mayores (100 TRG), pero de ellas sólo 19 naves son de alto bordo o de alto tonelaje que realizan comercio exterior y cabotaje. Las 232 naves mercantes restantes realizan cabotaje de conectividad al sur del paralelo 41°, o más bien al sur de la ciudad de Puerto Montt.

La aprobación de esta iniciativa legal, provocará que, los navieros chilenos, para tratar de competir, cambiarán la bandera de las naves de chilena a conveniencia, y en ese preciso momento, las multinacionales extranjeras que recalén en Chile podrán ingresar al país con fletes muy bajos, tal como ha sido la experiencia de otros países como Perú, Australia y Argentina.

Posteriormente, se refirió al caso de Argentina, país que decidió la apertura del cabotaje en el año 2004, situación que ocasionó un impacto negativo en el mercado de la industria naviera. El

decreto que ordenó la apertura no dio solución a los problemas invocados para su implementación. Las políticas erráticas en materia de navegación y cabotaje provocaron una sensible disminución de las embarcaciones para transporte fluvial y marítimo de bandera nacional, pasando de 149 unidades en el año 1991 a 70 en el año 2002.

Respecto a la situación actual en nuestro país, constató que se ha producido un declive de la industria marítima. Hace dos décadas intentaba mantenerse competitiva con relativo éxito, con las más de trece empresas de alto bordo que componían la flota nacional, sin embargo, actualmente, sólo quedan tres compañías operando.

Destacó que, durante las últimas décadas, el Estado no ha apoyado a la marina mercante de alto bordo, derivando en la disminución de 13 a 3 compañías navieras chilenas, de 42 a 19 naves de bandera chilena, y de 1.147 a 601 marinos mercantes chilenos.

En ese contexto, sostuvo que la única posibilidad que tienen los armadores chilenos para poder competir con las navieras mercantes subsidiadas por el Estado, es cambiar la bandera nacional, a una de conveniencia, lo que lleva a pérdidas de empleo y disminución de las remuneraciones.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Órdenes, consultó por las variables que explican lo sucedido en las dos últimas décadas.

El señor Azua aseveró que, los distintos gobiernos no han apoyado a la marina de alto bordo que ha provocado la falta de fomento a la inversión. Asimismo, indicó que, existen trabas en la adquisición de naves, puesto que se exigen garantías difíciles de cumplir.

Continuando con su exposición, señaló que, el actual inciso segundo del artículo 14 de decreto ley 2.222, establece que: "No obstante, la Dirección por resolución fundada y en forma transitoria, podrá autorizar la contratación de personal extranjero cuando ello sea indispensable, exceptuando el capitán, que será siempre chileno. Se otorgará en todo caso dicha autorización durante una huelga para contratar trabajadores matriculados en conformidad a la ley extranjera."

Dado lo anterior, comentó que, ello vulnera un derecho constitucional que tienen los trabajadores de hacer efectiva una huelga regulada por el Código del Trabajo.

En ese contexto, sugirió eliminar la última frase de dicho inciso.

A modo de conclusiones, manifestó que, contar con políticas marítimas nacionales consistentes, contribuye a desarrollar flotas nacionales y a la retención de la base nacional de aptitudes y competencias marítimas y marineras, al tiempo que promueve el logro de objetivos claves en materia de seguridad nacional, seguridad de los buques y de la vida humana en el mar, competencia leal, seguridad económica y prácticas de transporte sustentable y sostenible.

Agregó que, nuestro país debería contar con leyes y servicios de cabotaje eficaces que aseguren un tonelaje de pabellón nacional adecuado y suficiente para atender su propio comercio interno y los mercados de enlaces internacionales; contar con programas de promoción eficaces que apoyen a nuestra flota marítima en operaciones internacionales regulares y en tiempos de conflicto, turbulencia o fluctuaciones comerciales; mantener programas y servicios de formación eficaces que garanticen la disponibilidad de una fuerza laboral marítima suficiente, competente y calificada.

Asimismo, indicó que se debería evitar depender de banderas de conveniencia o transportistas extranjeros, para nuestro comercio marítimo nacional o internacional.

Aseveró que, a pesar de haber participado en la mesa de conversación con el Gobierno, la redacción de las indicaciones propuestas por el Ejecutivo a la Comisión de Obras Publicas Transporte y Telecomunicaciones aprobadas por la Cámara de Diputados no reflejaron los pre acuerdos con los sindicatos y gremios marítimos, razón por la cual son contrarios a la presente iniciativa.

Finalmente, declaró que, un proyecto de ley de esta envergadura, no sólo debe considerar el maximizar los aspectos económicos de ciertos sectores del país, sino que también debería considerar el impacto en la sociedad, en la industria, en los trabajadores y en el medio ambiente, impactos que a toda vista no fueron considerados en este proyecto.

La iniciativa traerá cesantía, cierre de empresas y daño al medio ambiente marino.

El Honorable Senador señor Kuschel consultó por el impacto para la marina mercante nacional por la puesta en marcha del puerto de Chankay, en Perú.

El Presidente del Sindicato Interempresa de Oficiales de Marina Mercante (SI.MAR), señor Héctor Azua, puntualizó que, la real amenaza para la industria nacional es la bandera de conveniencia.

El Honorable Senador señor Kusanovic aclaró que, la marina mercante nacional que cubre tramos dentro de nuestro territorio, ha ido creciendo, porque la actividad se ha incrementado. Ha disminuido la flota de transporte de cabotaje chileno al exterior, ocasionado por la posibilidad de utilizar bandera de conveniencia.

F.- Presentación de la Fundación Mascarona para la Gente de Mar

La Presidenta de la Fundación Mascarona, señora Raquel Meza, informó que, la entidad que presenta es una institución privada sin fines de lucro, que tiene por misión contribuir a un desarrollo integral de la calidad de vida de la toda la gente de mar, chilena y extranjera y a su grupo familiar, convirtiendo a Chile en el primer país con un centro de bienestar en Latinoamérica.

Reseñó que, el 22 de febrero de 2018, el Gobierno de Chile depositó ante la Oficina Internacional del Trabajo el instrumento de ratificación del convenio sobre el trabajo marítimo (MLC). De esa forma, Chile fue el quinto país de América Latina, en ratificar ese histórico convenio, que entró en vigencia el 22 de febrero de 2019.

Seguidamente sostuvo que, como Fundación para la Gente de Mar, han venido observando y estudiando con suma atención la discusión de la actual iniciativa legal.

En relación al artículo 1° del proyecto de ley en estudio, expresó que, nuestro país cuenta con 6.912 oficiales vigentes a nivel nacional, correspondiente al 32% del total matriculado.

Respecto de los tripulantes, de un universo de 54.440, sólo el 16% se encuentra vigente. De acuerdo a certificaciones internacionales, en Chile solo el 19,12% de los oficiales están vigentes y el 22.7% de los tripulantes vigentes, tienen certificación internacional al día.

Precisó que, el Ministerio de Educación, históricamente, ha reconocido la carrera marítima como un oficio.

Luego, acompañó la siguiente lámina que da cuenta de la regulación laboral en esta materia.



REGULACIÓN LABORAL Y FISCALIZACIÓN

- Chile ratifica en 2018 el MLC 2006 y en 2021 mediante la **Ley 21.376**, adecúa el código del trabajo a dicho convenio.
- Aproximadamente **15.000 trabajadores** (tripulantes y oficiales), podrían ver comprometidos sus puestos de trabajo.
- Dirección del trabajo solo fiscaliza naves nacionales en temas de bienestar
- En naves extranjeras la disponibilidad de inspección **solo se realiza en temas de seguridad, y no asuntos laborales.**
- Perú, Argentina y Nueva Zelanda, han experimentado masivas fugas de bandera a raíz de aperturas de cabotaje marítimo
- Existe una diferencia del **50%** en costos de tripulación extranjera vs tripulación nacional

¿Cuál es la posición del Ministerio del Trabajo respecto del impacto en temas laborales de una eventual apertura?

Posteriormente, precisó que, según información de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, durante el año 2022, se movilizaron 12.8 millones de toneladas en cabotaje, casi 1.5 millones de toneladas más que el año anterior. De este total, más del 95% fue transportado por naves con bandera nacional.

El tonelaje transportado en naves reputadas disminuyó un 10% del total en 2022, pasando de un 14% a un 4%. Solo un 0,4% se movilizó mediante Waiver el último periodo. El mismo tipo de permiso, no ha superado el 1% en el periodo estudiado.

Lo anterior se refleja en el siguiente cuadro:

TONELAJE TRANSPORTADO EN CABOTAJE POR BANDERA								
TIPO BANDERA								
BOLETÍN	DATOS	Nacional	Reputada	Waiver	TOTAL	Nacional %	Reputada %	Waiver %
2015	2014	11565134	2639234	5639	14210007	81.39%	18.57%	0.04%
2016	2015	10960332	3917313	20247	14897892	73.57%	26.29%	0.14%
2017	2016	11327765	2376853	34968	13739586	82.45%	17.30%	0.25%
2018	2017	12505604	1704214	6268	14216086	87.97%	11.99%	0.04%
2019	2018	11712727	1719944	4384	13437055	87.17%	12.80%	0.03%
2020	2019	10188566	1296184	39072	11523822	88.41%	11.25%	0.34%
2021	2020	9449308	1379524	13275	10842107	87.15%	12.72%	0.12%
2022	2021	9655694	1592487	113147	11361328	84.99%	14.02%	1.00%
2023	2022	12246678	521008	49684	12817370	95.55%	4.06%	0.39%
						85.40%	14.33%	0.26%

Seguidamente, hizo presente que, Chile cuenta con 16 naves para líquidos, las cuales representan un 58% de la capacidad de carga del país, logró movilizar más de 7 millones de toneladas (57% del total movilizado en Chile), movilizándolo más del 98% de la carga total, salvo un 0,17% transportado por extranjeros. Lo anterior sin considerar que la capacidad nacional aún sigue siendo superior a la producción, trabajando con una capacidad ociosa de naves, que pasan a ser destinadas a almacenamiento.

En los últimos 10 años, ha existido un incremento de cierre de puertos de un 35%, asociado a cambio climático y no a paros portuarios.

A modo de conclusiones, puntualizó que, hace falta una participación activa del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y del Ministerio de Educación, para que, se garantice el fomento desde lo educacional a lo laboral.

Asimismo, expresó que, se desconoce la importancia e incidencia del entorno en la industria de la marina mercante, por ejemplo, la influencia que significará el puerto de Chancay.

Finalmente, señaló que, en la iniciativa legal en estudio, no se establecen medidas o propuestas que garanticen una competencia, por ejemplo, mediante impuestos al tonelaje o la generación de un segundo registro de naves. En su opinión, se ha trabajado bajo informes retrospectivos y no prospectivos de la industria al día de hoy.

G.- Presentación de la Federación Nacional de Gente de Mar (FENAGEMAR)

El representante de FENAGEMAR, señor Cristián Grecco, señaló que el objetivo que persiguen es que la tripulación esté compuesta solo por chilenos. Agregó que, en el artículo 14 de la actual ley de navegación así se dispone, y ello por razones relacionadas con la seguridad nacional. Asimismo, la incorporación de la mujer no solo promueve la diversidad y la igualdad de género, sino que también aporta al talento y mejora la perspectiva dentro de equipos marítimos, fomentando un ambiente de trabajo más inclusivo y productivo.

En ese orden de ideas, añadió que, mantener la tripulación chilena garantiza que los trabajadores marítimos se beneficien de las mejoras en las condiciones laborales logradas a través de negociaciones colectivas lideradas por los sindicatos.

Dichas negociaciones han significado un importante avance en términos de salarios justos, días de trabajo razonables y condiciones de seguridad en el trabajo, asegurando un trato equitativo y digno para los marinos mercantes chilenos.

Seguidamente, hizo uso de la palabra la **Presidenta del Departamento de la Mujer de la Federación Nacional de Gente de Mar, señora Fabiola Castillo**, quien mencionó que asiste en representación de todas las mujeres que, trabajan en los distintos sindicatos que agrupa la Federación.

Aseveró que, la Federación está compuesta por siete sindicatos; cuatro de ellos se dedican a la conectividad, uniendo localidades aisladas del sur de Chile.

Posteriormente, **el representante de la Federación Nacional de Gente de Mar, señor César Rojas**, señaló que, el proyecto en estudio, se crea por la necesidad de mejorar la competencia en el negocio del transporte marítimo desde Puerto Montt al norte, manteniendo la reserva de carga a las naves chilenas y en caso de no haber naves chilenas permitir la aplicación de las excepciones de reputación y waiver.

La iniciativa beneficia a la gente de mar al no modificarse el actual artículo 14 de la ley de navegación. Asimismo, se flexibilizan barreras administrativas para construir navieras en Chile, aumentando el número de naves, lo que implicaría un fomento del transporte marítimo.

En cuanto a mejoras en materia de reputación, sostuvo que, éstas consisten en que, no se puede realizar en naves iguales o mayores de 150 metros de eslora.

Agregó que, el artículo 6° del decreto ley número 3.059 dispone que, no se puede realizar reputación en naves con pabellón nacional, y no se podrán reputar naves que hayan sido inscritas en el registro de bandera chilena en los últimos 5 años, lo que viene a limitar aún más la excepción mencionada. Asimismo, permite la reputación con opción de compra, posterior a un año, lo que se traduce en que la nave deberá ser tripulada por dotación 100% chilena.

En cuanto al déficit de gente de mar en Chile, precisó que ello no es efectivo. Destacó que, a raíz de la mejora en cuanto a beneficios laborales, se ha producido una migración de oficiales y tripulantes desde la marina mercante alto bordo a la marina mercante costera-regional. Esta migración ha aumentado el desempleo en las regiones australes, ya que los marinos mercantes regionales por sus atribuciones de título no pueden embarcarse en la marina mercante nacional.

Enfatizó que, para la Federación que representa existen dos barreras que no son negociables; la primera es la mantención del artículo 14 y que, se asegure el sur, es decir, que no se pueda realizar reputación y waiver en naves mayores de 150 metros.

Finalmente, **la Presidenta del Departamento de la Mujer de la Federación Nacional de Gente de Mar, señora Fabiola Castillo**, sostuvo respecto a la proyección de las mujeres en la marina mercante, que se han ido incorporando en ese rubro y han ido ganando espacio.

Concluyó su intervención, aseverando que, si no se mantiene el artículo 14 de la Ley de Navegación, las primeras perjudicadas serán las mujeres, puesto que los armadores preferirán contratar trabajadores extranjeros a menor costo y con períodos de embarcos más largos, destruyendo los avances en materia laboral que se han ganado paulatinamente gracias a las negociaciones colectivas de los sindicatos.

H.- Presentación de la Federación de Tripulantes de la Marina Mercante de Chile (FETRICH)²

El Secretario de la Federación, señor Diógenes Mancilla, señaló que, la FETRICH, fue fundada en el puerto de Corral el 30 de noviembre de 1960, con el nombre de Federación de tripulantes de Chile. Agregó que, en la actualidad está compuesta por cerca de mil trabajadores sindicalizados, pertenecientes a las regiones de Punta Arenas (SIPROGEMAR), Puerto Montt (SINTRAPERS), Corral (SIND.CORRAL), Lota (SINDLOTA), y Valparaíso (SIPROTRAM, SITRATRIM).

Asimismo, hizo presente que, la Federación de Tripulantes de la Marina Mercante de Chile, está afiliada desde el año 1990 a la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF). Esta última es una federación democrática, encabezada por sus organizaciones sindicales afiliadas, reconocida como la principal autoridad mundial en materia de transporte.

Su objetivo principal persigue mejorar la vida laboral del personal del transporte, conectando a 740 sindicatos afiliados de más de 150 países, que de otro modo, estarían aislados, y los ayuda a garantizar los derechos, la igualdad y la justicia de sus miembros. Son la voz de cerca de 18.500.000 de trabajadores de todo el mundo.

² Discurso https://senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=19119&tipodoc=docto_comision

Posteriormente, expresó que, según el último boletín de la Armada de Chile del año 2022, se determinó que, en ese año, el número de tripulantes ascendía a 1.540 y el de oficiales a 1.123 en buques de alto bordo.



Respecto a los efectos relacionados con la presente iniciativa, manifestó que, no significará un fomento a la marina mercante nacional y precarizará el empleo.

Hizo presente que, la apertura del cabotaje en distintos países no se ha considerado beneficiosa, y que la apertura que, se produjo en Perú y Argentina, los llevó a perder su marina mercante nacional.

En ese orden de ideas, señaló que, los buques que vendrían a Chile para hacer cabotaje no cuentan con los estándares que determinan las organizaciones internacionales en cuanto a sueldo y derechos de la gente de mar.

Internacionalmente el transporte de mercancías dentro del territorio marítimo ha sido reconocido como patrimonio de naves nacionales y de los trabajadores de la nación donde se desarrolla, así lo conciben países desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea.

Enfatizó que, los dirigentes sindicales han estado en contra de la aprobación del proyecto de ley desde su presentación en los primeros años del Gobierno del ex Presidente de la República, señor Sebastián

Piñera. El propósito de la iniciativa sigue siendo permitir que buques con bandera extranjera puedan realizar cabotaje en las costas de nuestro país.

Seguidamente, se refirió a las banderas de conveniencia, y sostuvo que, un buque con bandera de conveniencia es el que enarbola una bandera distinta a la del propietario. Para los marinos a bordo esto puede implicar:

- a) Recibir bajos salarios.
- b) Trabajar a bordo en condiciones deficientes.
- c) Carecer de alimentos adecuados y de agua potable limpia.
- d) Trabajar durante largos periodos sin los descansos pertinentes, con la consecuente fatiga.

Asimismo, indicó que los armadores al desbanderar su buque pueden beneficiarse con:

- a) Una regulación mínima.
- b) Tasas de matriculación barata.
- c) Impuestos bajos o inexistentes.
- d) Libertad para contratar mano de obra barata en el mercado laboral.

Precisó que, si llegan buques con bandera extranjera a hacer cabotaje en Chile, los fletes serán más baratos por un tiempo, podrán sin duda bajar los costos porque no tributarán en Chile y sus dotaciones tienen bajos salarios.

Recalcó que, el Ministro de Economía, Fomento y Turismo señaló que, la aprobación de la presente iniciativa implicará más trabajo, sin embargo, enfatizó que ello no será así, puesto que, ningún buque extranjero contratará chilenos, porque implicaría pagar previsión y salud a las tripulaciones chilenas.

Luego, aseveró que, este proyecto de ley es nefasto, puesto que significará la pérdida de miles de puestos de trabajo, además se extinguirán los sindicatos, las federaciones, y todo aquello que esté ligado a la actividad marítima, así como los Institutos de Formación de gente de mar, la Escuela de Tripulantes, y la marina mercante nacional desaparecerá.

Recordó la situación de Argentina que, al momento de abrir el cabotaje, su marina mercante quedó reducida al mínimo y le ha costado años recuperarse.

Sostuvo que, como trabajadores quieren que las modificaciones que se introduzcan a cuerpos normativos atingentes a la gente de mar, sea en beneficio de los trabajadores creando más y mejores fuentes de trabajo, propiciando el capital humano capacitado y competente para responder a las necesidades de nuestra geografía que, naturalmente es marítima.

Finalmente, hizo referencia a un artículo de investigación titulado “Subsistencia de la reserva legal de cabotaje de carga en Chile”, de los profesores de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, abogados señores Max Genskowsky y Claudio Barroilhet. En él se señala a título de conclusión que, “El proyecto de ley que suprime la reserva legal del cabotaje adolece de los siguientes defectos: otorga condiciones más favorables a las naves extranjeras para el transporte de cabotaje que aquellas imperantes en el tráfico internacional; desconoce que las naves extranjeras que ingresen al cabotaje siguen sometidas a la ley laboral y tributaria de su bandera, lo que generaría una situación de discriminación, que atenta contra la garantía constitucional de la igualdad ante la ley; además de pretender incorporar naves y artefactos navales de bandera extranjera a la reserva naval de la República, lo cual constituye un acto confiscatorio contrario al Derecho Internacional.”

I.- Presentación del Presidente de la Cámara Portuaria de Chile (CAMPORT)

El señor Presidente de CAMPORT, señor Daniel Fernández, explicó que la entidad que representa es una asociación gremial que agrupa a las principales navieras que realizan operaciones de comercio exterior en el país, a los concesionarios de puertos privados, los concesionarios de frentes de atraque en puertos estatales y algunas agencias de naves.

Seguidamente, sostuvo que, el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, propone modificaciones a la Ley de Fomento a la Marina Mercante con el objeto de incentivar la competencia en el mercado del cabotaje marítimo en el país. Para los socios de la Cámara Marítima y Portuaria de Chile, es relevante la modificación del inciso primero del artículo 3, aprobado por la Cámara de Diputados que señala: *“En ningún caso se entenderá como cabotaje el transporte de carga de comercio exterior entre puertos chilenos, salvo que existan servicios de cabotaje prestados por naves nacionales entre dichos puertos, lo que será determinado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, o que la carga no pueda ser descargada en el puerto de destino por motivos de cierre.”*

Expresó que, la redacción es confusa, sin embargo, su espíritu puede ser correcto, porque aquellos contenedores con carga que

vienen o van al exterior, pudiera ser movilizada por banderas internacionales. Es decir, en la situación actual, si una nave de comercio exterior transporta carga que tiene como destino el puerto de San Antonio y éste se encuentra cerrado por condiciones climáticas, no puede dejar la carga en forma temporal en un puerto del norte de Chile, para posteriormente llevarla a su destino original con una nave diferente, porque ese movimiento es considerado cabotaje de acuerdo con la ley vigente.

Indicó que, son partidarios de la apertura del cabotaje, sin embargo, están conscientes de los intereses que derivan de ello. Agregó que, las navieras extranjeras no tienen interés en hacer cabotaje en nuestro país, porque es un mercado pequeño y las naves son muy grandes. Sin embargo, manifestó que, se debe aclarar que los contenedores o la carga de comercio exterior, no debiera ser entendida como cabotaje para movimientos internos dentro de Chile. Esa redacción debe quedar plasmada en el texto, puesto que la actual es confusa.

En consecuencia, esa operación debe someterse al engorroso y lento trámite de solicitud de waiver, a pesar de que la carga aún no ha ingresado formalmente al país. En estas circunstancias, las navieras dejan la carga en puertos peruanos en tránsito, como Callao y posteriormente, en otro viaje, la recogen y la llevan a su destino original.

Ese tipo de situaciones es cada vez más frecuente debido a que los cierres de puertos en Chile han aumentado considerablemente en los últimos años, restringiendo las operaciones de naves de mayor tamaño.

Aseguró que, dejar la carga en tránsito en puertos peruanos encarece el flete y reduce la actividad en los puertos nacionales, principalmente en la zona norte del país.

Destacó que, algunas navieras ya han modificado la estructura de sus itinerarios para los puertos de la zona norte de Chile, estableciendo escalas obligadas en puertos peruanos para la carga nacional, la cual es posteriormente trasladada a nuestros puertos en naves de menor tamaño (feeder), que además tienen menores restricciones operacionales.

Finalmente, indicó que, el cambio en la definición de cabotaje propuesto originalmente por el Gobierno eliminaba ese problema, sin embargo, en su trámite en la Cámara de Diputados se cambió por la actual redacción que es confusa y se presta para interpretaciones.

Campport aspira a que en la definición de cabotaje se excluya a la carga de comercio exterior, sin condiciones.

J.- Presentación del académico de la Universidad Adolfo Ibáñez, señor Ignacio Briones

El señor Ignacio Briones señaló que, liberalizar el cabotaje corresponde a una política pro competencia, pro crecimiento y que beneficia a los chilenos.

Hizo presente que, las indicaciones presentadas por el actual Ejecutivo significan un avance respecto a la situación actual, pero éste es moderado respecto del proyecto original que liberalizaba el cabotaje.

Agregó que, si se le adicionan indicaciones con más restricciones, la iniciativa arriesga ser letra muerta respecto de sus objetivos de introducir más competencia y bajar los costos de transporte de carga en beneficio de los chilenos.

El cabotaje se inserta en la industria de medios de transporte y lo que se hace en un mercado produce efecto en el otro.

Hizo presente la importancia de contar con la carretera marítima y la pregunta que surge es si queremos aprovecharla en beneficio de los consumidores, de la productividad y de la economía.

En ese contexto, precisó que, la legislación vigente tiene restricciones a la reserva de cabotaje, lo que implica la escasa participación extranjera. Agregó que, Chile debido a su alto flujo de comercio exterior podría aprovechar, más intensivamente y a bajo costo su carretera marítima.

Ejemplificó que, un barco extranjero que descarga en Valparaíso y luego viaja vacío a Perú podría transportar carga en todos y cada uno de los puertos chilenos al norte de Valparaíso. Con la legislación vigente, no es posible.

Seguidamente, señaló que, el transporte marítimo es una carretera eficiente y barata que se está desaprovechando. Detalló que, por otra parte, se observa alta concentración del mercado de cabotaje reservado exclusivamente a navíos chilenos (HHI sobre 5.000 y hasta 7.110).

La falta de competencia en el sector del cabotaje marítimo significa precios altos que se extienden a otro sector, en especial, el de los camiones. Esta situación sobre dimensiona la oferta de camiones en Chile y genera otras externalidades de congestión y contaminación. Los elevados costos de transporte e ineficiencias, implican menor competitividad y mayores precios a consumidores.

Reseñó que, un estudio elaborado por Agostini, Briones y Mordoj, del año 2022, en el que se observa que, la reserva de cabotaje tiene costo económico anual de entre USD 300 y 400 MM (al menos). Si se abre el cabotaje la tarifa competitiva sería entre 40% y 55% más baja (valores reales luego de comparar tarifas reales para cabotaje y flete internacional).

En el escenario actual, en el año 2018, a Codelco le costaba menos enviar concentrado de cobre a China, que mover cobre entre puertos chilenos. Se estimaba, un sobre costo de US\$50 millones al año.

Luego, hizo referencia a los beneficiados actuales por la menor competencia. Ellos son: las navieras nacionales, la tripulación nacional, los camiones y la Armada de Chile. Por otro lado, los perjudicados por la menor competencia son los productores y los consumidores chilenos.

Respecto al proyecto original, expresó que proponía abrir el cabotaje de carga en todo el territorio nacional, eliminaba exigencias para las empresas que deseen matricular una nave en Chile, mantenía el requisito de tener un capitán chileno a las naves que quieran mantener enarbolada la bandera nacional, pero eliminaba el requisito que el 100% de la tripulación fuera chilena y suprimía la restricción del cabotaje de pasajeros para embarcaciones con capacidad menor a 400 pasajeros.

En cuanto a las modificaciones introducidas a la iniciativa, éstas persiguen mantener la regla general de que sólo naves con bandera chilena realicen cabotaje, sin embargo, crea nuevas excepciones, tales como el waiver anual renovable por una sola vez, sólo si no hay naves chilenas prestando el servicio. Destacó que, dicha restricción limita la competencia por ley. Ejemplificó señalando que, si hay una empresa chilena que presta el servicio, esta provisión equivale a garantizar un monopolio por vía legal. En consecuencia, recomendó liberar esta restricción y también el mínimo de 150 metros de eslora.

Consideró positivo que, en las licitaciones se elimine el castigo de 6% a las empresas extranjeras. En materia de reputación, sugirió liberar el mínimo de 150 metros de eslora.

La excepción más importante dice relación con la ruta de salida, que permitiría aprovechar la capacidad ociosa de las naves de comercio exterior, haciendo cabotaje en su ruta de salida previamente informada y con carga por hasta el equivalente a lo descargado. Agregó que, es fundamental establecer resguardos para garantizar que el trámite operativo para informar y autorizar una ruta de salida expedita, idealmente automática.

Consideró absurdo el argumento esgrimido por los opositores al proyecto de ley, relacionado con la competencia desleal. Este último concepto significa vender bajo el costo. Agregó que, una empresa

extranjera con costo marginal y menor por capacidad ociosa, no significa competencia desleal, sino simplemente que tiene menores costos. Afirmó que, el país gana aprovechando esa ventaja.

Los barcos chilenos también pueden tener capacidad ociosa, sin embargo, como enfrentan baja competencia, cobran un precio mayor que el costo marginal que es lo que imperaría en un escenario competitivo.

Remarcó que, las indicaciones presentadas por el Ejecutivo mantienen la restricción consistente para que una nave se considere nacional, el capitán y el 100% de la oficialidad y la tripulación deben ser chilenos. Agregó que, la mencionada restricción carece de sentido económico y va en contra de la libertad y el régimen general en Chile, por lo que recomendó liberar esa restricción y asimilarla al régimen general de cualquier industria en Chile.

Finalmente, sostuvo que, se mantiene la restricción en el cabotaje de pasajeros a naves con más de 400 pasajeros. Se preguntó, por qué una nave extranjera de transporte de pasajeros de menos de 400 pasajeros no podría hacer cabotaje de pasajeros. No tiene ningún sentido más que proteger a los incumbentes con naves de esa capacidad. Por lo tanto, sugirió liberar esa restricción.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Órdenes, consultó a los representantes de FETRICH, cómo se pretende integrar al sistema a 54.000 personas que tienen libreta y no la ejercen.

El representante de FETRICH, señor Diógenes Mancilla, hizo referencia a un estudio de la Fundación Mascarona, que indica que, los que egresan de la Escuela de Tripulantes no tienen cabida para hacer la práctica en la marina mercante nacional, porque, los barcos chilenos no tienen la capacidad para recibirlos. Preciso que, en la actualidad solo existen 19 buques de alto bordo.

La aprobación de esta iniciativa implicaría que se terminará con la marina mercante nacional, tal como sucedió en Perú y Argentina, cuando se abrió el cabotaje.

El Presidente de la Cámara Portuaria de Chile (CAMPORT), señor Daniel Fernández, manifestó que, desde el punto de vista de las políticas públicas comparte lo señalado por el señor Briones. Sin embargo, respecto de los socios de la Cámara sería suficiente con que no se considere cabotaje los contenedores de comercio exterior, puesto que, a sus socios navieras, no les interesa el cabotaje puro, dentro de Chile.

El académico de la Universidad Adolfo Ibáñez, señor Ignacio Briones, sostuvo que se debe tener a la vista cómo el proyecto de ley puede beneficiar a Chile, y ello se logra mediante el movimiento de carga a menor valor y de manera más eficiente.

Posteriormente, **el Honorable Senador señor Van Ryselberghe** se refirió al informe preparado por el profesor señor Briones, que señala que, la reserva de cabotaje es obsoleta y restrictiva. Agregó que, la Comisión recibió un informe de la Biblioteca del Congreso Nacional donde se indica que, más del 85% de países marítimos reservan el cabotaje a las naves de su bandera.

En seguida, señaló que, cuando se señala que se trata de fomentar la competencia, se entiende que se refiere a una competencia en igualdad de condiciones. El proyecto de ley, en su estado actual, podría generar una competencia desigual para las navieras chilenas que tendrán que enfrentar la irrupción de naves de banderas de conveniencia que tributan en países con paraísos fiscales y con tripulaciones sujetas a normativas poco exigentes. En relación a lo anterior, remarcó que, en la región del Biobío una empresa tradicional, como Huachipato está acusando competencia desleal por parte de productores de acero chino.

Consultó al señor Briones su opinión respecto a si con la presente iniciativa se fomenta el transporte marítimo y la demanda o es un escenario en que la misma carga será transportada por otras navieras.

Luego, preguntó si la situación que se produjo en Argentina y Perú, como consecuencia de la apertura del cabotaje, se puede repetir en el país con la iniciativa en discusión.

El académico señor Ignacio Briones manifestó que, en la mayoría de los países el cabotaje tiene restricciones. Observó que, la pregunta es si se quiere tener más competencia o no; y si se desea desarrollar el libre comercio o ser proteccionistas.

Respecto a la pregunta de la competencia desigual o desleal, expresó que, siempre se dan dos argumentos, el primero el tributario, y el proyecto contempla tributación. Y en cuanto a las regulaciones laborales, consideró que, lo mismo se podría pretender aplicar respecto a cualquier importación de un bien, como, por ejemplo, los autos chinos o textiles de Vietnam. Agregó que, el comercio internacional se basa en esas mismas similitudes, regulaciones y costos, por lo que se mostró partidario de sincerar el argumento, y no estar a favor cuando conviene y en contra cuando no.

Luego, estimó que, el proyecto de ley en discusión, propiciará un aumento del movimiento de carga por la carretera marítima. Lo anterior, es más conveniente que hacerlo por vía terrestre.

En cuanto a la pérdida de la marina mercante nacional, sostuvo que, sin duda, la competencia expone al país a competir, y en ese escenario las empresas ineficientes tienden a salir del mercado, y los empleos de ella, se movilizarán a otra empresa. Es decir, hay una parte de la marina mercante nacional que puede verse afectada, sin embargo, de aquello se trata la competencia.

El Honorable Senador señor Van Rysselberghe consultó al Presidente de la Cámara Portuaria de Chile (CAMPORT), señor Daniel Fernández, si cuando se refiere a reducir los costos del transporte marítimo, uno de ellos corresponde al de los puertos, dentro de los cuales no solo influyen las tarifas portuarias, sino que también los costos adicionales que se generan producto de las ineficiencias logísticas, por lo que interesa saber cómo pueden los puertos contribuir a la eficiencia y a la reducción de las tarifas del transporte marítimo.

Finalmente, solicitó conocer si, al eliminar la restricción de capital para constituirse como naviera chilena, alguna de las navieras representadas por CAMPORT se instalará en Chile con bandera nacional.

El Presidente de la Cámara Portuaria de Chile (CAMPORT), señor Daniel Fernández, señaló que, los costos y las tarifas portuarias son producto de una licitación. Precisó que, éstas dependían de cada puerto, según su infraestructura.

Dichas tarifas se reajustan por factores, principalmente inflacionarios. Agregó que, se produce un problema significativo porque los costos laborales, en 15 años han aumentado en 100%, producto de diferentes reajustes. En incidencia logística existe un indicador muy malo, un 20% del costo de transporte es logística terrestre, mientras que, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico alcanza el 10%. Por lo tanto, hay ineficiencia en logística interna.

Uno de los factores claves es que los camiones hacen dos turnos y no hacen el turno nocturno, por razones de seguridad.

En los terminales portuarios se producen fallas en materia de coordinación o no se opera el fin de semana. Consideró necesario hacer más control de los elementos o sustancias ilícitas que ingresan al país o que salen, en los puertos, sin afectar la eficiencia.

Respecto a la segunda pregunta, manifestó que representa a un grupo de navieras y actúan con el sistema público como una industria, no como una naviera particular. Hizo presente que, no se les permite

representar intereses particulares de navieras u otros socios. Reiteró que, no es interesante para las navieras internacionales hacer cabotaje en Chile.

El Honorable Senador señor Kusanovic manifestó que existe una mala definición del problema que genera una mala solución. Agregó que, la industria del transporte marítimo, terrestre, son industrias nacionales cuando se lleva a cabo la actividad dentro del territorio, y en esa instancia todos deben usar las mismas reglas. El problema es que la bandera chilena y las leyes nacionales no son competitivas, porque las empresas chilenas, en el extranjero utilizan banderas de conveniencia.

El académico señor Briones manifestó que una empresa extranjera puede constituirse en Chile y no hay un mercado que resguarde a la empresa local. En la materia en estudio, hay una ley que impide que un cierto servicio sea prestado por extranjeros, lo que no ocurre ni en la minería ni en la construcción.

Recalcó que, las tarifas de cabotaje en nuestro país son entre un 40 y 55%, más caras de las que se obtendrían en un escenario competitivo. Lo anterior debe ser resuelto, porque, a raíz de lo anterior, todos los consumidores pagan sobre costos.

El Honorable Senador señor Kusanovic expresó que, la construcción no se encuentra liberada. Para hacer una actividad económica deben cumplirse con las leyes nacionales, independiente que la empresa sea extranjera. Las leyes chilenas no son competitivas.

K.- Presentación de la Asociación Nacional de Armadores de Chile.

El Presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Chile (ANA), señor Enrique Ide, informó que la entidad que representa está de acuerdo en modernizar la legislación vigente, porque se deben fomentar las eficiencias, generar competencias y aumentar la carga que se moviliza entre puertos chilenos en cabotaje.

Para lograr dichos objetivos se debe tener en consideración la sostenibilidad de la marina mercante nacional a largo plazo.

Respecto de la iniciativa en estudio, expresó que, resulta adecuado mantener la reserva del cabotaje para la bandera chilena, introduciendo excepciones a la norma de la reserva del cabotaje, para lograr los objetivos antes señalados.

Seguidamente, se refirió al caso de Nueva Zelandia, considerándolo como un proceso de apertura exitoso. El mencionado país, en la década de 1990, analizó su realidad de cabotaje, mantuvo la reserva, sin embargo, introdujeron reformas importantes dignas de ser analizadas.

Precisó que, la redacción actual debe ser perfeccionada, porque contiene deficiencias importantes.

El primer punto relevante que debe ser objeto de reflexión, es la definición del cabotaje, específicamente consagrado en el inciso primero del artículo 3°.

Al respecto, precisó que existe un tema que debe ser resuelto y que dice relación con el comercio exterior. Aseveró que, en nuestro país, los contenedores de importación y exportación de trasbordo, entre puertos chilenos no puede ser transportado por naves de bandera extranjera. Lo anterior ocasiona un problema, sobre todo por el crecimiento del tamaño de las naves.

Luego, se mostró partidario de permitir que, los contenedores de importación y exportación y el reposicionamiento de contenedores vacíos, mercadería que no ha sido internada al país, pueda ser transportada libremente entre puertos chilenos por cualquier tipo de nave.

Prosiguió señalando que, el proyecto de ley excluye de la definición de cabotaje toda la mercadería que no ha sido internada al país y sugirió que, con el fin de otorgar certeza, se debiera mantener la actual redacción y definición de cabotaje que existe en la ley e incluir una excepción a la reserva de cabotaje que permita el transbordo o reposicionamiento de contenedores de comercio exterior y contenedores vacíos.

Solicitó que, el waiver por un año para naves de bandera extranjera, consagrado en el inciso tercero, del artículo 3, no se pueda prorrogar al cumplirse ese plazo.

Si bien, la anterior, parece ser una excepción razonable, estimó que, para lograr un adecuado equilibrio entre más competencia en el sector y fortalecimiento de la marina mercante nacional, parece lógico que ese waiver tenga una duración limitada, sin renovación y que, al término del plazo autorizado de un año, la naviera extranjera beneficiada con la autorización se establezca como chilena para seguir atendiendo esa ruta. Sólo de esa forma se podrá hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley, se generarán nuevas fuentes de trabajo en Chile y se fortalecerá la marina mercante nacional, que es el objetivo de la ley.

Advirtió que, la naviera extranjera que opera en Chile en virtud de ese waiver no utiliza dotación nacional y se rige por una legislación tributaria y laboral benevolente y tolerante, que genera distorsiones en la competencia en desmedro de las empresas chilenas, por lo que todo aconseja que esa situación excepcional sea por un período breve. La ley, o en su defecto el reglamento, debe velar que no se haga mal uso de esa

excepción. Así, la norma no debiera permitir el cambio de naves a la cual se le entregó el waiver anual, antes del término del periodo, reemplazando la nave autorizada por otra en el mismo servicio o de propiedad de la naviera que solicitó el permiso.

En cuanto al cabotaje incidental en ruta de salida, consagrado en el inciso cuarto del artículo 3, propuso que, naves de comercio extranjeras en servicios regulares que recalen en puerto chileno, puedan hacer cabotaje en forma incidental, al objetivo principal que es el comercio exterior.

Sin embargo, precisó que, es de la esencia de esa excepción que el cabotaje tenga carácter incidental, al menos en dos sentidos: por una parte, que aproveche la descarga de comercio exterior que la nave realiza en puertos chilenos en su ruta en tránsito desde y hacia el extranjero sin desviarse para tomar carga de cabotaje y, por la otra, que la carga que pueda transportar en virtud de esa excepción sea incidental en relación con la carga de comercio exterior. Es fundamental reforzar en la norma aprobada el carácter incidental para evitar que, la aplicación de esta norma afecte una sana y libre competencia.

Si bien, esa excepción se hace cargo de aprovechar la capacidad ociosa de las naves extranjeras en tránsito que están realizando tráfico internacional, se estima que se debiera limitar, de alguna manera, la cantidad de carga a movilizar en cabotaje de manera que su uso sea realmente incidental. Por ejemplo, su limitación puede ser un porcentaje de la capacidad de la nave o cierto tonelaje de carga.

Posteriormente, indicó que, la figura de la reputación, o arrendamiento o fletamento de naves extranjeras por armadores chilenos, es un mecanismo que ha funcionado bien y no se ven razones para introducirle modificaciones como las propuestas. Tanto es así que el actual Gobierno en sus indicaciones originales no proponía cambios a este mecanismo, sin embargo, se incorporaron en indicaciones posteriores luego de la negociación del Ministro de Economía, Fomento y Turismo con algunos sindicatos. El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados restringe considerablemente el uso de ese mecanismo.

El texto aprobado por la Cámara de Diputados cambia el criterio utilizado hasta la fecha para determinar la capacidad que tiene cada naviera de naves a reputar. De esa manera, de un porcentaje del tonelaje propio se pasa al número de naves de la flota registrada en Chile.

Enfatizó que, de mantenerse esa redacción se niega la posibilidad a las empresas navieras de reputar naves en caso de fallas o averías dejando sin cobertura o servicio sus rutas. Asimismo, dificulta la posibilidad de contratar naves extranjeras, algo que el propio proyecto respalda, en caso de requerirse, por parte de empresas chilenas la necesidad

de mover carga de cabotaje ante necesidades urgentes o de contratos spot. Esta norma, tal cual fue aprobada en la Cámara de Diputados, no fomenta el desarrollo y aumento del tonelaje de la flota nacional. Bastaría con dos naves mayores inscritas, de cualquier tonelaje, para poder reputar un tanquero de gran tamaño.

Indicó que, otra modificación a este artículo prohíbe reputar naves que en los últimos cinco años portaron el pabellón nacional. Esta norma, como otras del proyecto, favorecen a las empresas navieras extranjeras, pues en caso de ser necesario arrendar naves las empresas chilenas se verán en la obligación de arrendar buques extranjeros, quedando esos recursos en otros países y sin la posibilidad de contar con algunos tripulantes chilenos.

Recalcó que, en esta materia no se ven razones fundamentales para modificar el actual régimen de reputación, que ha funcionado sin problemas y permite a los armadores chilenos el uso de naves de bandera extranjeras en situaciones excepcionales y por breves períodos de tiempo.

A continuación, sostuvo que, el actual artículo 14 inciso primero de la Ley de Navegación establece que: *“Para mantener enarbolado el pabellón nacional, se requiere que el capitán de la nave, su oficialidad y tripulación sean chilenos”*. Destacó que, en esa materia, es fundamental que se incorpore una norma que permita cierta flexibilidad a la hora de conformar las dotaciones.

Actualmente, la marina mercante nacional es la única actividad comercial del país a la cual no se le permite contratar extranjeros conforme a lo establecido en el artículo 19 del Código del Trabajo, lo cual constituye una clara discriminación hacia esa industria y para los marinos extranjeros que buscan oportunidades en Chile, pues, los marinos chilenos si pueden trabajar en navieras de otros países.

Manifestó que, se deben incorporar grados de flexibilidad que permitirían suplir la grave crisis de falta de dotaciones que existe actualmente en el país. Esta crisis obligó en el pasado a convertir naves de bandera chilena a bandera extranjera ante la imposibilidad de contar con el 100% de la dotación chilena. Algunos sindicatos se resisten a perder uno o dos puestos de trabajo en una nave sabiendo que existe el riesgo cierto de perder la dotación completa si la nave se inscribe bajo bandera extranjera.

Propuso que, con el fin de eliminar la discriminación que actualmente contiene la ley y suplir de alguna manera la falta de dotaciones, se modifique la ley para autorizar la contratación de un 15% de extranjeros, con la consideración de que tanto el capitán, como el primer oficial,

siempre sean chilenos, de esa manera se asegura que el mando de las naves estará a cargo de un nacional.

Resumiendo su exposición, señaló que, la Asociación que preside está de acuerdo con la necesidad de modernizar la legislación que regula el transporte marítimo de carga sin debilitar la marina mercante nacional. Asimismo, consideran que, algunas disposiciones del proyecto despachado por la Cámara de Diputados no cumplen con ese objetivo consagrando una competencia desleal para nuestra marina mercante y genera riesgos inminentes para la subsistencia el empleo en el sector.

Coincidió en la necesidad de excluir del concepto de cabotaje el traslado dentro del país de contenedores vacíos, transbordo de contenedores de comercio exterior y el reposicionamiento de carga, cuando la carga no pueda ser descargada en el puerto de destino por motivos de cierre.

En la nueva excepción a la reserva de cabotaje conocida como waiver anual, permiso que se entrega a navieras extranjeras cuando no existen servicios regulares de naves chilenas no existen buenas razones para permitir su renovación sino más bien para incentivar que las navieras beneficiadas con ese permiso operen bajo bandera nacional.

Finalmente, consideró positiva la nueva excepción que permite el cabotaje incidental a naves extranjeras en su ruta de salida, sin embargo, debe reforzarse dicho carácter para no desnaturalizarla y abogó porque, en materia de reputación, no se introduzcan modificaciones y estimó fundamental terminar con la discriminación que existe en la actualidad con nuestra marina mercante en materia laboral permitiendo la aplicación del artículo 19 del Código del Trabajo.

L.- [Presentación de la Asociación de Capitanes de Altamar y Prácticos Nautilus](#)

El Presidente de dicha asociación, señor Héctor Carrasco, señaló que, actualmente la ley permite la participación de naves de bandera extranjera cuando se cumplen ciertas condiciones:

- Licitación: volúmenes de cargas superiores a 900 toneladas en donde se debe convocar a una licitación pública con el procedimiento establecido en el reglamento del decreto ley número 3.059.
- Permiso especial o Waiver: Volúmenes de cargas iguales o inferiores a 900 toneladas siempre y cuando no exista disponibilidad de naves bajo bandera chilena.

- Reputación de naves: arriendo de una nave mercante de bandera extranjera por una empresa naviera nacional que recibe el reconocimiento temporal como chilena por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Refiriéndose a las consecuencias negativas, señaló que se podrían producir los siguientes efectos:

1.- Competencia desleal de parte de navieros extranjeros, que utilizarían banderas de conveniencia de bajo costo o provendrían de países con marinas mercantes subsidiadas.

2.- Discriminación frente a los demás medios de transporte que tienen reservada la carga que movilizan dentro del país.

3.- Término de fuentes laborales de los trabajadores de la marina mercante nacional, afectando a más de 100.000 trabajadores directa e indirectamente y a sus respectivas familias.

4.- Agravamiento del actual declive que afecta a la marina mercante que no crece en tonelaje bajo naves con bandera nacional.

5.- Seríamos "pioneros" en el mundo en dictar unilateralmente una medida que atente contra sus propios intereses marítimos, sin establecer políticas de "reciprocidad".

6.- Causaría la desaparición inminente de nuestra marina mercante nacional, junto a sus tráficos de servicios regulares establecidos por años.

7.- Afectaría a otros sectores del transporte como los camioneros, ferroviarios, entre otros.

8.- Las navieras chilenas ante el ingreso de competidores extranjeros de bajo costo, se obligarán a cambiar de bandera chilena a bandera de conveniencia, con el objeto poder competir en igualdad de condiciones.

9.- Un masivo grupo de oficiales y tripulantes migraría hacia otras actividades y otros países, arrastrando una inevitable pérdida de competencias profesionales, recurso que sería muy costoso, difícil y lento en recuperar, si es que se revirtiese la medida.

Puntualizó que, las experiencias de apertura del cabotaje impulsadas por algunos países, han tenido consecuencias nefastas.

En materia de seguridad nacional, sostuvo que, el cabotaje nacional en empresas extranjeras, expondría a nuestra costa a desastres ecológicos y a daños irreversibles de nuestros recursos naturales. En un mundo en el que una preocupación legítima sobre la seguridad exige que una nación pueda controlar quién entra y trabaja dentro de sus fronteras, el cabotaje contribuye a mejorar la seguridad nacional.

Luego, se refirió a que, la misión de la Armada de Chile en tiempos de guerra, consiste en “desarrollar operaciones destinadas a permitir que Chile pueda, en todo momento, hacer libre uso del mar como vía de comunicaciones para sostener el esfuerzo de la guerra y salvaguardar el comercio internacional”. El comercio internacional y nacional por mar en tiempos de guerra lo realizan exclusivamente las naves mercantes de bandera nacional.

Hizo presente que, siendo la misión de la Armada de Chile cautelar las vías de comunicaciones marítimas, el poder naval no existe sin poder marítimo, que representa la marina mercante. Por lo anterior, se limitaría y se pondría en serio riesgo la continuidad de una rama de las Fuerzas Armadas.

Destacó que, los oficiales de marina mercante nacional de reserva de la Armada de Chile, ofrecen un apoyo fundamental a la capacidad naval y a la seguridad nacional.

En relación a los beneficios del cabotaje en navieras chilenas, manifestó que, el cabotaje requiere que el buque enarbole el pabellón nacional, que la propiedad mayoritaria del buque corresponda a navieros del país, que la dotación esté limitada a ciudadanos del país y, en lo posible, que el buque se haya construido en el país.

Añadió que, dichos elementos proporcionan una fuerte base no solamente para la economía, soberanía, seguridad y política ambiental de un país, sino que complementan también los esfuerzos de una nación por mantener su presencia en el comercio internacional.

Asumió que, contar con cabotaje, implica un apoyo a las organizaciones públicas y privadas de formación técnica marítima, elemento esencial para poder contar con personal preparado para el comercio de cabotaje y la industria marítima nacional.

En ese contexto, sostuvo que, la política sobre el cabotaje no solamente posee una importancia crucial para la retención de la base nacional de competencias y aptitudes maríneas, sino que representa una declaración política de intención sobre la importancia de retener dicha base.

La aplicación de esos principios proporcionan oportunidades de empleo, la retención de los ingresos en la economía nacional, un mejor equipamiento de una nación para proteger su seguridad y responder a desastres naturales o producidos por el hombre y la permanencia de divisas e impuestos en Chile.

Siempre, dentro del tema de los beneficios del cabotaje en navieras chilenas, expresó que, la garantía de la reserva del cabotaje para empresas y marinos nacionales, no solamente es una política con una muy larga tradición, sino que se encuentra asumida por la comunidad internacional.

Hizo presente que, un reciente estudio realizado por el Seafarers Right International y la ITF, establece que la mayoría de las naciones limitan con rigurosidad las actividades extranjeras en sus respectivos comercios nacionales.

En resumen, determinó que, el cabotaje es una actividad lógica de las prácticas de transporte, medio ambiente, económicas, de seguridad nacional y de empleo de un país. Sostener una política de cabotaje es un prerequisite para toda política integrada de transportes.

Dado lo anteriormente expuesto, se manifestó en contra de la presente iniciativa legal, porque por su naturaleza no consideró el impacto en la sociedad, en la industria, en los trabajadores y en el medio ambiente. La aprobación de este proyecto de ley ocasionará cesantía, cierre de empresas, daños al medio ambiente marino, y siembra un manto de dudas en lo que respecta a la seguridad nacional.

Finalmente, sostuvo que se debe crear una mesa de trabajo entre todos los actores afectados, incluyendo al gobierno, los armadores y trabajadores, de manera de promover la dictación de normativa que fomente la marina mercante nacional.

Posteriormente, la Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Órdenes, manifestó que, es necesario abordar el desafío que representa el aumento de las importaciones y las exportaciones y, asimismo, se debe considerar el desarrollo productivo del país.

El Honorable Senador señor Saavedra remarcó que, el artículo 19 del Código del Trabajo dispone que, el ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador deben ser de nacionalidad chilena. Expresó que, la misma disposición debe aplicarse a la normativa en análisis.

En seguida, solicitó que la Biblioteca del Congreso Nacional una evaluación de los costos de traer una tonelada de verduras desde

Arica a San Antonio, por barco y por vía terrestre y el impacto de ello en el precio final.

El Honorable Senador señor Kuschel consultó la situación de Perú y Argentina en virtud de la apertura del cabotaje. Hizo presente la realidad de Nueva Zelanda, que fue exitosa a ese respecto. Luego preguntó, por la situación de Australia, y concluyó su intervención consultando por el impacto del puerto de Chancay en el cabotaje nacional.

El Honorable Senador señor Pugh constató el desconocimiento de nuestro mar territorial. Agregó que, dicho territorio debe ser fortalecido y se debe fomentar su uso. Señaló que, existen naves de conveniencia con banderas panameñas y con tripulaciones de distintos países.

Hizo presente que, este espacio de debate ha sido usado para instalar desinformación por el ex ministro señor Briones, quien señaló que, tenía la sospecha que la Armada de Chile no está de acuerdo con el presente proyecto de ley porque perjudica la empleabilidad de oficiales retirados.

Manifestó que, si el cabotaje se abre al tráfico internacional, los ex funcionarios de la Armada tendrán más trabajo, porque los prácticos sólo funcionan para el comercio internacional, no para el cabotaje.

El Honorable Senador señor Kusanovic solicitó un informe a la Biblioteca del Congreso Nacional sobre los efectos tributarios de la ampliación del cabotaje de pasajeros a naves extranjeras, y una actualización del informe de la Biblioteca del Congreso del año 2018, referido a derechos laborales y nacionalidad del buque. Asimismo, requirió que, se invite al Comandante en Jefe de la Armada de Chile, señor Juan Andrés de La Maza.

M.- [Presentación de la Asociación de Armadores del Sur \(ARMASUR\)](#)

El Presidente de Armasur, señor Héctor Henríquez, informó que, existe una diferencia entre la actividad marítima que se realiza desde el paralelo 41° al sur y desde ese paralelo al norte, que es una zona que cuenta con conectividad, corresponde al 62% del territorio y ahí vive el 94% de la población.

Por el contrario, en la zona sur austral, existen más de 5.000 islas e islotes, que representan en el 38% del territorio y sólo el 6% de la población del país vive en esa zona, lo que implica una baja densidad poblacional y largas distancias.

La integración territorial, es decir, el cabotaje es una actividad vital, se realiza con más de 150 servicios de conectividad y, en su

mayoría, con servicios subsidiados. El gremio lo conforman 31 empresas, algunas relacionadas con actividades portuarias, navieras y de astilleros.

Los economistas, señores Jorge Quiroz, Alexander Galletovic y Ricardo Sanhueza, realizaron un análisis completo de cada una de las industrias que participan en la zona sur austral, en la industria de la conectividad, de los servicios de acuicultura, turismo y expedición, concluyendo que el mercado de la conectividad es un mercado bajamente concentrado de HHI 508 y en servicios a la acuicultura de HHI 1.152. Para considerar una industria concentrada, se requiere un HHI superior a 2.500.

Una visión global indica que coexisten en el transporte marítimo, naves de altura nacionales e internacionales y naves de navegación de aguas interiores, que se encuentran al sur del paralelo 41°.

La evolución del mundo en materia de transporte marítimo, indica que más del 80% se realiza por vía marítima; los primeros países en tonelaje mundial son Grecia, China y Japón, sin embargo, las tres primeras banderas son Liberia, Panamá e Islas Marshall, lo que demuestra claramente que no existe ninguna relación entre la propiedad y la bandera del buque.

Las banderas de conveniencia existen por su fácil obtención, plena libertad de contratación, es decir, los tripulantes de la dotación pueden ser de nacionalidades distintas, menores costos laborales, mínima o ninguna tributación; se cambia el impuesto a las utilidades por el impuesto al tonnage tax, difícil fiscalización de los 2.300.000 de tonelaje de los países que usan bandera de conveniencia sea de Panamá, Liberia e Islas Marshall, representan un porcentaje muy importante.

En la actualidad, Chile está ausente del comercio internacional, en las décadas de los años 70 y 80, el país tenía más de 90 naves participando en el comercio marítimo mundial. La bandera chilena tenía presencia en los principales mercados del mundo, Europa, Asia y Estados Unidos, la irrupción de las banderas de conveniencia y la caída de las naves de alto bordo, es casi coincidente.

En el primer semestre del año 2023, al puerto de Valparaíso el 70%, de los buques que arriban lo hacen con bandera de conveniencia y el resto corresponde a otros registros que corresponden a un segundo registro, a los cuales han optado países del primer mundo, muy desarrollados en la actividad marítima que para poder competir con las banderas de conveniencia, generan un segundo registro alternativo a su primer registro, como es el caso de Noruega, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, China, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, y por razones estratégicas de los países para preservar sus marinas mercantes y no abrirlas a las banderas de conveniencia, el 80% de los países reservan el cabotaje a sus nacionales.

Añadió que, es difícil competir porque la diferencia en el costo de tripulación es de 54% y en las modalidades de beneficios sociales y prestaciones, son superiores en las naves de bandera chilena. En las naves de bandera de conveniencia los tripulantes están embarcados seis meses y tienen treinta días de descanso; en cambio, en las naves de alto bordo de bandera chilena, tienen un período promedio de ochenta días de embarco por treinta días de descanso y en el sur austral, en aguas interiores, son veintiséis días de embarco por veinte días de descanso.

Al sur del paralelo 41°, no hay un mercado concentrado y ha sido posible porque la modalidad de transporte marítimo en el sur austral es vital, y ha existido una alianza público privada que ha permitido un importante crecimiento en calidad, capacidad de naves, acomodaciones y condiciones laborales.

Además, la industria de la acuicultura ha experimentado un crecimiento sostenido, con innovación y tecnología, que emplea el transporte marítimo. Junto con lo anterior, se debe considerar la existencia de más de 600 naves menores que trabajan en conectividad y en turismo de expedición.

Prosiguió señalando que, cuando se afirma que el cabotaje está estancado, es necesario observar el desarrollo del paralelo 41° al sur, que desde el año 1990 a 2023, aumentó de 40 a 293 naves.

Lo anterior, genera un espiral virtuoso en el número de empleos, 400.000 recaladas y más de 4.000 personas embarcadas, entre otros aspectos positivos.

Luego, en relación al proyecto de ley en estudio, señaló que el Mensaje proponía la apertura total del cabotaje, contenía normas que no eran claras desde el punto de vista tributario, laboral y de reserva naval. No obstante, se han introducido cambios que lo perfeccionan, en el sentido de establecer que el transporte de carga de comercio exterior no es cabotaje, mientras no se nacionalice, los contenedores vacíos no son cabotaje, se repone la reserva de carga y el límite de 400 pasajeros en naves de pasaje para fines turísticos.

Precisó que, a pesar de los avances logrados persisten problemas que dicen relación con la promoción del cabotaje con una nave de bandera extranjera, considerar el cabotaje con bandera extranjera en

ruta de salida y promueve cambios en la ley de navegación, bajo criterios económicos.

En relación a la mantención de la restricción de 400 pasajeros, recordó que dicha materia fue objeto de una larga discusión con ocasión de la dictación de la ley N° 21.138, porque el aporte a las economías locales se produce cuando las actividades de los cruceros se realizan con aquéllas. La eliminación de esta restricción es una distorsión porque la competencia sería con una nave con bandera de conveniencia.

Respecto del cabotaje con bandera de conveniencia en ruta de salida, señaló que se estaría importando legislación, al permitir que se compita con distintas regulaciones en una misma industria en el territorio nacional.

El precedente es negativo, además, para que, la bandera chilena pueda competir dentro del territorio requiere al menos las mismas condiciones de la bandera con la cual compite. El cabotaje en ruta de salida puede representar una amenaza para los servicios de línea, porque el cabotaje en ruta de salida, puede entrar por Punta Arenas y salir por Arica, haciendo cabotaje por todo el país.

Dependiendo de la cantidad de banderas de conveniencia que realicen el cabotaje de salida, existirían diversas regulaciones que se aplicarían al cabotaje en el país.

En el ámbito estratégico, manifestó su preocupación puesto que en los cambios en la ley de navegación deben incluirse las condiciones de seguridad, de ciudadanía y las condiciones geopolíticas se resguardan bajo ciertas exigencias. Una de ellas es la propiedad, en la mayoría de los países con acceso al mar, es de los nacionales: En Chile, el 51% es de capitales nacionales y el 49% restante extranjero.

La dotación es chilena y en la mayoría de los países, la dotación es mayoritariamente de los nacionales, se permiten en algunos casos, un porcentaje de extranjeros.

Asimismo, la normativa que se aplica tiene que ser nacional y la autoridad que fiscaliza también debe ser nacional. Estas exigencias dicen relación con la forma en que se hace soberanía en el territorio nacional. La marina mercante nacional está controlada por chilenos, con dotación chilena, para enfrentar emergencias como las que se han presentado en Chaitén, en Santa Lucía y en Concepción con el terremoto del año 2010.

Las consideraciones estratégicas deben resguardar el control del contrabando, del narcotráfico en los puertos y tener una visión

relativa a la forma en que se enfrentará el desarrollo de recursos como el hidrógeno verde y la Antártida.

Bajo consideraciones estratégicas tiene sentido que las dotaciones, la propiedad, la normativa y la autoridad sean chilenas. Si los criterios estratégicos son desestimados y sólo se busca promover la competitividad no tiene cabida lo anterior.

Luego, se refirió al compromiso de fomento real a la marina mercante de promover una formación con criterios de equidad, para contar con activos que permitan un mejor desarrollo con la pesca artesanal.

A continuación, aludió a la creación de un segundo registro que permitiría competir con las banderas de conveniencia y tener presencia en el comercio internacional. Dicho registro comprende lo siguiente:

- 1.- Simplificación administrativa.
- 2.- Permisología reducida.
- 3.- Exención de pagos del personal embarcado.
- 4.- Incentivos tributarios para armadores y personal embarcado.
- 5.- Bonificaciones en seguridad social.
- 6.- Tonnage tax.
- 7.- Racionalización de regulaciones.
- 8.- Costos portuarios diferenciados para el cabotaje.
- 9.- Libertad para contratar un porcentaje de la dotación extranjera. En caso de incorporarse más naves con banderas chilenas, evidentemente, la cantidad de empleos para las dotaciones chilenas será superior.

Finalmente, efectuó las siguientes proposiciones:

- 1.- Si se consideran las razones estratégicas, propuso seguir el ejemplo de otros países, como una robusta política de fomento al cabotaje y desarrollo marítimo portuario construida con todos los actores. Esto, significa no hacer cambios en la ley de navegación respecto a la propiedad y prohibir el cabotaje de nave extranjera en ruta de salida.

2.- Si se estiman sólo razones económicas, se requiere definir las condiciones y acciones necesarias para permitir la competencia de la bandera chilena frente a las banderas extranjeras en igualdad de condiciones.

3.- Establecer una diferenciación en el sur austral ante la evidencia que no existe concentración, hay alto crecimiento, rol preponderante en la integración territorial y existen razones de seguridad y soberanía que así lo justifican.

Mientras no se define el camino, avanzar en:

1.- Establecer que la carga de comercio exterior no nacionalizada no se considerará cabotaje.

2.- Reposicionamiento de contenedores vacíos no se considerará cabotaje.

3.- Mantener reserva de carga.

4.- Conservar la restricción de 400 pasajeros a cruceros extranjeros.

N.- Presentación del Presidente de la Comisión de Innovación y Competitividad del Consejo Regional de la provincia de Llanquihue

El Presidente de esa Comisión, señor Cristián Vargas, expresó que esta iniciativa legal reviste gran importancia, principalmente en materia de generación de empleo. Al respecto, informó que se desempeñó como tripulante de la marina mercante nacional y las condiciones laborales que existían hace quince años atrás eran muy diferentes a las actuales. La remuneración mensual de un oficial es superior a \$ 1.000.000, por lo tanto, una de las preguntas es en caso de aprobarse este proyecto de ley, quiénes serán los responsables de los empleos que se pueden perder.

Prosiguió señalando, que el Congreso Nacional es la instancia para dictar una ley que fomente la industria, genere mayores empleos con mejores ingresos y que no signifique la eliminación de empleos nacionales. La aprobación de esta iniciativa legal no sólo arriesga la reserva estratégica, sino que también el empleo.

El 85% de los países que tienen acceso al mar, reservan su cabotaje para la bandera nacional; Estados Unidos, desde el año 1920, cuenta con una ley que es muy estricta que reserva la totalidad de la oficialidad a ciudadanos americanos, además, las naves deben ser construidas en el país y son de propiedad nacional.

En relación al cabotaje entre Chile y otros países, se ha analizado el tema de los contenedores, de la eslora, la situación del transporte de carga de Codelco, sin embargo, es preciso establecer que el cabotaje no resolverá los problemas de Codelco.

En consecuencia, solicitó que se rechace esta iniciativa legal y se establezca una nueva mesa tripartita, haciendo presente que se invitó en su oportunidad, a los ministros de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Turismo, a la mesa nacional de la marina mercante, que reúne a todos los actores relevantes que trabajan en el rubro, trabajadores, sindicatos, universidades, institutos técnicos, colegios profesionales, los gremios de armadores y la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar), que actúa como ministro de fe y cautela la institucionalidad.

En la región sur austral existe un sindicato de mujeres de la marina mercante nacional y un compromiso entre el gremio y los sindicatos para aumentar la presencia femenina entre 10 y 20%, durante el año en curso.

La región de Los Lagos cuenta con iniciativas para fomentar la inclusión y el trabajo en las embarcaciones, un proyecto para la adquisición de un simulador, para que las tripulaciones puedan cursar en la región. Asimismo, durante el año 2023, se realizó una iniciativa público privada que contó con el barco escuela Capitán Williams.

Finalmente, expresó que la marina mercante nacional está regida por regulaciones internacionales y cuenta con la tasa más baja de accidentabilidad en el rubro industrial. Por otra parte, cabe considerar la situación de una persona que tiene una embarcación de menos de 50 TRG, que presta servicios a una empresa salmonera y que puede quebrar porque no tiene la capacidad para endeudarse y competir con una empresa extranjera apoyada y subvencionada por su Estado.

Ñ.-Presentación del Director Ejecutivo de la Asociación de Consumidores Formadores de Organizaciones Juveniles de Consumidores (FOJUCC)

El Director Ejecutivo de FOJUCC, señor Pablo Rodríguez, señaló que, en su exposición abordaría tres aspectos que, desde el movimiento y organizaciones de consumidores son relevantes de analizar respecto del proyecto de ley en discusión, a saber, el impacto que genera a los consumidores finales; el impacto al medio ambiente y la urgente señal hacia la descentralización.

En cuanto al impacto a los consumidores, expresó que, el comercio, a través del cabotaje marítimo, importa y afecta a las empresas privadas dedicadas a dicho negocio, al Estado, y también a los destinatarios finales de los bienes que trasladan, es decir, a los consumidores.

En ese orden de ideas, manifestó que, las nuevas regulaciones que pretende incorporar la iniciativa en estudio, apuntan a generar mayor competencia en el mercado de cabotaje, respetando la reserva legal que establece la Ley de Fomento a la Marina Mercante, pero estableciendo nuevas excepciones y flexibilizando reglas que, están en sintonía con las regulaciones de otros países como Colombia, Argentina y México, entre otros.

El transporte de mercancías, principalmente aquellas necesarias y esenciales para la satisfacción de las necesidades de las personas, debe ser una preocupación de la política pública y del Poder Legislativo. Agregó que, no puede existir desabastecimiento de territorios por no haber suficiente competencia en el transporte de dichas mercancías, o por no tener suficientes rutas de transporte.

La modificación de esta normativa debe enfocarse en asegurar el abastecimiento de la población, de conectividad hacia aquellas zonas que tienen problemas de aislamiento, y, por sobre todo, comprender que el cabotaje marítimo no sólo es una cuestión de seguridad nacional, sino también una de las formas que Chile tiene para satisfacer las necesidades de sus habitantes. En ese sentido, mencionó que, el economista señor Claudio Agostini ha señalado que, flexibilizando las normas sobre cabotaje marítimo en Chile, se posibilitará el ingreso de nuevas empresas al mercado, las tarifas bajarían entre el 40% y 50%, siendo más eficiente la cadena logística e impactando en los precios de los bienes que reciben los consumidores finales.

Seguidamente, expresó que, otra modificación relevante para el marco normativo chileno consiste en derogar aquella disposición que exige a las empresas navieras de la aplicación del decreto ley N°211, que regula las normas de libre competencia. Precisó que, el actual artículo 5° de la Ley de Fomento a la Marina Mercante, establece esta excepción al mercado de cabotaje marítimo, que podría haberse justificado el año 1979, fecha en la cual se instituyó dicha regulación; pero, en el año 2024, se hace inexplicable que siga una norma así, considerando más aún que el mercado nacional presenta una alta concentración económica en los servicios que se ofrecen.

Manifestó que, es de toda lógica que, al tener como propósito el incentivo a mayores competidores en el mercado de cabotaje marítimo, necesariamente la regulación y vigilancia del respeto irrestricto a las normas sobre competencia debe ser un pilar fundamental y, por lo mismo, la Fiscalía Nacional Económica debe tener el imperio para indagar, investigar y

perseguir, cuando corresponda, a aquellas empresas navieras que no cumplen con la regulación del decreto ley número 211.

En relación al medio ambiente, sostuvo que, constituye una preocupación fundamental para los consumidores de Chile. Hizo mención a que, el 8vo reporte del estado del Medio Ambiente en Chile, del año 2023, señaló que desde los años 2015 a 2020 los empleos verdes han aumentado en 57% (pasando de 4.856 a 7.616 empleados); como también indica que el Fondo de Protección Ambiental (FPA) sigue siendo un instrumento de fomento de prácticas y educación ambiental ampliamente ocupado por organizaciones territoriales.

En lo relativo al transporte de mercancías, expresó que, se ha establecido que en Chile el parque de vehículos pesados (camiones principalmente) al año 2020 era de 256.508 unidades, donde el 98,5% correspondía a vehículos diésel y el 80% del total a camiones y tracto camiones. La proyección que se espera al año 2032, es que ese parque supere las 349.000 unidades. Sobre lo mismo, se estima que el transporte carretero de carga es, al menos, responsable del 11% de las emisiones de gases de efecto invernadero en Chile y, a la vez, el sector transporte es la mayor fuente de CO₂, motivo por lo que se hace urgente establecer nuevas estrategias y mecanismos en el transporte de mercancías en Chile que tengan una huella de carbono inferior a aquella que actualmente produce este transporte de carga por carreteras que, según estimación del Colegio de Ingenieros de Chile A.G, corresponde al 90% de la carga que se transporta en el país.

Según el informe final del “Escenario línea de base de emisiones GEI del sector transporte y urbanismo” (2013), financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el año 2030, las emisiones del sistema de transporte marítimo, del total de emisiones, será sólo de 3,18%, en contraposición al 76,57% del sector camionero, o el 20,04% del sector aéreo; y para el año 2050, la proyección del sector marítimo es del 4,96%, contra el 74,60% del sector camionero y el 20,23% del sector aéreo.

Destacó que, lo anterior es señal y muestra de la importancia de fomentar el cabotaje marítimo de mercancías como medio de transporte que genera menos emisiones y que, entre las opciones disponibles, es el más amigable con el medio ambiente.

Respecto a la descentralización, expresó que, la excesiva centralización del país es una preocupación que se arrastra desde hace décadas y los consumidores así lo han manifestado. Hizo presente que, se ha señalado que, en el año 2017, el 80,3% de las ventas realizadas en Chile corresponden a empresas de la región Metropolitana, mientras que solo el 19,7%, se reparte en el resto del territorio, siendo una constante esta situación en las últimas dos décadas.

En tal escenario, indicó que, si bien se ha tratado de avanzar en descentralizar el país, principalmente en lo relativo a su organización política y administrativa, aún queda mucho que avanzar en cuanto a lo económico.

Finalmente, sostuvo que, el proyecto de ley en discusión, presenta como oportunidad una verdadera descentralización en lo económico, dado que no sólo se enfocará en mejorar la infraestructura y cabotaje de mercancías en la zona central del país, principalmente en la región Metropolitana y de Valparaíso, sino que también tiene a la vista otros territorios del país, que sin duda constituirá la revitalización de las economías locales, el aumento del flujo de mercancías entre los diferentes puertos del país, y el desarrollo de nuevas cadenas de suministro en las regiones, que impulsará la creación de nuevas empresas y empleos.

El Honorable Senador señor Kusanovic manifestó que, la marina mercante nacional que realiza cabotaje ha crecido. Agregó que, aquella que ha disminuido es la que sale de nuestro mar territorial y se dirige al extranjero, porque no pueden competir con las banderas de conveniencia.

El Honorable Senador señor Van Rysselberghe consultó a los representantes de ARMASUR por la legislación comparada a seguir en esta materia.

El Honorable Senador señor Saavedra solicitó que, los representantes de ARMASUR profundicen respecto a la definición estratégica para el transporte de carga vía marítima.

Asimismo, hizo presente que, nuestro país está compuesto por dieciséis regiones, por lo tanto, no sólo debe analizarse la situación desde el paralelo 41° al sur.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Órdenes, consultó cómo se armoniza el factor estratégico con la competencia y qué aspectos de la iniciativa legal en estudio, pueden ser perfeccionados.

El Presidente de ARMASUR, señor Héctor Henríquez, manifestó que, el diagnóstico es erróneo, debido al desconocimiento de las realidades particulares. Destacó que, el problema debe ser observado con una mirada integral, aseverando que la bandera chilena es poco competitiva, y las diferencias con las banderas de conveniencia, en materia de costos, son importantes.

Todos pretenden obtener mejores precios para los productos y se verán beneficiados si son más bajos. Hizo presente que, la forma sí importa y no puede ser a cualquier costo.

Afirmó que, en el escenario actual, la bandera nacional no tiene ninguna posibilidad de competir.

Posteriormente, indicó que, los países han generado condiciones con segundos registros que les han permitido ser más competitivos. En su opinión, ese sería el camino a seguir que han adoptado 14 países del primero mundo que, para poder mantener el comercio exterior con banderas de su propio país, generaron un segundo registro. Además, propuso permitir que, la carga de comercio exterior no sea considerada como cabotaje y tampoco las de los contenedores vacíos.

El Presidente de la Comisión de Innovación y Competitividad del Consejo Regional de la provincia de Llanquihue, señor Cristián Vargas, expresó que Rusia está utilizando barcos de bandera de Liberia para transportar combustible. A partir del año en curso, Rusia contará con una flota de barcos mercantes para hacer su propio transporte de carga; el peligro que trae aparejado, es que dicho país ingrese mercado negro, narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, por el sur austral, donde se realiza el 80% del cabotaje.

O.- Presentación de la Fiscalía Nacional Económica

El Fiscal Nacional Económico, señor Jorge Grunberg, informó que, el funcionamiento del mercado del cabotaje marítimo es de máxima importancia en el desarrollo de la cadena logística y de abastecimiento en el país.

De modo general, el mercado del cabotaje marítimo tiene la característica de ser un mercado altamente concentrado, en el cual cuatro actores representan el 76% de la actividad del mercado. Al clasificar por tipo de carga, la concentración es aún mayor, en carga líquida sólo existen dos competidores.

Uno de los aspectos más importantes del proyecto en discusión, es que sólo el 0,4% del tonelaje es transportado por naves extranjeras y el resto por naves nacionales.

Si se analiza el tipo de carga, es posible constatar la concentración que existe:

1.- Carga líquida, sólo existen 2 actores (HHI: 5.087).

2.- Carga granel, cuenta con 3 actores (HHI: 7.110).

El índice de concentración señala que sobre 1.000 puntos es un mercado altamente concentrado.

En carga general, existe menor concentración, con oferta atomizada con al menos 23 armadores y el 80% del cabotaje de carga general, tienen un par origen-destino desde Puerto Montt al sur.

Luego, constató que el escenario actual indica que la regulación contempla la reserva del cabotaje en favor de agentes nacionales sin mayores excepciones, ante lo cual la Fiscalía Nacional Económica estima que tiene incidencia en el alto grado de concentración del mercado.

Por otra parte, informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y expertos, concuerdan que la normativa vigente cuenta con importantes barreras regulatorias que tienen un alto costo y que afectan la participación de Chile en la cadena de valor a nivel mundial.

La experiencia comparada sugiere que la apertura del cabotaje marítimo podría permitir importantes ahorros, distinguiendo la existencia de distintos tipos de apertura, totales, como en Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Islandia, Bélgica y Países Bajos; otros países, en cambio, han liberalizado el cabotaje marítimo en menor medida.

Cuando se transita a una mayor apertura se observan beneficios para importaciones, exportaciones y consumidor final, que deben cuantificarse en cada caso.

Para la Fiscalía Nacional Económica la existencia de mayor competencia conlleva la posibilidad de obtener precios más competitivos y en caso que los precios sean altos deberían bajar, mayor variedad de bienes y servicios, innovación en las industrias que son objeto de mayor competencia.

En opinión de la Fiscalía Nacional Económica, se estima que el proyecto de ley avanza en la dirección correcta y sería positivo una apertura total del cabotaje, precisando que ciertas disposiciones del proyecto de ley permiten que las excepciones contempladas en la ley vigente sean flexibilizadas para lograr una mayor presencia de agentes económicos internacionales en el mercado nacional.

La flexibilización de requisitos para constituir empresas que operen en el ámbito del cabotaje marítimo son antecedentes favorables que permitirían la existencia de un grado de mayor competencia.

Para la Fiscalía Nacional Económica es de suma relevancia la derogación de la exención de la aplicación del decreto ley número 211, a la participación en conferencias navieras establecido en el artículo 5, inciso segundo de la Ley de Fomento a la Marina Mercante, que la Fiscalía ha abogado para su derogación desde hace quince años.

En el año 2015, la Fiscalía Nacional Económica presentó un requerimiento en contra de empresas navieras multinacionales que conformaban un cartel que operó en distintos países y que en Chile tuvo incidencia a propósito de la importación de automóviles procedentes de distintas jurisdicciones desde Europa, Asia y Estados Unidos, que perjudicó a los consumidores nacionales.

En ese caso, la Fiscalía Nacional Económica logró acreditar la existencia de una colusión y se aplicaron multas del orden de 20.000.000 de dólares, que impuso la Corte Suprema en un fallo del año 2020.

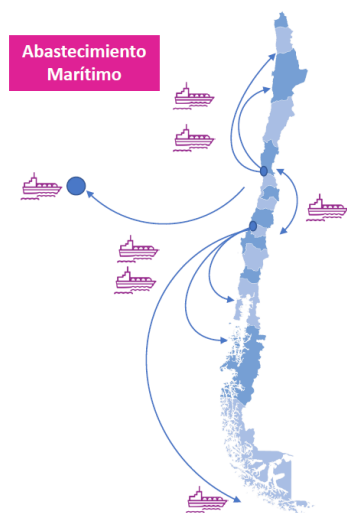
Durante el proceso, las empresas navieras intentaron asilarse en esa disposición, generándose una discusión relativa a la razón de ser de esa norma. El sistema de defensa de la libre competencia no se opone a la colaboración que puede existir entre las empresas navieras para poder operar de forma más eficiente, vender capacidad ociosa para otorga mayor fluidez al transporte de las mercancías.

A juicio de la Fiscalía Nacional Económica no existe la necesidad de una norma de ese tipo, el sistema de defensa de la libre competencia es suficientemente flexible para permitir esa circunstancia. Por otra parte, una norma de esas características de alguna manera puede debilitar el mensaje de prohibición de colusión hacia los agentes económicos.

P.- Presentación de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)

El Presidente de ENAP, señor Julio Friedmann, inició su presentación exhibiendo una lámina que da cuenta del cabotaje marítimo en el país.

1. Mercado del Cabotaje Nacional



- Tonelaje Movilizado en Cabotaje Marítimo en el año 2022 fue de 12,8 Millones ton ⁽¹⁾
 - El 5 % corresponde a graneles
 - El 56 % corresponde a líquidos
 - El 38 % corresponde a carga general
- Enap distribuye 12.6 millones de m³ de combustibles líquidos de la siguiente manera (2022):
 - Terrestre 9.7 Millones m³ 76 %
 - Cabotaje 2,9 Millones m³ 24 %
- Enap tiene una participación de mercado del 40 % sobre los graneles líquidos a nivel nacional.

(1) Fuente: Informe Directemar, boletín estadístico 2023, Tonelaje movilizado en cabotaje por puertos y según tipo de carga.

Al respecto, informó que ENAP en el año 2022, distribuyó 12,6 millones de metros cúbicos de combustibles líquidos, de los cuales 2,9 millones de metros cúbicos corresponden a cabotaje, que es una actividad fundamental, estructural y estratégica para ENAP y para el país. Se trata, principalmente de los combustibles líquidos, tales como gasolina, diésel, combustible de aviación y otros, que se distribuyen desde Magallanes hasta Isla de Pascua.

ENAP cuenta con cuatro terminales marítimos y diez naves que se usan permanentemente. En consecuencia, la participación de mercado de ENAP es de 40% de los graneles líquidos a nivel nacional.

Durante el año 2023, ENAP movió cerca de 3,3 millones de metros cúbicos, por vía marítima, es decir, el 24% del abastecimiento nacional es vía cabotaje marítimo, que es una actividad crucial y fundamental en el mercado de los combustibles líquidos. Para lo cual ENAP cuenta con 10 naves en modalidad Time Charter, con solo dos proveedores disponibles que son Ultrana Ltd y Compañía Marítima Chilena.

Las operaciones se distribuyen en la zona norte, que comprende desde Arica a Guayacán, con 3 naves; la zona sur, desde San Vicente a Magallanes, con 3 naves, Isla de Pascua, con 1 nave y productos que se trasladan entre las 3 refinerías de Concón, Hualpén y Magallanes, con 1 nave y la operación de crudos, que se realiza con 2 naves.

En relación a los efectos que derivan de esta iniciativa legal para ENAP, en lo que dice relación con la modificación a las excepciones, precisó lo siguiente:

1.- Respeto del decreto ley número 3.059,
señaló lo siguiente:

- Las modificaciones, relativas al aumento de tonelaje de 900 a 3.000 toneladas y la autorización de uso de nave extranjera para carga de comercio exterior por cierre de puerto, no tienen un efecto práctico en las operaciones de ENAP, debido a los volúmenes y a las condiciones de sincronización y tiempo que se deben realizar para la distribución.

- Efecto positivo relativo para las operaciones de ENAP. La alternativa de uso de naves extranjeras mayores a 150 metros de eslora, por un año cuando no exista un servicio regular, debiendo consignarse la definición del concepto del “servicio regular”.

- Alternativa de cabotaje con naves extranjeras en ruta de salida, en circunstancias excepcionales, nave de importación en viaje de retorno que coincida en ruta y con necesidades de abastecimiento de ENAP, que podría adaptarse para esa modificación.

- Licitación pública, la eliminación del recargo a las ofertas extranjeras, arancel aduanero, limitado por la posibilidad de impugnación de la adjudicación por armadores chilenos.

2.- Efecto positivo para ENAP:

- En relación a la reputación, es positiva la modificación de criterio de obtención de tonelaje disponible a 50% del número de naves, posibilitando la reputación de naves extranjeras de acuerdo a sus necesidades sin límite del tonelaje disponible.

3.- Decreto ley número 2.222, Ley de Navegación:

- La eliminación del requisito de directorio, administración y capital, es una modificación positiva, sin embargo, su efecto se podría evaluar solo una vez que se verifique la instalación efectiva de empresas navieras extranjeras en Chile.

Finalmente, expresó las siguientes conclusiones:

1.- Las modificaciones propuestas significan una flexibilización acotada de las excepciones existentes en la ley actual. En consecuencia, los beneficios son limitados para la operación de ENAP.

2.- Efectos significativos se obtendrían en caso de una apertura total del cabotaje en Chile a naves extranjeras de carga en alta

mar, sobre 10.000 toneladas o 150 metros de eslora. Esto focaliza el efecto de la apertura y salvaguarda la flora regional chilena.

3.- En caso de no ser posible lo anterior, una alternativa podría ser la autorización de reputación directa por parte del usuario, sin límite de tonelaje y por períodos renovables de hasta un año como máximo.

Q.- Presentación de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP)

El Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), señor Rodrigo Krell, informó que, parte de la misión de la Comisión considera la promoción de políticas que fomenten la productividad, entendiendo que, ésta es la fuente última de crecimiento sostenido en el largo plazo.

Agregó que, la productividad explica, en gran medida el crecimiento del país en la década del 90, y hasta el año 2005 aproximadamente. Luego, se produjo una ralentización de la productividad, que se justifica por múltiples factores, cada uno de los cuales importa poco individualmente, sin embargo, en su conjunto producen un fuerte impacto.

En ese contexto, se enmarca la visión de la Comisión en la presente iniciativa en discusión, señalando que, eliminar las barreras a la participación y liberalizar, en general, el transporte marítimo nacional es una de las medidas que se deben adoptar. Reconoció que, esta última no constituye la gran solución, sin embargo, contribuye al aumento de la productividad.

Seguidamente, sostuvo que, el cabotaje marítimo es una industria que cuenta con restricciones que no tienen paralelo en otras áreas de nuestra economía, y que está reservado para buques de bandera nacional con tres excepciones:

- Licitación pública (sólo para volúmenes mayores a 900 toneladas);
- Waiver para cargas inferiores a 900 toneladas (sólo si no hay naves chilenas disponibles), y
- Registro temporal (reputación)

Recalcó que, en la práctica, estas excepciones son utilizadas con baja frecuencia e intensidad, por lo tanto, corresponde flexibilizar su aplicación. Además, para inscribir naves en el registro, la empresa debe ser chilena, contar con su sede principal en Chile, la mayoría de los directores

debe tener nacionalidad chilena, la mayor proporción del capital debe ser chileno y para enarbolar la bandera nacional, se requiere capitán, oficialidad y tripulación chilena.

Las consecuencias de esta regulación derivan de un mercado fuertemente restringido y dominado por empresas nacionales. Las barreras a la entrada son importantes, y existen pocos actores, lo que lleva a una competencia significativamente atenuada con mayores tarifas y, en general, menor calidad de servicio, las rutas que llevan a cabo las embarcaciones son sub óptimas, lo cual implica ineficiencia y una menor productividad, y la actividad portuaria se ve reducida a medida que en las rutas se eliminan algunos puertos intermedios.

Expresó que, no le corresponde a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad pronunciarse respecto del mérito o la efectividad de las restricciones que la legislación vigente establece, que tiene su origen en la protección de la defensa nacional, sin embargo, la competencia en los mercados es un mecanismo inigualable para obligar a las empresas a ser más productivas. Por ello, estimó que, las normas que dificultan el ingreso de nuevos actores o que entorpecen la operación de la capacidad instalada, deben estar muy bien justificadas en términos de los beneficios que generan.

Respecto a los elementos del proyecto de ley en discusión, indicó que, éste mejora la regulación de las excepciones mencionadas, crea nuevas excepciones, como licitaciones anuales y ruta de salida, somete a las navieras al decreto ley N° 211, permite el transporte de contenedores vacíos y reduce las barreras para la constitución de nuevas navieras.

En cuanto al impacto de las medidas, resaltó que, se generará una mayor competencia en las rutas y entrada de nuevos actores, menores tarifas y mayor variedad de alternativas.

En términos de la eficiencia del sector, señaló que, la flexibilización de las restricciones, tienden a una mejor utilización de la capacidad instalada, en puertos y naves.

Por otro lado, el sector se beneficiará con menores costos logísticos y ambientales, con externalidades evidentes para el resto de la economía. Recordó que, uno de los factores que incide fuertemente en la competitividad de los países, a nivel macro, es la eficiencia logística, por lo tanto, son innumerables las empresas que se verán beneficiadas directa o indirectamente.

Continuando con los efectos de las medidas, remarcó que, las rutas más eficientes llevan a una mayor actividad económica en los puertos. Las medidas proyectadas incrementarán la productividad por el

hecho de que exista la posibilidad de hacer frente de mejor manera a las pérdidas generadas por los cierres de puertos.

En resumen, hizo presente que, estamos ante un proyecto de ley favorable para la productividad, sin embargo, no constituye la gran solución para revertir por sí sola la desaceleración de la productividad, que no es razón para minimizar su importancia.

El Honorable Senador señor Kusanovic señaló que, las empresas marítimas de transporte extranjeras utilizan leyes más favorables y para lograrlo, recurren a banderas de conveniencia. Se abastecen de insumos de exportación libres de impuestos en los puertos chilenos. En tal escenario, consultó a la Fiscalía Nacional Económica si existe libre competencia en el transporte de carga y pasajeros entre navieras chilenas y extranjeras que operan con bandera de conveniencia.

El Honorable Senador señor Pugh recordó que, respecto a la competencia en materia de cabotaje, el país más avanzado en términos de apertura y libre mercado, es Estados Unidos y se encuentra protegido, por un tema de seguridad nacional. Dado lo anterior, solicitó se escuche al Ministerio de Defensa Nacional.

A la Fiscalía Nacional Económica, preguntó si existen mecanismos para verificar que no exista competencia desleal. Recalcó que la competencia debe ser justa. Asimismo, solicitó que dicho organismo se pronuncie respecto a la concentración, puesto que, en materia de hidrocarburos existe un solo mandante, la Empresa Nacional del Petróleo y pidió que, la mencionada empresa envíe información sobre su estructura de costos.

A la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad consultó por el estudio en que se concluye que, en la actualidad existe una menor calidad en el servicio.

El Honorable Senador señor Van Rysselberghe requirió al Fiscal Nacional Económico que profundice sobre las experiencias de derecho comparado.

El Honorable Senador señor Saavedra inquirió al representante de la Empresa Nacional del Petróleo si tienen estimaciones de las rebajas por flete en caso de que se apruebe la iniciativa en discusión.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Órdenes, solicitó a la Fiscalía Nacional Económica que profundice sobre si el proyecto de ley evita las colusiones que se conocieron en el mercado del cabotaje.

Posteriormente, pidió que, la Empresa Nacional del Petróleo precise en una de sus conclusiones, específicamente en aquella que señala que, efectos más significativos se obtendrían en caso de apertura total del cabotaje en Chile a naves extranjeras, carga de alta mar, sobre 10.000 toneladas o 150 metros de eslora, que focaliza el efecto de apertura y salvaguarda de la flota regional chilena, y en caso de que aquello no ocurra, una alternativa puede ser la autorización de reputación directa por parte del usuario sin límite de tonelaje por períodos renovables de hasta máximo un año.

Luego, consultó la experiencia de ENAP con los cierres de puerto.

Respondiendo las preguntas, **el Fiscal Nacional Económico, señor Jorge Grunberg**, manifestó que, en un extremo pueden haber regulaciones que sean injustificadamente favorables, sin embargo, en otros casos, la sobre regulación evita una mayor competencia en un determinado mercado.

En cuanto a la concentración, especialmente en cabotaje, constató que, en ciertos segmentos del mercado de cabotaje marítimo existen sólo dos o tres actores. Hizo presente que, cuando aparecen más competidores se intensifica la competencia y los consumidores finales se ven favorecidos.

En la experiencia comparada, observó que, hay países europeos que han liberalizado completamente el cabotaje; otros que lo han hecho de manera más gradual. En ese contexto, consideró necesario revisar los casos de Australia y Nueva Zelandia, toda vez que existen ciertas similitudes con nuestro país, en el sentido de propender a una apertura gradual.

Expresó que, cuando los mercados son menos concentrados, debiera haber más dificultades para que se coludan los agentes económicos. Respecto a la colusión de las empresas navieras de transporte marítimo, destacó que la Fiscalía Nacional Económica operó con todas sus facultades, incluyendo la delación compensada; las facultades intrusivas y la colaboración con agencias extranjeras.

El Gerente General de la Empresa Nacional del Petróleo, señor Julio Friedmann, manifestó que, ejercen una política comercial transparente, objetiva, no discriminatoria, siempre en línea con los conceptos de la libre competencia.

Hizo presente que, el 24% de lo que transportan por territorio nacional corresponde a cabotaje marítimo. Ese volumen sería imposible trasladarlo de otra manera, por camiones o por tren, dada la realidad

nacional en materia de infraestructura. El costo anual de la Empresa en materia de cabotaje marítimo ronda los US\$ 100.000.000.-

Estimó que, en el caso de apertura total o que se permitiera el ingreso de nuevos oferentes, podría provocar un 15 o 20% de ahorro en los costos de los fletes.

El cambio climático o el uso indebido de algunas movilizaciones en ciertos terminales, afectan las operaciones de ENAP. Preciso que, el cierre del terminal de Quintero afecta inmediatamente el abastecimiento de combustible en la zona centro del país.

El Gerente Corporativo de la Empresa Nacional del Petróleo, señor Mauricio Naveas propuso lo siguiente:

- Apertura total del cabotaje en Chile a naves extranjeras para carga de alta mar, sobre 10.000 toneladas o 150 metros de eslora. Esto focaliza el efecto de la apertura y salvaguarda la flota regional chilena.

- En caso de no ser posible lo anterior, una alternativa podría ser la autorización de reputación directa por parte del usuario, sin límite de tonelaje y por períodos renovables de hasta máximo un año.

El Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, señor Rodrigo Krell, concordó con la importancia de contar con datos y evidencia para responder las preguntas de política pública. Agregó que la Comisión de la que forma parte no ha hecho un estudio específico sobre la calidad del servicio en la industria del cabotaje. Sin embargo, destacó que, el efecto que produce la competencia sobre las variables como la productividad, las tarifas y la calidad del servicio es abrumadora en todos los mercados.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Juan Carlos Muñoz, precisó que, el proyecto no abre el cabotaje, y la reserva de cabotaje se mantiene tal como ha operado desde el año 1979.

Enfatizó que, al contrario de como lo han planteado diversos expositores, es necesario dejar en claro que, este proyecto cambia rotundamente del proyecto original ingresado por el gobierno anterior, porque se mantiene la reserva de cabotaje. Este proyecto propone flexibilizar y optimizar las excepciones, apuntando a superar ciertas ineficiencias específicas que generan inmensos costos para toda la cadena logística, como, por ejemplo, el cierre de puertos.

Hizo presente que, se ha reiterado el caso de Argentina, como un ejemplo fallido de mayor liberalización en el cabotaje y de la fuga de bandera que ello ocasionó, sin embargo, el caso chileno es muy diferente al del vecino país, puesto que en Chile no se está abriendo el cabotaje.

Seguidamente, sostuvo que, la inmensa mayoría de los países que tienen cerrado el cabotaje contemplan excepciones. Agregó que, la iniciativa mantiene a Chile dentro de esta regla general, solo que mejorando el sistema existente para aumentar la competencia. El caso de Nueva Zelanda que permite el “cabotaje incidental” fue analizado y tomado como ejemplo para diseñar la ruta de salida, y por lo mismo, la ruta de salida no es ilimitada, sino que tiene límites máximos establecidos.

En cuanto al empleo, aseveró que, no hay impacto, al contrario, se fomenta la creación de nuevos puestos de trabajo.

Reiteró que, la iniciativa no afecta el empleo nacional porque se mantiene el cabotaje cerrado. Agregó que, este proyecto fue producto de una mesa de trabajo con sindicatos y organizaciones de trabajadores de la marina mercante de todos los sectores, y por lo mismo, hay un grupo importante de trabajadores que lo apoyan.

Asimismo, la iniciativa permite que se constituyan nuevas empresas navieras bajo la normativa chilena, que necesariamente deberán contratar a tripulación 100% chilena. Lo anterior es fundamental para proteger el empleo y las condiciones laborales de los trabajadores.

En otro orden de ideas, afirmó que el proyecto no representa ningún riesgo para la seguridad nacional, porque la autoridad marítima siempre podrá restringir o prohibir el paso o la permanencia de naves en determinadas zonas o prohibir su ingreso a puertos nacionales, cuando su paso no es inocente o peligroso. Esta es la norma actual y el proyecto no la modifica.

En esa misma línea, señaló que, dado que el proyecto mantiene cerrado el cabotaje, no se afecta la reserva naval, que estará compuesta sólo por naves de bandera chilena. Adicionalmente, al permitir que se constituyan nuevas navieras chilenas, con capitales extranjeros, el número de naves nacionales aumentará fortaleciendo a la reserva naval, porque en caso de conflicto existirá mayor disponibilidad de naves y dotación.

A continuación, se hizo cargo de los comentarios que dicen relación con que el proyecto permitiría que banderas de conveniencia se instalen en las costas de Chile con el solo objetivo de prestar servicios de cabotaje. Explicó que ello no es así, dado que, la iniciativa apunta a la optimización de las naves extranjeras que, actualmente, vienen a Chile

como parte de su ruta internacional, que no está asociado a aumentar el número de naves que ingresan al país.

Posteriormente, indicó que el proyecto no busca reemplazar los servicios de las naves chilenas, sino que persigue ofrecer servicios en rutas que no han sido operadas por las navieras chilenas durante años.

Afirmó que, las naves chilenas tendrán la preferencia en aquellas rutas en que presten servicios, a las cuales no podrán ingresar las naves extranjeras.

Las excepciones del proyecto, tanto los waivers, como el permiso para carga transporte de carga de comercio exterior otorgan la preferencia a los navieros chilenos.

Hizo presente que, inyectar mayor competencia en el cabotaje no es competencia desleal. Las navieras extranjeras pagan impuestos en Chile y tasas muy superiores a las que pagan las nacionales. Las rentas obtenidas por el servicio de cabotaje realizado por navieras extranjeras son de fuente chilena, porque la actividad se desarrolla dentro de Chile, y por lo tanto, están afectas al impuesto a la renta.

Así, dependiendo si la nave es reputada o no, los impuestos a pagar son 20% o 35% y se cobra sobre el monto del contrato y no sobre las utilidades, como ocurre con el impuesto de primera categoría que pagan las empresas navieras chilenas correspondiente al 27% sobre utilidades. De esta manera, desde una perspectiva tributaria, se descarta que exista una diferencia normativa que favorezca a las naves extranjeras. Las navieras nacionales tienen una posición considerablemente más beneficiosa, razón por la cual, estiman que las empresas tendrán incentivos para constituirse en Chile como naviera y, por ende, pagar impuestos en Chile por las utilidades que obtengan.

Destacó que, el Ejecutivo siempre ha reconocido que existe una diferencia en términos de competencia entre el sur austral y el resto del país. Por lo mismo, todas las excepciones apuntan a aumentar la oferta de servicios al norte de Puerto Montt, y especialmente, desde la zona central al norte, donde existen muy pocas rutas.

En cuanto a los beneficios asociados a la iniciativa en estudio, señaló que ésta busca abrir servicios que son esenciales para reducir costos, externalidades y fortalecer el transporte marítimo y a la cadena logística en general.

La apertura parcial de cabotaje podría reducir un 43% las tarifas de graneles líquidos y un 35% la de carga general, que implica un beneficio estimado de USD 215 millones anuales.

Posteriormente, presentó algunos ejemplos para visibilizar cómo el proyecto busca solucionar problemas específicos que las empresas y operadores enfrentan constantemente y los ahorros que implicarían en términos de costos.

i) Eliminación costos de transbordo en Callao de la carga de comercio exterior (USD 20 millones anuales);

ii) Beneficios waiver anual. Si se analiza toda la carga que va desde la zona central a la zona norte y que se puede cambiar del modo terrestre al modo marítimo utilizando el waiver anual, la estimación del ahorro es entre USD 48 millones y USD 115,8 millones);

iii) Ganancias para ENAP (USD 27 millones anuales) y Codelco (USD 6 a USD 8 millones anuales) debido a la reducción de tarifas.

Precisó que, la suma de los puntos mencionados corresponde a un total de USD 101 millones y USD 171 millones anuales, que corresponde al 0,7% y 1,2% del PIB nominal de la actividad de transporte del año 2022.

Finalmente se refirió a otros beneficios asociados a la presente iniciativa:

i) Impacto positivo en el medio ambiente debido a la reducción de emisiones de CO₂. Dicho impacto, corresponde a un ahorro anual de USD 13 millones;

ii) Resiliencia al sector logístico a través de una mayor diversificación en las opciones de transporte y mejora sustantiva de la eficiencia logística. Una mejora de eficiencia del proyecto es permitir la reposición de carga de comercio exterior por naves extranjeras en casos de cierre de puertos. El cierre de puerto en los últimos años ha generado pérdidas económicas e ineficiencias. Chile, descendió del puesto 34 al 61 en el indicador de desempeño logístico, baja explicada en parte a la disminución de horas disponibles de los puertos nacionales;

iii) Reducción de trabas administrativas, a través de mejoras en el proceso de licitación, que permite ampliar la competencia;

iv) Reducción de congestión y daño de carreteras terrestres;

v) Beneficios para las pymes y los consumidores, y

vi) Mayor actividad en la zona norte del país, lo cual genera nuevas oportunidades de empleo y desarrollo logístico para la zona norte.

R.- Presentación de la Ministra de Defensa Nacional

La Ministra de Defensa Nacional, señora Maya Fernández, informó que la iniciativa legal en estudio, tiene por finalidad impulsar el crecimiento económico y promover una mayor competencia en el mercado del cabotaje marítimo.

En ese contexto, recordó que, en el año 2023 el Ejecutivo presentó indicaciones a este proyecto de ley, iniciado en Mensaje que ingresó a trámite legislativo al Congreso Nacional en agosto de 2021, por el gobierno anterior.

Prosiguió señalando que, por su naturaleza intersectorial, el estudio de esta iniciativa conlleva una coordinación estrecha entre los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones, Economía, Fomento y Turismo y Defensa Nacional, incluida la autoridad marítima, con el objeto de fortalecer la iniciativa, atendiendo tanto las consideraciones comerciales del proyecto, como aquellas relacionadas con la seguridad de la nación y de la navegación.

En relación a las preocupaciones surgidas en materia de seguridad, señaló que se analizó el riesgo de una mayor apertura del cabotaje para la seguridad nacional, la subsistencia de la marina mercante nacional y el debilitamiento de la reserva naval.

Sobre el particular, precisó lo siguiente:

1. El proyecto de ley aprobado no abre el cabotaje. La reserva de cabotaje se mantiene tal como ha operado hasta ahora, sólo se flexibilizan sus mecanismos de excepción.

2. No se debilita ni se pone en riesgo la reserva naval, sino que se amplía y fortalece, puesto que de aprobarse las modificaciones propuestas, permitirán que existan más naves de bandera chilena, todas con tripulación nacional.

3. Sobre la nacionalidad de la tripulación, no se modifica la redacción actual de la Ley de Navegación que exige que para

mantener enarbolado el pabellón nacional, el capitán, el primer oficial y el 100% de los tripulantes sean chilenos.

4. Asimismo, las naves extranjeras que operan en nuestro país siempre deben ser autorizadas por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, (DIRECTEMAR), aspecto clave tanto para la seguridad nacional como para la navegación.

5. Las nuevas regulaciones de las excepciones resguardan a la marina mercante y las particularidades del sur austral, considerando 150 metros como piso mínimo de eslora para las naves que operan en dicho territorio.

6. Finalmente, señaló que la iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados no representa riesgos para la seguridad nacional, lo cual fue confirmado por el Comandante en Jefe de la Armada, quien señaló que como institución no ven una amenaza a la seguridad nacional en el proyecto de ley en discusión, y que las inquietudes en materia de seguridad quedan subsanadas a partir de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Navegación, que establece lo siguiente:

“La Dirección (autoridad marítima) podrá en casos calificados, restringir o prohibir el paso o la permanencia de naves en determinadas zonas o lugares o prohibir su ingreso a puertos nacionales. Podrá también prohibir el tránsito por aguas sometidas a la jurisdicción nacional, si su paso no es inocente o es peligroso”.

S.- [Presentación de la Corporación Nacional del Cobre \(CODELCO\)](#)

El Presidente del Directorio de Codelco, señor Máximo Pacheco, inició su presentación agradeciendo la oportunidad de poder mostrar cómo se mueve Codelco por Chile para poder sacar el cobre al mundo.

En ese contexto, indicó que, como compañía, han tomado nota de que, a nivel público, no se sabe mucho cómo funciona la empresa como tampoco del esfuerzo que se requiere para mantener una operación cuyo tamaño es inmenso en relación a Chile.

Enseguida, exhibió la siguiente lámina que da cuenta de la red logística.

LAS "MILLAS" LOCALES DE CODELCO PARA SALIR AL MUNDO



Explicó que la red logística es vital para el funcionamiento de Codelco porque habilita la comercialización de los productos a nivel global y a la vez asegura la continuidad operacional de las divisiones, en el presente y en el futuro.

En el mapa se ve que constituye el sistema central de Codelco. Abarca toda la operación y siempre se busca generar sinergias y capturar oportunidades que favorezcan y empujen el negocio, que es de todos los chilenos. Por lo tanto, importa muchísimo que se mantenga en condiciones óptimas y justas, tanto física como comercialmente.

Luego, informó que Codelco contrata servicios de transporte marítimo internacional y nacional, a través de procesos competitivos, con los principales actores del mercado naviero. El presupuesto anual para la contratación de fletes marítimos está en torno a 190 a 210 millones de dólares.

Los servicios de exportación o transporte internacional, representan entre el 86% y 88% del gasto (170 a 180 millones de dólares), y tienen como objetivo asegurar la entrega de los productos que Codelco comercializa en los principales mercados de consumo, Asia, Europa, Norteamérica y Brasil.

Luego, exhibió una lámina de da cuenta del peso de las travesías marítimas.

EL PESO DE LAS TRAVESÍAS MARÍTIMAS DE CODELCO



Los servicios de cabotaje o transporte nacional, que representa entre el 12% y el 14% del gasto (20 a 30 millones de dólares), tienen un doble objetivo: asegurar la continuidad operacional de las divisiones (por ejemplo, trasladando ácido sulfúrico producido en la División El Teniente vía San Antonio - Mejillones para su consumo en la División Gabriela Mistral) y conectar los productos comerciales de la División Salvador con puertos que operen servicios de transporte internacional (por ejemplo, trasladando cátodos de cobre vía Barquito –Mejillones para su posterior exportación en servicios de línea por Puerto Angamos).

Los productos que el año 2023 se movieron con servicios marítimos desde puertos chilenos son:

Cobre metálico:

Exportación: 1,2 millones de toneladas

Cabotaje: 100.000 toneladas movidas en cabotaje.

Concentrados de cobre:

Exportación: 1,3 millones de toneladas exportadas, principalmente de la zona central.

Doméstico terrestre: 300 a 500 mil toneladas años en camiones.

Cabotaje: no a la fecha

Molibdeno:

Exportación: 30.000 toneladas de OxMo en servicios de contenedores.

Doméstico terrestre: 5mil toneladas años en camiones desde Zona Central al norte.

Ácido sulfúrico: 1,1 millones de toneladas principalmente en cabotaje, sin perjuicio de la existencia de exportaciones o importaciones según el balance de ácido.

Prosiguió señalando que valora que, en esta discusión legislativa, se estén abordando temáticas que, para Codelco en su trabajo logístico, son muy recurrentes. En ese contexto, agregó que se percibe un estancamiento en el transporte marítimo y, más importante aún, año a año, sus efectos en materia de concentración y tarifas altas.

A continuación, se refirió a diversos impactos de este proyecto de ley:

Impactos negativos de no contar con libre cabotaje

1.- La baja competitividad implica mayores precios y baja calidad de servicio en comparación a servicios de exportación, estando limitado incluso el número de naves que pueden prestar el servicio.

2.- Los servicios de exportación de la zona norte son limitados y costosos, considerando que deben reposicionar contenedores vacíos desde la zona central.

Impactos positivos para el transporte internacional

1.- Es una oportunidad para capturar mejores servicios y tarifas: La mayor parte de la importación se recibe en los puertos de la zona central, Valparaíso y San Antonio.

Al permitir el transporte de carga de comercio exterior entre puertos chilenos (transbordo), sería posible posicionar carga producida en la zona norte en los puertos de la zona central, aprovechando la mayor oferta de servicios navieros y conectando con destinos que actualmente no tienen conexión directa.

2.- Se podría acceder a mejores precios: Por ejemplo, actualmente las tarifas para un servicio entre Mejillones y Rotterdam son 45% mayores que el servicio desde San Antonio al mismo destino. Estas diferencias se traducen en un mayor costo anual de 25 millones de dólares en

el transporte de cobre metálico (ánodos y cátodos), estimando que el cambio normativo permitirá reducir el costo entre 10 y 15 millones de dólares, al poder transbordar carga desde Mejillones a San Antonio.

3.- Por otro lado, este cambio permitiría ampliar las opciones de embarque hacia destinos que solo se atienden con naves *break bulk (transportes granel)* desde la zona norte, generando mayor competencia y mejores precios, al poder hacer competir a los distintos modos de transporte naviero por la carga que Codelco transporte a sus mercados de destino.

Impactos positivos para el transporte nacional

1.- Para el caso del ácido sulfúrico, al ser un mercado de pocos generadores de carga, el riesgo para una naviera que quiera constituirse en Chile es que, en caso de no adjudicación, no tiene otro uso alternativo de sus naves.

2.- La eliminación de barreras administrativas para la constitución de navieras en Chile permitiría contar con potenciales nuevos interesados en participar de los procesos licitatorios de servicios regulares, dado que la simplificación del proceso, permitiría que el costo de participar en una licitación y no adjudicársela fuera menor, por lo que reduciría sus riesgos.

3.- La tensión competitiva que la potencial participación de nuevos oferentes podría generar en la industria, según estudios en la materia y lo indicado por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, en sesiones anteriores, tendría un impacto económico estimado de 5 a 11 millones de dólares anuales.

4.- En relación a la indicación propuesta al proyecto de ley, para eximir a naves con eslora menor a 150 metros, señaló que dicha medida pondría en riesgo la disponibilidad de naves para los servicios de cabotaje que requiere Codelco.

5.- Hasta el año 2023, el servicio lo otorgaba una naviera chilena, que reputaba todas las naves del servicio, con eslora menor a 150 metros., al limitar las naves reputadas a una eslora mayor a 150 metros, se reduce aún más la limitada oferta disponible para realizar servicios de cabotaje.

Finalmente, se refirió a las oportunidades que puede generar el flexibilizar las restricciones al cabotaje, señalando que, permitiría generar y manejar otro tipo de cargas, dando un impulso al cabotaje, tanto para las navieras existentes como para otros servicios que puedan incorporarse:

OPORTUNIDADES PARA UN MAYOR CABOTAJE



Litio y Ceniza de Soda



Concentrado de Cobre



Sal

1.- Concentrados: Se podría mejorar la competitividad de las fundiciones al disponer de concentrados entre la zona central y norte.

2.- Litio: La producción de litio y el abastecimiento de ceniza de soda como parte de su proceso productivo puede generar nuevos flujos de carga. Se observa potencial en utilizar puerto Barquito como puerta de salida para la producción del salar de Maricunga, permitiendo enlazar la producción con los principales puertos del país.

3.- Sal: El proyecto de lixiviación clorurada requiere movilizar altos volúmenes de sal entre la región de Tarapacá y Antofagasta (aprox 1,1 Mton/año), los cuales pueden ser movidos por cabotaje a la bahía de Mejillones y ser trasladados posteriormente en tren a las divisiones del norte.

T.- [Presentación de los académicos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso](#)

Los académicos, señores **Max Genskowsky** y **Claudio Barroilhet**, efectuaron, en conjunto, una presentación relativa a la subsistencia de la reserva de cabotaje.

El profesor, señor **Claudio Barroilhet**, señaló que, la reserva de cabotaje es un tema completamente distinto a la propiedad chilena para matricular naves en Chile. La Ley de Fomento a la Marina Mercante y Ley de Navegación son cuerpos legales distintos y el cabotaje es una cuestión de reserva de un tráfico marítimo.

Luego, en cuanto a la nacionalidad de las naves relacionado a la seguridad nacional, a la conectividad, a la reserva naval,

geopolítica, protección de la navegación y del medio ambiente marino, señaló que se deberían analizar en forma separada.

La reserva de cabotaje ha existido por siglos y a lo largo de todo el mundo; no es un fenómeno reciente, ni menos exclusivamente nacional. Actualmente, es mayoritario en el orden global; el 80% de los países lo contemplan, tanto naciones desarrolladas como las que están en vías de serlo, y es además, transversal a los más disímiles sistemas legales, políticos y económicos.

Por ello, se excluye de todos los tratados de libre comercio suscritos por Chile. Además, abrirlo unilateralmente, sin reciprocidad a cambio, carece de toda estrategia.

A continuación se refirió a los principales problemas que presenta la iniciativa legal en estudio:

1.- Mezcla el concepto de cabotaje - traslado de mercancías entre dos puntos-, con la situación aduanera de la mercancía. El cabotaje no atiende a la situación aduanera de la mercancía, lo anterior, es confundir temas e insertar elementos que distorsionan al cabotaje.

2.- Si se abre el cabotaje a naves extranjeras, ellas se someten al régimen laboral y tributario de su bandera - ley del pabellón-, situación que genera una distorsión y discriminación respecto de las naves chilenas, eventualmente, una competencia desleal; las deja fuera del alcance del control de las autoridades laborales y tributarias chilenas, y esos impuestos no entran a las arcas fiscales de Chile.

En esta materia, precisó que es difícil que un inspector del trabajo o del Servicio de Impuestos Internos pueda abordar esas naves extranjeras en un puerto chileno para poder verificar cuáles son sus condiciones laborales, tributarias. La autoridad marítima puede hacerlo para revisar sus condiciones de navegabilidad, sin embargo, por esa vía podría haber un buque subestándar, en aspectos laborales o tributarios, que compita con las naves nacionales en condiciones diferentes porque estarán sujetos a una legislación extranjera.

3.- Tampoco se distingue la situación fáctica que existe desde Puerto Montt hacia el sur, y del norte de Chile, que son realidades distintas.

Problemas económicos que presenta la apertura del cabotaje

En relación a esta materia, **el profesor, señor Claudio Barroilhet** manifestó que el negocio del transporte marítimo de carga es un negocio de economías de escala: si se abre el cabotaje, para los buques

extranjeros que aprovecharán el acceso a ese tráfico, los costos fijos y operacionales de cada viaje ya estarán pagados, y la carga que logren en cabotaje será marginal, por lo que pueden bajar los precios sin límites, situación que no ocurre para las naves chilenas, generándose una competencia desleal.

Añadió que, las navieras extranjeras operan sus barcos con banderas de conveniencia, en condiciones laborales, tributarias y de seguridad menores y más baratas, lo cual, también genera una competencia desleal con las chilenas. Por el contrario, en Chile, la Directemar está muy preocupada de mantener el control y el estándar de las naves. Al permitir la entrada de naves con banderas extranjeras, muchas de ellas pueden ser subestándar y competir con costos menores y no sujetas a las condiciones nacionales.

En su opinión, el análisis económico que hay que efectuar del cabotaje debe considerar todo tipo de transporte: acuático (marítimo, lacustre y fluvial), terrestre (por carretera y ferroviario) y aéreo, bajo un enfoque integral, que es empleado por la Unión Europea al reglamentar este fenómeno.

Bajo este prisma, del universo del transporte total de mercancías que se mueven dentro del país, el transporte marítimo representa un 13,2951%; el ferroviario un 3,1769%; el aéreo un 0,0326%, y el terrestre por carretera el 83,4952%. Es decir, la reserva legal de cabotaje marítimo no constituye un obstáculo que perjudique a los usuarios, porque ellos tienen a su alcance la alternativa del transporte terrestre y, en los hechos, la utilizan más que el transporte marítimo.

Derogación del artículo 5 de la Ley de Fomento de la Marina Mercante, consorcios, pools y conferencias

En relación a esta materia, señaló que, el negocio del transporte marítimo es de economías de escala. Los consorcios y pools, deben mantenerse porque permiten a las navieras más pequeñas, que transportan menos volúmenes de carga y tienen costos más altos, subirse a los barcos más grandes, cuyos costos son menores; si se eliminan dichos mecanismos, las navieras pequeñas no podrán competir con las más grandes y desaparecerán, o serán absorbidas, terminando en un oligopolio.

En seguida, respecto del artículo 3 del decreto ley número 3.059, reiteró que el texto legal vigente contiene un error al definir “el cabotaje”, en circunstancias que se trata de definir “el tráfico marítimo de cabotaje”, para distinguirlo de la expresión “navegación de cabotaje”, utilizada al reglamentar la legislación nacional al personal embarcado o gente de mar.

También incide para distinguirlo del “transporte de cabotaje terrestre o por carretera”, cerrado para los medios de transportes extranjeros en Chile y Latinoamérica.

Al definir al cabotaje, utiliza la expresión “entre puntos del territorio nacional”, para luego al excluir a la carga de comercio exterior, que no está definida en la ley, ni en la legislación aduanera, al usar la expresión “entre puertos” chilenos.

En el inciso primero del artículo 3, se entrega al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, una autoridad pública superior en materias de transporte, la facultad de certificar la existencia de un servicio comercial de cabotaje prestado por naves nacionales, mientras que el inciso tercero del mismo artículo, asigna a la autoridad marítima, entidad que es de carácter meramente técnico, la decisión de autorizar a naves extranjeras para realizar servicios de cabotaje entre puertos chilenos, atribución que, por su naturaleza, le corresponde a una entidad responsable de las políticas de transporte marítimo, no de su mera fiscalización.

En conclusión, la redacción de la norma es contradictoria e incoherente. Más peligroso aún, se está convirtiendo a la autoridad marítima en juez y parte, al autorizar a buques de bandera extranjera para hacer cabotaje y a fiscalizar las infracciones al decreto ley número 3.059.

Prosiguió señalando que, resulta difícil entender el sentido de la autorización del inciso cuarto a la nave extranjera, que provengan desde el exterior y descarguen carga en un puerto nacional, para realizar cabotaje entre puertos chilenos, sólo en su ruta de salida, de acuerdo al itinerario previamente informado a la autoridad marítima, tanto por cuanto no existe obligación legal de informar a la autoridad marítima del itinerario de navegación de las naves extranjeras en su navegación de salida, como en el hecho que el problema existente actualmente para las naves extranjeras en el tráfico hacia puertos nacionales dice relación con la carga de ingreso al país, al ser descargada en un puerto chileno, pero destinada a ingresar aduaneramente por otro puerto chileno distinto.

De este modo, la descarga en Iquique por una nave de bandera extranjera, esa carga no puede ser tomada posteriormente por otra nave de la misma empresa, para su descarga y entrega definitiva en San Antonio o Valparaíso, para ser ingresada al país aduaneramente, dado que ese era el destino de la carga desde un principio, conforme al contrato de transporte celebrado entre el importador chileno o exportador extranjero a Chile y el transportador marítimo.

Preocupan los efectos que la legislación tributaria tendrá en la matrícula de naves en Chile, por inversionistas extranjeros, por la derogación de la letra c) del artículo 11 de la Ley de Navegación, respecto de

los subsidios existentes actualmente para las inversiones radicadas en las regiones de Aysén y Magallanes, y provincia de Palena, en virtud de la [ley N° 19.606](#) (ley Palena) en la industria marítima nacional.

El profesor, señor Max Genskowsky, señaló que la presentación de Codelco cambió su exposición sobre la materia, puesto que dicha empresa reclama por las tarifas altas, sin embargo, el texto del proyecto de ley contiene dos modificaciones; por una parte, modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y la Ley de Navegación, en lo que dice relación con el cabotaje.

La Ley de Navegación al eliminar la letra c) del artículo 11, permite que se matriculen naves extranjeras en Chile, sin embargo, no es lo mismo matricular una nave en Chile para prestar servicios a Codelco a matricular una nave para servicios en el transporte de Puerto Montt al sur, donde se ubican naves menores y empresas pequeñas.

Los efectos de matricular una nave en Chile para el servicio de Puerto Montt es la aplicación de la [ley N° 19.606](#), llamada ley Palena, que otorga beneficios tributarios por el hecho de realizar inversiones en las regiones de Aysén y Magallanes y para la provincia de Palena, con lo cual se va a favorecer otorgando beneficios tributarios al extranjero por matricular naves que prestarán servicios y se radicarán en esa región.

La situación anterior no favorecerá a Codelco, luego como no se abre el cabotaje, sería preferible entregar al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la facultad de autorizar por tiempo determinado una nave extranjera o varias puedan dedicarse al servicio de cabotaje. En ese contexto, cuando el extranjero postule a la licitación de Codelco o de otros proveedores mayores, contará con la autorización y de esa forma, se bajarán los costos generales porque existirá una mayor oferta de bodega.

Luego, señaló que es difícil de entender que se radique en la autoridad marítima cuestiones de decisión de política económica, como es la autorización de una nave extranjera para realizar cabotaje, en circunstancias que debería estar radicado en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y dejar a la autoridad marítima a cargo de lo que le corresponde como organismo técnico.

U.- Presentación de la Biblioteca del Congreso Nacional

El [investigador del área de análisis legal de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor James Wilkins](#), informó que se realizó una revisión de las principales reglas sobre reserva de cabotaje en la legislación extranjera, se analizaron los siguientes países: Argentina, Colombia Estados Unidos, México, Nueva Zelanda, Perú y Uruguay.

En cuanto a la vigencia del régimen de reserva de cabotaje, aseguró que todas las legislaciones de los países analizados disponen de normas destinadas a consagrar la mencionada reserva, en distintos grados de intensidad. Preciso que, con excepción de Perú, todas las legislaciones regulan la reserva de cabotaje mediante normas de rango legal.

Respecto de quiénes son los beneficiarios en la legislación comparada de la reserva de cabotaje, sostuvo que se configuran dos formas o dos tipos de beneficiarios. En primer lugar, manifestó que las normas pueden prescribir que el beneficiario directo de la reserva de cabotaje pueda ser una empresa o una naviera nacional del respectivo país, como es el caso de Colombia, México y Perú. Agregó que, el segundo tipo de beneficiario directo de la reserva de cabotaje está conformado por naves matriculadas o de pabellón del país respectivo, como son los casos de Argentina, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Uruguay.

Sin perjuicio de cumplir los mencionados requisitos, dependiendo de las legislaciones, existen ciertos supuestos adicionales que se deben cumplir. En todos los casos en que se reconoce como beneficiario de la reserva de cabotaje a una naviera, empresa del respectivo país, se exige que ella sea propietaria u operadora, a través de un contrato de arrendamiento de una nave que tenga bandera nacional.

Las legislaciones de Argentina, Uruguay y Estados Unidos, exigen que el mando de la nave respectiva corresponda a capitanes u oficiales del respectivo país. En cuanto a la tripulación, dichos países exigen que un porcentaje importante de la tripulación de las naves que realizan cabotaje sean de la nacionalidad del respectivo país; Argentina 25%; Uruguay 33% y Estados Unidos 75%.

En ese contexto, puntualizó que, en el país referido en último lugar se exige, además, que la nave haya sido construida en su territorio. Asimismo, en Argentina se establece que las órdenes de mando y del servicio, tales como, anotaciones, libros y documentos, deben hacerse en el idioma español.

En relación a las excepciones del régimen de reserva, observó que, todas las legislaciones revisadas consideran excepciones. La mayoría de ellas se configuran en razón de la no disponibilidad, falta de oportunidad, incapacidad o inaptitud de las naves o empresas nacionales para prestar un servicio, así sucede en Colombia, México, Nueva Zelanda y Perú, o para abastecer de bienes de primera necesidad a zonas costeras por causa de necesidad pública, en Argentina y Uruguay.

Otras legislaciones consideran excepciones en base al principio de reciprocidad, que se aplica en México y Uruguay, o en virtud de tratados internacionales, como sucede en México.

En ese orden de ideas, manifestó que, Nueva Zelanda considera excepciones para naves extranjeras arrendadas por operadores del país, siempre que cuenten con tripulación sujeta a ley laboral del país.

La segunda excepción está establecida para naves extranjeras que se encuentren en un viaje continuo entre puertos extranjeros, bajo determinadas circunstancias. Dichas circunstancias consisten en que la nave extranjera deba pasar por un puerto de ese país para cargar o descargar carga internacional; se requiere que el transporte de cabotaje que efectúe la excepción sea incidental respecto del transporte de carga internacional que está realizando, y finalmente, se requiere que los puertos respecto de los cuales hace uso de esta excepción, sean aquellos puertos que carga o descarga productos de transporte internacional.

En cuanto a las últimas modificaciones en las legislaciones revisadas, señaló que Colombia incorpora normas para facilitar autorizaciones y procedimientos asociados a sus excepciones. En el año 2005, Perú reservó el cabotaje a naves mercantes de bandera peruana, bajo un régimen estricto. En el año 2017, la ley N°30.580, flexibilizó transitoriamente la reserva de cabotaje, permitiendo el fletamento de naves de bandera extranjera en determinados casos y por plazos determinados.

Actualmente se encuentra en discusión un proyecto de ley que flexibiliza aún más la reserva de cabotaje, eliminando el requisito, que exige que, la sociedad dueña de la nave que realiza cabotaje se encuentre constituida en Perú.

El [analista del área de economía, señor Nicolás García](#), informó que, el tonelaje movilizado vía cabotaje marítimo registra un estancamiento en su tasa de crecimiento (1,6%) en al menos los últimos 10 años. Asimismo, indicó que, el comercio internacional registró un crecimiento en exportación (13,2%) e importación (10,7%).

En el cabotaje marítimo, como regla general, se reserva el servicio a las naves de bandera chilena. En los últimos 8 años, en promedio, más del 95,5% del cabotaje ha sido realizado por naves chilenas; un 4,06% a través de naves reputadas y; 0,3% vía naves extranjeras (waiver).

Dentro de ese contexto, señaló que, la mayor parte del cabotaje marítimo se ha concentrado en el transporte de carga líquida (56,8% en 2022), seguido por carga general (38,1%) y carga sólida (5,1%).

Posteriormente, señaló que el mercado de cabotaje marítimo está altamente concentrado. En el transporte de carga líquida y sólida existen dos empresas que históricamente concentran más del 90% de la carga movilizada. El año 2021, en estos segmentos, el índice que mide la concentración, HHI registró – respectivamente - valores iguales a 5.087 y 7.110, superando el umbral de 2.500 que se asocia a mercados con alta concentración de mercado.

Distintos estudios y documentos – Hoffmann (2001), OCDE (2015; 2022), CNEP (2016), ITF (2016), Brooks et al. (2017), UNCTAD (2017) & Agostini (2022) – coinciden en el diagnóstico al identificar que un estricto enfoque regulatorio genera barreras a la entrada que dificultan la participación de naves extranjeras, que se traduce en ineficiencias económicas que afectan el nivel de competencia del mercado.

Las restricciones vigentes y el nivel de concentración, tendrían como consecuencia mayores tarifas por mayores costos logísticos, mayores tiempos para el traslado de mercancías, ineficiencias productivas y, externalidades por mayor contaminación y congestión, entre otros. (Hoffmann, 2001; Brooks et, 2017; Agostini, 2022; entre otros).

Desde la perspectiva económica, se considera que las tarifas cobradas por el servicio de cabotaje serían significativamente más altas que aquellas que prevalecerían en un escenario competitivo. Mayores tarifas, implicaría un menor nivel de competitividad frente a otras alternativas de transporte, tal como el transporte terrestre vía camiones.

En Chile, históricamente se han planteado propuestas que consideran, desde eliminar a flexibilizar las restricciones legales que aplican sobre las participaciones extranjeras. La incorporación de alternativas que fomenten la competencia en el mercado de cabotaje marítimo implicaría, por ejemplo:

- Llegada de nuevos actores internacionales (aumento de oferta);
- Reducción de tarifas (desde un 40% a 55%);
- Beneficios anuales a usuarios/consumidores (USD 300 a USD 420 millones);
- Mayores eficiencias en el transporte logístico del comercio internacional;
- Utilización de capacidad ociosa de las naves.

Finalmente, hizo presente que, el Plan Nacional de Infraestructura para la Movilidad 2020 – 2050, del Ministerio de Obras Públicas proyecta que, al aumentar el nivel de competencia, al año 2050, el cabotaje marítimo pasaría de una participación del 14% a un 28% del total de la carga transportada, desplazando al camión de un 87% al 64%.

Posteriormente, **el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau**, se refirió a las presentaciones anteriores.

Respecto a la exposición de la Ministra de Defensa, señora Fernández y del Vicealmirante señor Fernando Cabrera, expresó que, una de las preocupaciones principales que han surgido en la discusión, es el riesgo que la presente iniciativa puede implicar para la defensa nacional, sin embargo, las autoridades, han sido claras, al determinar que no existe ese riesgo, porque en el artículo 32 de la Ley de Navegación se establece que, en última instancia es la autoridad marítima la que puede decidir si una nave puede o no entrar al territorio marítimo.

No obstante lo anterior, reconoció que, desde la Armada se ha planteado que aquello puede reforzarse en la Ley de Fomento a la Marina Mercante.

En cuanto a la presentación de Codelco, expresó que es relevante señalar los efectos positivos que se indicaron en el caso de los productos para exportación, porque ese aspecto no había sido desarrollado por el Ejecutivo. Recalcó que, lo relevante de la mencionada exposición es que se señaló que hay puertos nacionales desde los cuales es más barato exportar y que la flexibilización al cabotaje presente en el proyecto en discusión, permitiría mover productos a bajo costo, entre puertos nacionales, para poder aprovechar el puerto más barato a efectos de esa exportación. La estimación de ahorro en términos de costos para Codelco, alcanza entre US\$10.000.000 y US\$15.000.00.

Respecto a la presentación de los académicos, recordó que, la presente iniciativa no liberaliza el cabotaje. Esa situación se producía con el proyecto original. Sin embargo, la administración actual llevó a cabo un cambio paradigmático, que va en línea con la experiencia comparada. Precisó que, los distintos países combinan restricciones de cabotaje con ciertas excepciones.

En ese contexto, destacó que los cambios efectuados a la iniciativa fortalecerán, modernizarán y mejorarán las excepciones.

En cuanto a los cambios en la definición de cabotaje, señaló que, en la actualidad, si una embarcación tiene como destino

final el puerto de San Antonio, y hay marejadas, que impiden que la embarcación recale, si se dirige a Valparaíso, para poder volver a San Antonio, tendrá que movilizarse por tierra o pagar un servicio a nave nacional, porque se considera cabotaje cualquier transporte al interior del país.

Lo que dispone la iniciativa es que, en el caso comentado, como la carga no ha pasado por el Servicio Nacional de Aduanas, sigue siendo transporte exterior.

En cuanto a la afirmación realizada por los académicos, en el sentido que las empresas internacionales que operan en Chile no pagan impuestos, aseveró que ello no es correcto, puesto que aquéllas pagan tributos entre 20 y 35%. Además, pagan tributo a la operación, no a las utilidades.

Posteriormente, resaltó que, se busca aumentar el cabotaje donde las empresas nacionales no están operando, por eso se produciría un efecto relevante hacia el norte del país. El aspecto principal que se persigue consiste en aumentar el flujo y la utilización de transporte marítimo en el norte. Reconoció que, de la región de Los Lagos hacia el sur, el mercado funciona mejor.

El mecanismo principal para evitar un impacto importante de la región de los Lagos hacia el sur, está constituido por la restricción de los 150 metros de eslora, que fue una restricción acordada con los trabajadores de la marina mercante del sur del país.

Respecto a lo presentado por la Biblioteca del Congreso Nacional, manifestó que la restricción de cabotaje constituye la regla general a nivel mundial, por lo tanto, la iniciativa mantiene esa premisa reforzando un conjunto de ineficiencias con especial foco en aumentar el cabotaje marítimo en el caso del norte de nuestro país.

Finalmente, expresó que, existe una diferencia importante con los casos analizados de legislación comparada, porque en la iniciativa legal en estudio, se mantiene que el 100% sea tripulación nacional cuando se opere con bandera chilena, lo anterior, fruto de un acuerdo con las organizaciones sindicales, para proteger el empleo nacional. Destacó que las autoridades de DIRECTEMAR, podrán autorizar el zarpe en los casos en que una embarcación no pueda hacerlo porque le falta una persona, por ejemplo, un ingeniero que no sea posible reemplazar por un trabajador chileno.

El Honorable Senador señor Kusanovic recalcó que, la industria del cabotaje es de carácter nacional y se rige por las leyes de nuestro país. Agregó que la ruta de salida atenta en contra del cabotaje y de la libre competencia.

En seguida, consultó al Vicealmirante señor Cabrera por la eventual pérdida de la bandera nacional de alto bordo, en relación a la reserva estratégica en caso de conflicto interno.

El Honorable Senador señor Bianchi manifestó que se debe estar atento al resguardo de las medidas de fiscalización que le corresponden al Ministerio respectivo.

El Honorable Senador señor Van Rysselberghe consultó por la experiencia en Nueva Zelanda, especialmente en comparación con el estado actual de la iniciativa.

El académico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Max Genskowsky, se mostró partidario de definir cabotaje adoptando la definición de tráfico de cabotaje aduanera. Agregó que, a raíz de lo señalado respecto a los 150 metros de eslora, no considera la situación del sur, puesto que, en ese espacio se están utilizando naves más grandes.

Finalmente, mencionó que se le entrega a la Directemar la resolución de abrir el cabotaje para permitir naves extranjeras, debiendo otorgarse esta facultad se otorgue al ente político económico del Ministerio.

El Vicealmirante de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, señor Fernando Cabrera, manifestó que en el trabajo realizado conjuntamente con el Ministerio de Defensa Nacional se visualizaron algunos inconvenientes relacionados con la seguridad marítima. Esas observaciones deben ser recogidas en el reglamento.

Indicó que, en el proceso de discusión legislativa se debe tener a la vista que, las excepciones no constituyan la regla general. Asimismo, agregó que no debiesen existir incentivos para que armadores chilenos cambien de bandera; La evasión de la bandera nacional implicaría una catástrofe para la marina mercante chilena, especialmente en materia de seguridad nacional.

V.- Presentación de la Asociación Logística de Chile A.G (ALOG).

El Presidente de ALOG, señor Neil Taylor, informó que la entidad que representa es una asociación gremial que desempeña un rol fundamental al unificar y representar a diversos actores de esta industria, desde operadores logísticos, almacenistas, depósitos de contenedores, *freight forwarders*, NVOCC, centros de distribución, transportistas internacionales, almacenes extra portuarios, *retail* y puertos, entre otros.

Precisó que, cuentan con 97 empresas socias que abarcan aproximadamente el 80% del movimiento de carga internacional a nivel nacional. Agregó que, se esfuerzan por fomentar un entorno logístico transparente, equitativo y competitivo en Chile, en la región y en la industria a nivel global.

La misión de la asociación consiste en promover normativas claras que impulsen el crecimiento sostenible de la industria logística y contribuyan al desarrollo económico de nuestro país.

En cuanto a la presencia internacional, indicó que, más allá de nuestras fronteras, ALOG Chile, desempeña un papel destacado en el ámbito internacional, ocupando un puesto dentro de la Presidencia de la Federación Mundial de Agentes de Carga y Logística (FIATA), que les otorga una posición privilegiada dentro de la comunidad logística global.

FIATA agrupa a 114 asociaciones gremiales en más de 150 países, cuenta con más de 6.000 miembros individuales y 40.000 miembros asociados, que les permite colaborar con agentes de todo el mundo para abordar desafíos comunes y promover estándares de excelencia en la industria del transporte y la logística.

Además, recalcó que, como miembros del Comité Marítimo Mundial, participan activamente en reuniones normativas y legislativas a nivel global, con los organismos reguladores y participan en la revisión y estudio de las normativas enfocadas a salvaguardar la seguridad, la eficiencia y la vida en el mar.

En relación a las aprensiones de la industria, por la iniciativa legal en estudio, indicó las siguientes:

- **Riesgo de competencia desleal:** Uno de los principales desafíos que enfrentan como industria es la competencia desleal por parte de navieros extranjeros. Esta competencia puede manifestarse a través del uso de banderas de conveniencia o de prácticas subsidiadas que distorsionan el mercado. Para garantizar un campo de juego nivelado, es fundamental que todas las empresas, nacionales y extranjeras, cumplan con las mismas normativas laborales, ambientales e impositivas.

- **Impacto en la marina mercante nacional:** La protección y el desarrollo de la marina mercante nacional son vitales para salvaguardar el conocimiento y la experiencia acumulados en nuestro país. Priorizar tripulaciones chilenas no solo fortalece la identidad marítima, sino que también protege los empleos de más de 100.000 trabajadores y sus familias. Además, la participación de la marina mercante en la seguridad nacional es fundamental, puesto que proporciona un respaldo esencial a las

capacidades navales y a la protección de nuestras aguas.

- **Riesgos para la seguridad nacional:** La seguridad nacional es una preocupación legítima que debe abordarse en cualquier discusión sobre el cabotaje marítimo. La reserva del cabotaje contribuye a mantener un control efectivo sobre quién opera en nuestras aguas, reduciendo así el riesgo de actividades ilícitas como el narcotráfico. Además, al mantener el cabotaje bajo regulaciones nacionales, puede garantizar un mayor control sobre la seguridad ambiental y prevenir posibles desastres ecológicos.

En relación a la posición sobre el cabotaje marítimo, reconoció el valor estratégico del cabotaje marítimo para la industria logística de Chile. La apertura del cabotaje para contenedores de comercio exterior tiene el potencial de impulsar el desarrollo de puertos, ciudades portuarias y mercados nacionales e internacionales. Al permitir un mayor acceso a tarifas competitivas y frecuencias internacionales, se puede mejorar la eficiencia y reducir los costos para los consumidores finales, beneficiando así a la economía en su conjunto.

En cuanto a los desafíos, expresó que, si bien reconocen los beneficios potenciales de la apertura del cabotaje, también se deben abordar los desafíos que esto conlleva. Es crucial realizar estudios exhaustivos de impacto y evaluar cuidadosamente las implicancias a corto y largo plazo de cualquier modificación normativa. Dado lo anterior, proponen un enfoque escalonado que considere las necesidades de todas las partes interesadas y fomente un debate informado sobre los mejores enfoques para promover el crecimiento sostenible de la industria logística nacional.

Finalmente, se mostró partidario de alcanzar un enfoque equilibrado y gradual hacia la apertura del cabotaje marítimo en Chile. Admitió reconocer los beneficios potenciales que esto puede traer para la industria logística y la economía en su conjunto, pero también son conscientes de los desafíos y riesgos asociados. Al trabajar en colaboración con todas las partes interesadas y mantener un enfoque centrado en la seguridad, la eficiencia y la sostenibilidad, creen firmemente que la liberalización del cabotaje tendrá un impacto positivo y significativo en la industria logística nacional.

W.- Presentación del académico de la Universidad Adolfo Ibáñez, señor Claudio Agostini

El académico, señor Claudio Agostini, señaló que, cabotaje se define como transporte marítimo, fluvial o lacustre (de carga y pasajeros), entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Agregó que, el cabotaje de cargas se encuentra reservado por ley a las

naves chilenas, salvo tres excepciones en que las naves extranjeras pueden operar, a saber:

- Licitación pública cuando son volúmenes superiores a 900 toneladas.
- Permiso especial o waiver, para cargas inferiores a 900 toneladas, siempre y cuando no exista disponibilidad de banderas chilenas.
- Reputar o registrar temporalmente (hasta 6 meses, renovable total o parcial) naves extranjeras como chilenas. El tonelaje arrendado o fletado no puede exceder el 50% de sus tonelajes propios.

En ese orden de ideas, precisó que, en la práctica, en el año 2020, el 87% de la carga se transportó en naves con bandera nacional, 12,7% naves reputadas por empresas nacionales y 0,2% por waiver con naves de bandera de conveniencia.

Las licitaciones no han funcionado, porque, en general, las naves de bandera extranjeras no se presentan y no tienen incentivo para hacerlo.

Señaló que, existen restricciones adicionales, tales como la inscripción de naves en el registro chileno, que requiere que, la empresa sea chilena, con sede principal en Chile y con gerente y mayoría de directores chilenos; más del 50% del capital debe ser chileno, y para poder mantener enarbolado el pabellón nacional, el capitán debe ser chileno, la oficialidad y la tripulación chilena en su totalidad.

En relación al mercado, aseveró que éste es altamente concentrado. Ratificó lo señalado con los siguientes datos:

Graneles líquidos (índice de concentración HHI de 5.087): HHI= 5.

- 57% Ultrनाव
- 43% Compañía Marítima Chilena (CMC)

Graneles sólidos (índice de concentración HHI de 7.110): HHI= 4.

- 83% Ultrनाव
- 15% Empremar
- 2% Compañía Marítima Chilena (CMC)

- **Carga General**

- Al norte de Puerto Montt: HHI de 4.903
- De Puerto Montt al sur: HHI menor a 2.500

En cuanto a los efectos negativos de restringir el cabotaje, destacó los siguientes:

- Precios altos que reflejan poder de mercado y que afectan a todos los consumidores en Chile.

- Si una empresa extranjera cobra lo mismo por un viaje doméstico Valparaíso-Antofagasta y por el viaje internacional Valparaíso-Callao, la tarifa actual bajaría en un 40%. Agregó que, en el primer trayecto no hay competencia, mientras que, en el segundo, existe competencia.

Hizo presente que, si se corrige por distancia, ésta bajaría un 55%.

Consignó que, más allá de las magnitudes antes referidas, se generan bastantes ineficiencias en la cadena logística, a saber:

- Si se cierra un puerto por marejadas o un paro portuario, los barcos dejan la carga en el puerto de Callao y no en otro puerto chileno cercano.

- El papel que Chile exporta desde la región del Biobío a La Paz en Bolivia va al puerto de Callao y de ahí se envía a Arica porque no se puede hacer cabotaje.

- Empresas chilenas que transportan carga de Valparaíso o San Antonio a Callao, para luego traerlas en camiones a Arica, Iquique y Antofagasta. Lo anterior es absurdo y encarece las exportaciones chilenas.

Continuando con los efectos negativos de restringir el cabotaje, mencionó los siguientes:

- Mayores tiempos involucrados en el transporte de mercancías: naves extranjeras con origen en algún puerto extranjero, a su llegada al primer puerto nacional, deben trasladar la mercancía a una nave de nacionalidad y pabellón chileno o a través de camiones, al no poder ellas recalar en un segundo puerto en Chile.

- Mayores costos logísticos: Los importadores

deben eventualmente pagar dos tarifas portuarias distintas (la del primer puerto de destino, que es a la vez puerto de origen del servicio de cabotaje, y la del puerto de destino final de esa carga).

- Externalidades negativas asociadas a la mayor contaminación y congestión de caminos por el uso camiones. Las emisiones de transporte marítimo son 70% menores a las de transporte en camiones.

- Supervivencia en el mercado de oferentes eventualmente menos eficientes (los armadores nacionales, que fruto de la menor competencia no son disciplinados por potenciales entrantes más eficientes, y los transportistas terrestres, particularmente en distancias más largas o para cierto tipo de carga.

- Ineficiencia productiva, al no poder utilizarse la capacidad ociosa de naves extranjeras que, por un costo marginal relativamente bajo, podrían transportar carga entre puertos nacionales.

Respecto al proyecto de ley, sostuvo que éste avanza en abrir el cabotaje en algunas dimensiones, es una buena iniciativa, que va en la dirección correcta y constituye un gran avance.

Estimó relevante la exclusión en la definición de cabotaje de los contenedores vacíos, y afirmó que facilita la constitución de empresas navieras en Chile. Sin embargo, sigue siendo muy restrictivo y limita la competencia. Agregó que, es restrictivo que se rebaje el plazo de reputación de 1 año a 6 meses, puesto que, la mayoría de los contratos son por un año, así que esto puede ser una barrera a la entrada y limitar los efectos pro competencia de abrir el cabotaje.

Otra limitación importante consiste en que, la carga de cabotaje no supere el total de la carga de comercio exterior que se haya descargado.

Señaló que, una empresa chilena -de retail, por ejemplo- que necesita llevar carga de Valparaíso o San Antonio, a sus tiendas en el norte va a ser obligada a llevar la carga parcialmente en una nave extranjera y el resto en una nave nacional. Eso encarece y dificulta la logística, por lo que va a terminar haciendo todo con la naviera nacional o va a seguir llevando la carga hasta Callao y luego, de vuelta a Chile en camiones.

Seguidamente, indicó que la iniciativa legal, exige que el capitán y el 100% de la tripulación sea chilena para enarbolar la bandera nacional. En ese escenario surge la pregunta acerca de la razón de esa exigencia si la ley laboral chilena permite un 15% de extranjeros en todas las industrias, incluyendo generación y transmisión eléctrica o

comunicaciones, que potencialmente pueden ser mucho más estratégicas

Desde el punto de vista turístico, expresó que una preocupación adicional lo constituye el umbral de 400 pasajeros para cabotaje de pasajeros. Lo anterior lo consideró restrictivo y ha tenido efectos importantes en limitar el desarrollo turístico en Chile.

En ese orden de ideas, comentó que fue director en los puertos de Valparaíso e Iquique y le consta que hay varios cruceros que no vienen a Chile por esta limitación. Hay cruceros de Argentina a Valparaíso que no pueden parar y tomar y dejar pasajeros en Punta Arenas o Puerto Natales, que es una ruta que interesaría a muchos turistas. Lo mismo ocurre con cruceros que quisieran parar y llevar pasajeros entre Iquique y Valparaíso o entre Valparaíso y Puerto Montt.

Desde el punto de vista de los aspectos que el proyecto de ley no considera, estimó que, existen costos de logística que son relevantes, tales como:

- Las tarifas de faros y balizas son caras en Chile respecto a otros puertos (Callao y Panamá, por ejemplo). Agregó que, una de las razones del valor de dichas tarifas es que la fija la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante y su determinación se basa en las necesidades de los ingresos que tiene la mencionada Dirección. Lo razonable es que DIRECTEMAR reciba recursos directamente de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Asimismo, sostuvo que, las tarifas que cobran los prácticos son también muy altas respecto a otros puertos y reflejan el poder oligopólico que tienen.

Desde el punto de vista de la experiencia internacional, señaló que Holanda, Dinamarca, Inglaterra, Irlanda, Bélgica, Australia y Nueva Zelanda, han liberado el cabotaje y se han generado efectos positivos, tales como, menores tarifas, baja en los costos de logística y uso eficiente de puertos.

En Nueva Zelanda las tarifas bajaron 25% en promedio y hasta en 50% en algunas rutas. Agregó que el International Transport Forum (ITF), dependiente de la OECD, recomienda abrir el cabotaje para tener transporte marítimo eficiente. La misma recomendación hizo la Comisión Nacional de Productividad en el año 2016.

Luego, se refirió a quiénes se oponen a liberalizar el cabotaje y cuáles son las razones por lo que lo hacen. Las navieras nacionales, quieren mantener su poder de mercado, las rentas que se les generan y el privilegio de no enfrentar competencia. Agregó que el gremio de

los camioneros también se oponen, puesto que obtienen rentas al ser el sustituto más cercano al transporte marítimo de carga.

El cabotaje externo implica la importación de un servicio y no hay ninguna razón para restringirlo protegiendo la industria nacional. Si las navieras chilenas son competitivas el único efecto es que van a tener que bajar sus tarifas producto de la mayor competencia que enfrentarán.

Enfatizó que, quienes se oponen son grupos de interés que quieren proteger sus rentas, aunque eso perjudique a todos los chilenos.

El principal argumento para oponerse es que las naves extranjeras tendrían ventajas tributarias y laborales. El argumento es falso; las naves extranjeras en la actualidad, pagan impuestos más altos y el proyecto de ley establece claramente que se les aplica la legislación laboral chilena.

Si las tarifas de las naves extranjeras fueran artificialmente más baratas o incluso subsidiadas por sus gobiernos, Chile tiene las herramientas y la institucionalidad para protegerse del potencial dumping de los armadores extranjeros.

Asimismo, se argumenta que se perdería empleo, pero la verdad es que aumentará el empleo por el mayor uso de los puertos chilenos.

Recalcó que, en general no hay buenas razones para oponerse, si se piensa en el crecimiento económico y en el bienestar del país.

Finalizó señalando que, así como la apertura al comercio internacional ha permitido que los consumidores nacionales puedan acceder a más y mejores bienes y servicios a un menor precio, no existen razones para impedir que ello también ocurra en materia de transporte marítimo de carga y pasajeros.

X.- Presentación del Director de la Federación de Sindicatos Marítimos (FESIMAR).

El director de FESIMAR, señor Bernardo Araya, manifestó el apoyo a la iniciativa en estudio, con las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados.

Recordó que, la modificación a la Ley de Fomento de la Marina Mercante y la Ley de Navegación, la inició el expresidente

Piñera en su primer mandato, luego la expresidenta señora Bachelet también llevó a cabo un intento por avanzar en su aprobación. Posteriormente, durante el segundo gobierno del expresidente Piñera, se le dio un importante impulso a esta iniciativa legal.

Añadió que, el proyecto original contemplaba la apertura del cabotaje, pero sin resguardos laborales para la gente de mar, al no exigir el 100% de tripulación chilena.

Reseñó que, durante esta administración, el Ejecutivo presentó indicaciones que reorientaron el proyecto e introdujeron los resguardos para la población marina mercante. En ellas se establece que, las naves que efectúen cabotaje entre puertos o puntos dentro del territorio nacional, deberá hacerse con dotación 100% chilena. Esta medida exigirá mayor demanda de personal chileno por parte de las nuevas navieras. Los intereses de los trabajadores embarcados nacionales quedan a gran resguardo, incluso mejor que la ley actualmente vigente en nuestro país.

Seguidamente, manifestó que la Armada de Chile por intermedio de su Comandante en Jefe, ha reiterado en varias oportunidades que esta modificación no afecta a la seguridad nacional. Agregó que, todas las naves marítimas del mundo civilizado se rigen por normas emanadas por la Organización Marítima Internacional (OMI), y el puerto rector debe fiscalizar y hacer cumplir la normativa sin importar el abanderamiento, luego es erróneo decir que la autoridad competente no podría inspeccionar y sancionar las naves extranjeras.

Por lo anteriormente expuesto, concluyó que la Federación de Sindicatos Marítimos FESIMAR junto a sus cuatro sindicatos afiliados, apoya la modificación a la Ley de fomento a la marina mercante y la ley de navegación con el 100% de su tripulación chilena.

Y.- Presentación de la Federación de Camioneros del Sur (FEDESUR)

El presidente de FEDESUR, señor Carlos Bretti, informó que, representa a transportistas entre Concepción y Punta Arenas, los cuales en su mayoría prestan servicios al sector forestal, salmonero, portuario y combustibles.

Hizo presente que, diversos economistas como los señores Agostini y Briones, plantean importantes disminuciones en el valor de la cadena logística, producto del aumento de la competencia tras la apertura del cabotaje, que conllevaría una disminución de costos para el consumidor final.

Indicó que, dentro de los objetivos del proyecto se expresa textual lo siguiente: “En consecuencia, se buscan beneficios económicos para todos los consumidores finales de bienes del país. Por ejemplo, menores precios de flete para transporte de insumos como los combustibles podrían generar beneficios directos en las zonas extremas del país.”

Consideró esa afirmación como falsa pues el precio de los combustibles se fija por decreto del Ministerio de Hacienda, en lo que se denomina precio de paridad de importación. Luego este proyecto no tiene ninguna incidencia sobre el valor del combustible, pero si en el margen de ENAP.

Sostuvo que, también se transportan ácidos que forman parte del ciclo productivo de sectores con mucho valor agregado, generando nulo impacto en el valor de una hoja de papel o de un electrodoméstico. Si generará, como afirmó el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, importantes beneficios a otra empresa estatal como es Codelco.

Respecto a los graneles sólidos como el acero, se provocaría una importante disminución en la distribución del acero, mercado que hoy esta intervenido por ley mediante salvaguardias al acero chino, trayendo consigo solo beneficios a CAP.

Por último, manifestó que el economista señor Jorge Quiroz, reconoce concentración en líquidos y graneles, pero con clientes poderosos que regulan el mercado. En cuanto a la baja de tarifas, señaló que es eventual y no está demostrada. Recalcó que se generaría una importante pérdida de empleos, especialmente en el sector de transporte carretero.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Órdenes, hizo presente que, el representante de ALOG, señor Neil Taylor, mencionó que el cambio debe ser gradual, sin embargo, las variables son dicotómicas, por lo que consultó al señor Taylor cómo entiende la gradualidad en esta materia.

El Presidente de la Asociación Logística de Chile A.G (ALOG), señor Neil Taylor, reconoció que proponen un desarrollo gradual, porque existen situaciones no resueltas y eventualmente se pueden adoptar decisiones que no se traduzcan en la apertura del cabotaje. En ese contexto, sostuvo que es importante generar las condiciones para proteger a la industria nacional.

Agregó que, le corresponde participar de la Comisión Marítima de la Federación Mundial de Agentes de Carga y

Logística (FIATA), y en ella se produjo una gran discusión con los reguladores internacionales durante la pandemia, instancia en que los niveles de fletes alcanzaron valores muy altos que no se conocían. Los argumentos para dicha alza era el aumento del requerimiento de contenedores. Lo anterior generó la aplicación de multas importantes y un nuevo reglamento.

Dentro de ese contexto, manifestó que las compañías navieras internacionales disponen de las herramientas para reducir o sacar naves de los servicios y aumentar los tiempos de tránsito, que implica un alza en la tarifa.

Finalmente, se mostró de acuerdo con las modificaciones efectuadas a la iniciativa en estudio y consideró necesario evaluar las consecuencias e impactos junto a los actores involucrados.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones señor Juan Carlos Muñoz, reiteró que, el proyecto no abre el cabotaje. La reserva de cabotaje se mantiene tal como ha operado desde 1979 hasta ahora y en línea con la experiencia internacional.

Al contrario de como lo han planteado diversos expositores a lo largo de la discusión, es necesario dejar muy claro que esta iniciativa mantiene la reserva de cabotaje, tal como ha existido hasta ahora.

Agregó que, sólo se flexibilizan y optimizan las excepciones, apuntando a superar ciertas ineficiencias específicas y que generan inmensos costos para toda la cadena logística, como, por ejemplo, el cierre de puertos.

Destacó que, si bien el proyecto busca que parte de la carga que hoy se transporta por tierra, se transporte por mar, se debe tener presente que hay carga que por sus características siempre deberá ser transportada por tierra. Existe carga que, por sus características y durabilidad, necesariamente debe moverse en tiempos acotados, siendo el transporte terrestre más rápido que el marítimo. Así, el transporte terrestre de larga distancia siempre será necesario.

Lo anterior, sin embargo, no impide que, con el objeto de fortalecer y crear un sistema logístico más resiliente, se potencien otras alternativas en materia de transporte.

Seguidamente, indicó que, la iniciativa en estudio, generará más carga para transportar en trayectos de corta distancia. Aseguró que, el proyecto aumentará la actividad del transporte terrestre de corta distancia, esto es dentro de los puertos o entre los puertos y almacenes o centros logísticos, entre otros.

Se estima que, en la zona norte, 700.000 toneladas van a cambiar de transporte modo terrestre a marítimo, que aproximadamente sería un aumento de demanda de 77.778 viajes de corta distancia de camión, al año. Esto fue expuesto de manera muy clara por la Confederación Nacional de Dueños de Camiones (CNDC) en su exposición ante esta Comisión.

Posteriormente, afirmó que los expositores señalan que la reserva de cabotaje se debe analizar de manera global, considerando la marítima y terrestre (camiones). Sin embargo, son mercados muy distintos, en donde hay diferentes costos de entrada para operar, y así también lo muestran los altos índices de concentración del mercado marítimo.

Hizo presente que, es muy simplista referirse a que tanto el transporte marítimo como el transporte terrestre por carretera, son parte de un mismo cabotaje y, por tanto, de una misma reserva, porque son mercados diferentes. El cabotaje marítimo presenta diferencias sustanciales con el cabotaje terrestre en términos de costos, regulación, fiscalización, operación, estructura económica, número de empresas operando, entre otros, lo cual amerita un análisis en sí mismo. Además, si se quiere comparar el cabotaje terrestre con el marítimo, hay que considerar el funcionamiento y aplicabilidad de sus excepciones, y la evolución de las tarifas y volúmenes de la carga transportada en el tiempo.

Recordó que el volumen de carga transportada por cabotaje marítimo se ha mantenido constante durante los últimos 20 años, en circunstancias que existe un porcentaje importante de carga que podría migrar del modo terrestre al marítimo, evidenciando la baja competitividad y la alta concentración del cabotaje marítimo. Señaló que, trasladar un contenedor de Santiago a Antofagasta vía terrestre cuesta \$3.500.000, en cambio, transportar el mismo contenedor por mar de Valparaíso a Callao en Perú, tiene un costo de \$2.500.000.-

Concluyó su intervención señalando que, las barreras de entrada al cabotaje marítimo, en conjunto con los altos costos que implica prestar el servicio por parte de las navieras, ha derivado en una altísima concentración de mercado, cuestión que no se presenta en el mercado terrestre. Recordó que, los índices de concentración fueron largamente explicados por la Fiscalía Nacional Económica en una sesión anterior.

Z.- [Presentación final del Ejecutivo](#)

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Juan Carlos Muñoz, reiteró que, la iniciativa

busca fomentar la competencia en el cabotaje marítimo, entendiendo que ésta constituye una necesidad relevante para nuestro país.

En ese contexto, agregó que se busca aprovechar de mejor forma el borde costero para el transporte de carga nacional.

Puntualizó que, estamos ante un proyecto que ha recibido diversas opiniones y demostró su satisfacción por aquéllas que han sido favorables.

Posteriormente, hizo presente que, nuestro país, a pesar de contar con una extensa costa, tiene una carga marítima estable y baja, y así se ha mantenido desde el año 2001. Por otro lado, las importaciones y exportaciones han ido al alza de manera sustancial.

Recordó que, la Fiscalía Nacional Económica y la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, han valorado de manera positiva el proyecto de ley en estudio, puesto que, éste permitiría aumentar la productividad de las exportaciones, generar ahorros importantes en costos de transporte y produciría beneficios en materia medio ambiental.

Asimismo, indicó que, la presente iniciativa forma parte de la agenda legislativa priorizada, que se encuentra dentro del pacto fiscal por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal.

Dentro de los aspectos claves del proyecto de ley, destacó los siguientes:

1. No abre el cabotaje, solo se modernizan las excepciones existentes;

2. No hay impacto en el empleo, ninguna de las excepciones lo afecta, al contrario, se fomenta la creación de nuevos puestos de trabajo al permitir que constituyan nuevas empresas navieras nacionales.

3. No presenta ningún riesgo para la seguridad nacional, tal como fue señalado por la Ministra de Defensa Nacional y el Comandante en Jefe de la Armada de Chile.

4. No busca reemplazar los servicios de las naves chilenas, sino que ofrecer servicios en rutas que históricamente, no han sido operadas por navieras chilenas, en especial en el centro al norte del país.

5. Contempla resguardos específicos y permanentes para la zona sur austral.

6. Contribuye a reducir las emisiones de CO₂ mediante el mayor uso del modo de transporte marítimo.

Seguidamente, se refirió a los beneficios del proyecto de ley.

En cuanto a los beneficios asociados a la reducción de tarifas, señaló que, la apertura parcial de cabotaje podría reducir un 43% las tarifas de graneles líquidos y un 35% la de carga general. Lo que implica un beneficio estimado de USD 215 millones anuales.

En relación a los beneficios específicos, es decir, ahorros en casos concretos, señaló los siguientes:

- Eliminación de los costos de transbordo en Callao de la carga de COMEX (USD 20 millones anuales);

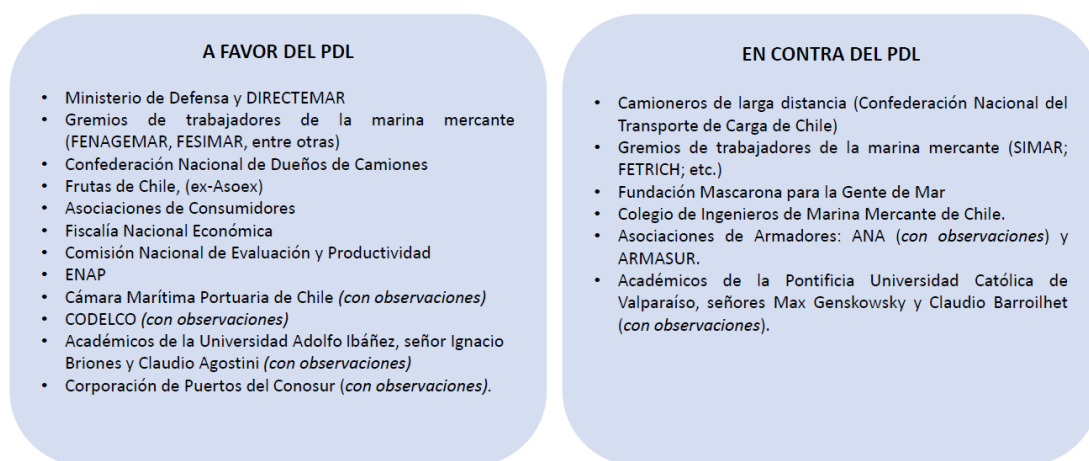
- Beneficios waiver anual. Preciso que, si se analiza toda la carga que va desde la zona central a la zona norte y que se puede cambiar del modo terrestre al modo marítimo utilizando el waiver anual, la estimación del ahorro es entre USD 48 millones y USD 116 millones;

- Ganancias para ENAP (USD 27 millones anuales) y Codelco (USD 14 a USD 21 millones anuales) debido a la reducción de tarifas.

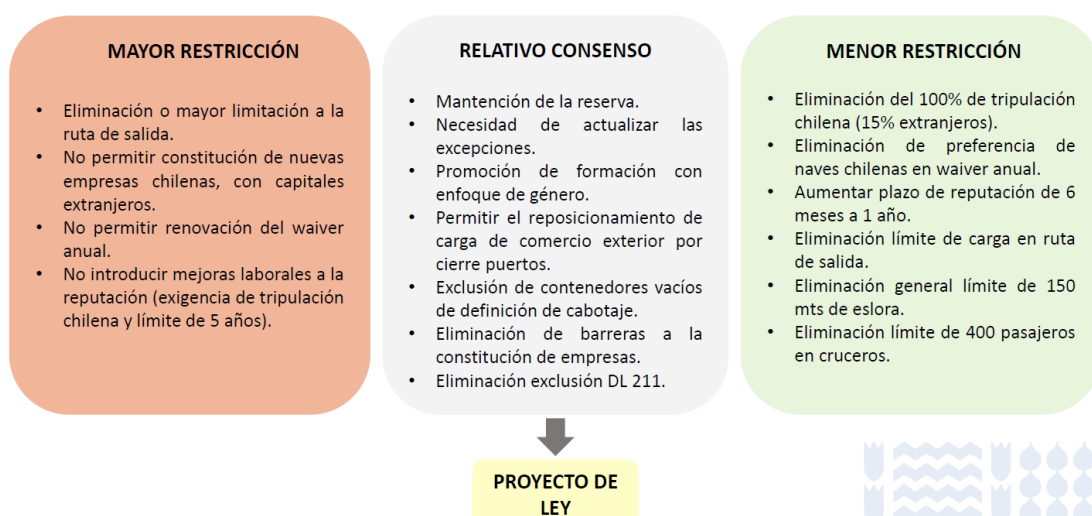
Concluyó su intervención manifestando que, la suma de los puntos mencionados corresponde a un total de USD 109 millones y USD 184 millones anuales, lo que corresponde al 0,8% y 1,3% del Producto Interno Bruto (PIB) nominal, de la actividad de transporte del año 2022.

Presentación del Ministro de Economía, Fomento y Turismo

El Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau, exhibió, a continuación, una lámina que indica a aquellos que se han manifestado a favor y en contra de la iniciativa.



Posteriormente, se refirió a los aspectos de la iniciativa legal que generan relativo consenso y a los que producen menor y mayor restricción, que se detalla en la siguiente lámina:



Destacó que, la iniciativa se sitúa en una situación intermedia entre las distintas posturas indicadas en el cuadro anterior, en la búsqueda de un equilibrio.

A continuación, expresó que, existen diversas preocupaciones que fueron planteadas durante el estudio del proyecto de ley. En ese contexto, indicó que, los aspectos de revisión más reiterados en las exposiciones fueron los siguientes:

1.- Revisión del umbral de 400 personas en

cabotaje de pasajeros (cruceiros).

2.- Revisión de la definición de cabotaje marítimo, para dar mayor certeza en los casos en que la carga de comercio exterior puede ser transportada por naves extranjeras.

3.- Reforzar a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) para excluir a una o más naves mercantes extranjeras del cabotaje cuando exista riesgo para la seguridad nacional.

Posteriormente, **el Honorable Senador señor Pugh** demostró su preocupación por el manejo de la información, de tal manera que se pueda generar una política pública basada en evidencia. Asimismo, solicitó conformar una mesa técnica especializada para analizar las excepciones.

El Honorable Senador señor Bianchi valoró el consenso alcanzado y anunció que, presentará indicaciones relacionadas con la excepción que regirá desde el paralelo 41 al sur. Atendido lo anterior, se mostró dispuesto a votar favorablemente la iniciativa.

El Honorable Senador señor Kuschel consultó por los efectos de la presente iniciativa en caso de huelga.

El Honorable Senador señor Van Rysselberghe manifestó que, luego de la discusión en general, del proyecto de ley es posible mejorar la legislación actual que rige el cabotaje, por lo que confió que, en la discusión particular se perfeccionará esta iniciativa legal.

El Honorable Senador señor Saavedra hizo presente que, uno de los problemas que tiene Huachipato radica en que llevar una tonelada de acero hasta Antofagasta, vale lo mismo que traer esa cantidad desde un puerto de China hasta Antofagasta.

Agregó que, con el cambio que se propone se aumentará la competitividad y los empleos. Esta iniciativa forma parte de una agenda de desarrollo económico que el país debe tener, remarcando que los modos de transporte deben ser rediseñados.

Finalmente, sostuvo que la presente iniciativa no modifica el artículo [19 del Código del Trabajo](#) que dispone que, el ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena.

El Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau, sostuvo que los trabajadores portuarios se han manifestado a favor de la presente iniciativa, toda vez que fortalecerá los distintos puertos de nuestro país, algunos de los cuales se encuentran subutilizados.

Reiteró que, el tránsito al interior de Chile es más oneroso que aquel que se produce desde el exterior hacia nuestro país. Además, hizo referencia a un estudio realizado por el Centro de Estudios Públicos en el que se estima el impacto en la reducción de costos a propósito de lo que se propone.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Juan Carlos Muñoz, observó que el proyecto de ley en estudio permite el reposicionamiento de carga y da más resiliencia al sistema porque permite más servicios.

La Presidenta de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, Honorable Senadora señora Órdenes, señaló que, a partir del debate y análisis de las diferentes exposiciones, hay ciertos temas que deben ser perfeccionados en la discusión particular.

Añadió que, no existe consenso en materia laboral, sin embargo, la iniciativa no modifica el Código del Trabajo ni las normas laborales.

Finalmente, observó que la iniciativa generará mayor desarrollo productivo y, en materia de soberanía no se pone en riesgo la seguridad nacional, cuestión confirmada por la Ministra de Defensa en esta misma instancia.

Votación en general

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado con los votos favorables de la Honorable Senadora señora Órdenes y los Honorables Senadores señores Bianchi, Saavedra y Van Rysselberghe y con el voto en contra del Honorable Senador señor Kusanovic.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de proponer a la Sala la aprobación, en general, del proyecto de ley despachado por la Cámara de Diputados cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto ley N°3.059, de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante:

1. Agrégase en el inciso primero del artículo 1, a continuación del punto y aparte, que pasa a ser punto y seguido el siguiente texto:

“Asimismo, el Estado, en concordancia con las necesidades de la industria nacional, promoverá y fomentará la formación de oficiales y tripulantes nacionales a lo largo del país, y promoverá un acceso equitativo y en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.”.

2. Reemplázase el artículo 3 por el siguiente:

“Artículo 3.- Se entenderá por cabotaje el transporte marítimo, fluvial o lacustre de carga entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. En ningún caso se entenderá como cabotaje el transporte de carga de comercio exterior entre puertos chilenos, salvo que existan servicios de cabotaje prestados por naves nacionales entre dichos puertos, lo que será determinado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, o que la carga no pueda ser descargada en el puerto de destino por motivos de cierre. Tampoco se considerará como cabotaje el transporte de contenedores vacíos entre puntos del territorio nacional. El reglamento determinará la forma y condiciones para verificar la ocurrencia de los casos anteriores. El cabotaje queda reservado a las naves chilenas, con las excepciones que señala esta ley.

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 marítimo entre puertos siempre que su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros, cuenten con capacidad de pernoctación a bordo y tengan como función el transporte de

pasajeros con fines turísticos. La exigencia relativa a que el cabotaje de pasajeros por naves extranjeras debe desarrollarse solamente entre puertos no será aplicable a las recaladas de dichas naves en el Archipiélago Juan Fernández y en Isla de Pascua.

Las naves mercantes extranjeras podrán realizar servicios regulares de cabotaje entre puertos chilenos únicamente si no existen servicios regulares de cabotaje prestados por naves nacionales entre dichos puertos. En estos casos la Autoridad Marítima autorizará a naves mercantes extranjeras de una eslora mayor o igual a 150 metros a participar en el cabotaje por un periodo de un año, renovable por una sola vez, si es que aún no existen naves chilenas prestando servicios regulares en esas rutas. Al término del periodo de renovación, las naves extranjeras deberán cambiar a bandera chilena, y se acogerán a la normativa nacional. Un reglamento determinará las circunstancias en las que se entenderá que no existen servicios regulares.

Asimismo, las naves mercantes extranjeras que provengan desde el exterior y descarguen carga en un puerto nacional podrán realizar cabotaje entre puertos chilenos, sólo en su ruta de salida de acuerdo al itinerario previamente informado a la Autoridad Marítima por éstas o sus respectivas agencias de naves o consignatarios. No obstante, en ningún caso se les permitirá movilizar más carga de cabotaje que aquella de comercio exterior que se haya descargado en puertos nacionales. Lo anterior, deberá ser notificado al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en la forma, tiempo y condiciones que determine el reglamento.

Adicionalmente, las naves mercantes extranjeras podrán participar en el cabotaje definido en el inciso primero, cuando se trate de volúmenes de carga superiores a 3.000 toneladas, previa licitación pública efectuada por el usuario y convocada con la debida anticipación.

Los navieros que participen en la licitación de embarque de carga señalada en el inciso anterior, podrán impugnar su resultado dentro del plazo de tres días hábiles contado desde la fecha de la adjudicación, ante el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Dicho organismo deberá resolver dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la fecha del respectivo reclamo. El plazo para resolver podrá ser prorrogado mediante resolución fundada por una única vez y hasta por cinco días hábiles.

Cuando se trate de volúmenes de carga iguales o inferiores a 3.000 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.”.

3. En el artículo 4:

a) Reemplázase en el inciso noveno las expresiones “la Comisión que se crea en este artículo”, “la Comisión señalada en este artículo” y “La referida Comisión” por la frase “el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”.

b) Reemplázase el inciso décimo por el siguiente:

“El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones aplicará las normas pertinentes de este artículo y ejercerá las demás facultades que le confiere este decreto ley.”.

c) Reemplázase el inciso undécimo por el siguiente:

“Las resoluciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones serán siempre fundadas, se les dará publicidad, serán ejecutadas a través del Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre, y deberán notificarse según determine el reglamento.”.

d). Elimínase el inciso duodécimo.

4. En el artículo 5:

a) Elimínase el inciso segundo, pasando el actual inciso tercero a ser segundo.

b) En el inciso tercero, que ha pasado a ser segundo:

i. Elimínase la frase “y la Comisión señalada en el artículo anterior,”.

ii. Reemplázase la palabra “velarán” por “velará”.

iii. Agrégase una coma entre las palabras “que” y la palabra “respondiendo”.

5. Reemplázase el artículo 6 por el siguiente:

“Artículo 6.- Para los efectos de las disposiciones de esta ley, se reputan como chilenas hasta en un 100% de sus tonelajes propios las naves arrendadas por empresas navieras chilenas a casco desnudo con

promesa u opción de compra, cuya antigüedad de construcción no sea mayor a cinco años, siempre que el plazo para celebrar el contrato prometido o hacer efectiva la opción de compra no sea superior a ocho años. Si la antigüedad de construcción de dichas naves no es superior a un año, el plazo para celebrar el contrato prometido o hacer efectiva la opción de compra podrá aumentarse hasta un total de diez años. Transcurrido un año desde la autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para la reputación de la nave objeto del contrato de promesa u opción de compra, la dotación de la nave deberá ser de nacionalidad chilena. No obstante, si al momento de cumplir dicho plazo existe escasez de oficiales y tripulantes chilenos, la Autoridad Marítima autorizará temporalmente la contratación de dotación extranjera mientras dure tal escasez y en las plazas o cargos que correspondan. Un reglamento determinará las condiciones y requisitos para calificar la escasez de dotación. Se considerarán como de tonelaje propio las naves bajo pabellón chileno y aquellas en construcción en astilleros nacionales.

En forma temporal, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá autorizar a los armadores chilenos el reemplazo de una nave chilena por otra extranjera de semejantes características, cuando la nave chilena quede fuera de servicio por pérdida eventual de sus condiciones de navegabilidad, hecho que será previamente calificado por la Autoridad Marítima. El período de reemplazo no será superior a seis meses, el que podrá prorrogarse por razones debidamente fundadas. La nave chilena objeto de reemplazo debe ser de propiedad de la empresa naviera chilena o encontrarse arrendada por ésta a casco desnudo, con promesa u opción de compra.

Asimismo, para los efectos de la reserva de carga, se reputarán como chilenas las naves arrendadas o fletadas por empresas navieras chilenas, siempre que el arrendamiento o fletamento sea por un plazo no superior a seis meses, el que será renovable total o parcialmente, con autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones hasta por otro período igual. Podrá reputar como chilena hasta el 50% del número de naves que conforma su flota registrada en el país. Para efectos de lo anterior, solamente se contabilizarán las naves que se encuentren en operación, según la forma y condiciones que establezca el reglamento. Las referidas empresas sólo podrán reputar naves de una eslora mayor o igual a 150 metros que no hayan formado parte del registro de bandera chilena en los últimos cinco años. Esto sólo podrá exceptuarse por un tiempo acotado en casos de necesidad pública, tales como situación de desabastecimiento o estado de catástrofe, mediante una resolución debidamente fundada del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Para los efectos de la resolución respectiva, las empresas deberán remitir tales contratos de arrendamiento o fletamento al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, dentro del plazo de siete días hábiles contado desde la fecha de la suscripción del respectivo contrato.

También se reputarán como chilenas para los efectos de la reserva de carga, las naves cuya antigüedad de construcción no

sea mayor a cinco años que sean arrendadas a casco desnudo con promesa u opción de compra por empresas navieras chilenas que se hayan constituido legalmente dentro de los últimos doce meses anteriores a la fecha de los respectivos contratos y que cuenten con la autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

En los casos a que se refiere el inciso anterior, los contratos de arrendamiento con promesa u opción de compra no deberán convenirse a un plazo mayor de ocho años, y el precio total del arrendamiento con promesa u opción de compra por todo el plazo pactado no podrá exceder de tres veces el valor del capital que se mantenga efectivamente enterado. Asimismo, si la antigüedad de construcción de dichas naves no es superior a un año, el plazo para celebrar el contrato prometido o hacer efectiva la opción de compra podrá aumentarse hasta un total de diez años. Transcurrido un año desde la autorización del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para la reputación de la nave objeto del contrato de promesa u opción de compra, la dotación de la nave deberá ser de nacionalidad chilena. No obstante, si al momento de cumplir dicho plazo existe escasez de oficiales y tripulantes chilenos, la Autoridad Marítima autorizará temporalmente la contratación de dotación extranjera mientras subsista tal escasez y en las plazas o cargos que correspondan. Un reglamento determinará las condiciones y requisitos para calificar la escasez de dotación.

Igualmente, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá autorizar que se reputen como chilenas las naves que sean arrendadas a casco desnudo, sin promesa de compra, hasta por un plazo de tres años. Lo anterior, con el objeto de que se establezca, en forma experimental, un nuevo tráfico naviero hacia lugares respecto de los cuales no exista un servicio regular chileno. Estas naves podrán enarbolar pabellón chileno y sus dotaciones deberán ser chilenas de acuerdo con las normas legales vigentes.

Los espacios de naves de armadores extranjeros sólo se reputarán como espacios de naves chilenas para los efectos de la reserva de carga de comercio exterior establecida en el artículo 4, cuando correspondan efectivamente a una compensación de espacios cedidos por los navieros chilenos en el correspondiente tráfico o servicio.

La infracción a lo dispuesto en este artículo será sancionada en conformidad a las normas del artículo 17.”.

Artículo 2.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el inciso segundo del artículo 11 del decreto ley N°2.222, de 1978, que sustituye la Ley de Navegación:

1. Elimínase en la letra a) la frase “; que su presidente, gerente y mayoría de directores o administradores, según el caso, sean chilenos; y que la mayoría del capital social pertenezca a personas naturales o jurídicas chilenas”.

2. Elimínase en la letra b) la frase “que sus administradores, en su caso, sean chilenos;”.

3. Elimínase la letra c).

Artículo 3.- En ningún caso lo dispuesto en esta ley modifica el régimen de navegación por aguas interiores establecido en la legislación chilena y en el Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina de 1984, promulgado mediante decreto supremo N° 401, de 1985, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo transitorio.- El reglamento que debe dictarse en conformidad a esta ley deberá ser sometido a consulta de la Autoridad Marítima.”.”.

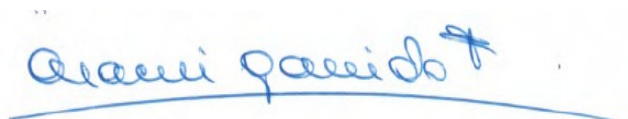
- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas los días **6 de marzo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Juan Luis Castro, Alejandro Kusanovic y Enrique Van Rysselberghe; **13 de marzo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Karim Bianchi, Alejandro Kusanovic, Gastón Saavedra (Juan Luis Castro) y Enrique Van Rysselberghe; **20 de marzo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Gastón Saavedra (Juan Luis Castro) y Enrique Van Rysselberghe; **3 de abril de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Alejandro Kusanovic, Gastón Saavedra (Juan Luis Castro) y Enrique Van Rysselberghe; **10 de abril de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Juan Luis Castro, Alejandro Kusanovic y Enrique Van Rysselberghe; **17 y 24 de abril de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Alejandro Kusanovic, Gastón Saavedra (Juan Luis Castro) y Enrique Van Rysselberghe; **8 de mayo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Karim Bianchi, Alejandro Kusanovic, Gastón Saavedra (Juan Luis Castro) y Enrique Van Rysselberghe; **15 de mayo de 2024**, con asistencia de los

Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Alejandro Kusanovic, Gastón Saavedra (Juan Luis Castro) y Enrique Van Rysselberghe, y **31 de mayo de 2024**, con asistencia de los Honorables Senadores señora Ximena Órdenes (Presidenta), señores Karim Bianchi, Alejandro Kusanovic, Gastón Saavedra (Juan Luis Castro) y Enrique Van Rysselberghe.

Sala de la Comisión, a 3 de junio de 2024.



ARACELI GARRIDO FERNÁNDEZ
Abogado Secretaria (S) de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE Y LA LEY DE NAVEGACIÓN, PARA FOMENTAR LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL CABOTAJE MARÍTIMO. (BOLETÍN N° 14.532-15).

- I. OBJETIVO (S) DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** mantener la reserva de cabotaje a naves con bandera chilena, optimizando y flexibilizando el uso de excepciones que la misma ley contempla.
- II. ACUERDOS:** aprobado en general por 4 votos a favor y 1 en contra (4X0).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** consta de tres artículos permanentes y de un artículo transitorio.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. URGENCIA:** “simple”.
- VI. ORIGEN E INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Mensaje del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echeñique.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 86 votos favor, 26 en contra, 6 abstenciones.
- IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 23 de noviembre de 2023.
- X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general.
- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - [Decreto ley N°3.059](#), Ley de fomento a la marina mercante.
 - [Decreto ley N° 2.222](#), de 1978, que sustituye la Ley de Navegación.

Valparaíso, a 3 de junio de 2024.



ARACELI GARRIDO FERNÁNDEZ
Abogado Secretaria (S) de la Comisión

ÍNDICE

OBJETIVO (S) DEL PROYECTO	1
CONSTANCIAS	1
ASISTENCIA	2
ANTECEDENTES DE HECHO	5
ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE	5
DISCUSIÓN EN GENERAL	6
TEXTO DEL PROYECTO	116
PROYECTO DE LEY:.....	116
ACORDADO	121
RESUMEN EJECUTIVO	123