**INFORME**

**ESTADO DE APLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN**

**A LA LEY DE CABOTAJE EN ARICA**

**ENERO 2020**

**ANTECEDENTES:**

Con fecha 11 de febrero de 2019, el Presidente de la República aprobó la ley 21.138, que modifica el D.L N° 3.059, en cuanto a autorizar el cabotaje de pasajeros a cruceros de bandera extranjera entre distintos puntos del país, lo que antes de esta modificación, sólo se concedía esta actividad a naves de bandera nacional. El texto de esta modificación es el siguiente:

“MODIFICA EL DECRETO LEY N° 3.059, DE 1979, PARA AUTORIZAR EL CABOTAJE DE PASAJEROS A CRUCEROS DE BANDERA EXTRANJERA, EN LOS CASOS QUE SEÑALA:

“Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente proyecto de ley originado en moción de los H. Senadores señores Alejandro Navarro Brain, Alejandro Guillier Álvarez y Ricardo Lagos Weber

Proyecto de ley:

"Artículo único. - Modifícase el decreto ley N.º 3.059, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante, de la siguiente forma:

a) Reemplázase la denominación del Título II, por la siguiente:

"Título II

Del Cabotaje y de las Reservas de Carga".

b) Introdúcense, en el artículo 3°, las enmiendas que siguen:

1.- En el inciso primero:

i) Sustitúyese su primera oración, por la siguiente: "El cabotaje queda reservado a las naves chilenas, con las excepciones que señala esta ley.".

ii) Elimínase, en su segunda oración, la expresión "de pasajeros y".

2.- Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando los actuales incisos segundo a noveno a ser incisos tercero a décimo, respectivamente:

"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 y cuando 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 deba desarrollarse solamente entre puertos no será aplicable a las recaladas de dichas naves en el Archipiélago Juan Fernández y en Isla de Pascua.".

3.- Agrégase en el inciso segundo, que pasa a ser inciso tercero, a continuación de la frase "en el cabotaje", la locución "definido en el inciso primero, “.”.

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto, promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República”.

**EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN EN EL CABOTAJE DE PASAJEROS Y DE CARGA:**

Antes de la modificación, los cruceros extranjeros que arribaban a los puertos chilenos, estaban impedidos de embarcar nuevos pasajeros, a menos que estos desembarcaran en otro país. Es decir, no existía la posibilidad, por ejemplo, que una persona pudiera subir a un crucero de bandera internacional en Arica y desembarcar en Valparaíso o Punta Arenas, es decir en otro puerto nacional, eso solo lo podían hacer las naves chilenas.

Por lo anterior, se puede deducir que el principal efecto de esta modificación impacta en el sector turístico, como lo analiza la periodista Marcela Gómez en su artículo “Subir en Arica y bajar en Punta Arenas en un gran crucero internacional” publicado en www.pauta.cl, con fecha 17/01/2019:

*“Hasta ahora, para abordar un gran crucero en Chile se exige un requisito adicional al pago: que se desembarque en otro país. No es un capricho, sino una exigencia legal que reserva el trasporte de carga y pasajeros entre distintos puertos chilenos exclusivamente a naves que operen bajo bandera nacional. Esto, que se conoce como reserva de cabotaje, va a cambiar.*

*“Una ley aprobada el 13 de enero mantiene el cabotaje en el caso de la carga, pero permite que las naves extranjeras con fines turísticos y capacidad para más de 400 pasajeros puedan trasladar personas por mar, ríos y lagos entre dos puntos del territorio nacional, incluyendo la zona económica exclusiva. Las únicas excepciones se aplican a las recaladas en Rapa Nui (Isla de Pascua) y el archipiélago Juan Fernández.*

*“Aunque hay coincidencia en que se trata de una gran noticia en materia de turismo, con positivos impactos en las economías de las 12 ciudades puertos de Chile, los cambios no se verán en el corto plazo y su sustentabilidad también depende de otros avances. Además, la nueva ley reabre nuevamente el debate sobre el cabotaje de carga, cuya flexibilización ha sido parte de los planes de gobiernos de distinto signo, sin resultados a la fecha.”*

En efecto, el turismo sería el gran beneficiado con esta acción legislativa, aun cuando como ya veremos más adelante en este análisis, no todas las ciudades puerto han visto cristalizada esta oportunidad. Por otra parte, para el cabotaje de carga, el efecto de esta modificación no ha tenido impacto, pues se mantiene inalterable en esta materia.

Al respecto, en la publicación del sitio web www.mundomarítimo.cl, del 23 de diciembre 2019, se señala en parte lo siguiente:

*“En febrero de este año entró en vigencia la ley 21.138 que permite el cabotaje de pasajeros en cruceros extranjeros siempre que se cumplan ciertas condiciones, lo que constituye una medida de apoyo al turismo más de que de apertura del cabotaje en Chile*”.

En esta materia, continúa el artículo, *“el abogado Rafael Durán, especialista en derecho marítimo, aduanero, seguros y litigios y arbitrajes comerciales, comenta al respecto que en Chile se establece que las naves mercantes extranjeras podrán participar en el cabotaje, cuando se trate de volúmenes de carga superiores a 900 toneladas, previa licitación pública efectuada por el usuario, convocada con la debida anticipación. En volúmenes de carga iguales o inferiores a 900 toneladas y no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno, la Autoridad Marítima es la llamada a autorizar el embarque de dichas cargas en naves mercantes extranjeras, el que se debe dar siempre en el caso del transporte exclusivo de pasajeros.*

*“En los casos de autorización, se considera en la práctica muchas veces la existencia de acuerdos de reciprocidad. “Lo que en principio parece como una apertura hacia el cabotaje extranjero en realidad no lo es, ya que se consideró que el mercado de cruceros realizado por la industria nacional no comprende embarcaciones iguales o mayores a 400 pasajeros por naves extranjeras, mientras que respecto de embarcaciones foráneas de menor capacidad (menor a 400 pasajeros), se establece una prioridad de ruta a la industria nacional", clarifica el abogado.*

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

PANORAMA DEL CABOTAJE EN AMÉRICA LATINA

Respecto al actual manejo del cabotaje en otros países de nuestro continente, el experto señala que la mayoría reserva el cabotaje y tienen establecidas distintas medidas de fomento a sus Marinas Mercantes, aunque existen diferentes acepciones de cabotaje:

*“Argentina hace una subdistinción dentro del cabotaje: cabotaje nacional sólo a buques de bandera argentina y cabotaje fronterizo, que puede ser con buques de bandera extranjera en aguas nacionales si hay tratados, convenios o acuerdos internacionales.*

*“Uruguay se adopta una definición más amplia, pues la navegación y comercio de cabotaje es la que se realiza entre puertos de la República y por vía fluvial entre puertos de la República y los de los países limítrofes.*

*“Brasil, Colombia, Perú y Venezuela no hacen distinciones y hacen reserva de cabotaje para sus embarcaciones de bandera nacional, pero con excepciones.*

*"En Brasil, los buques de pabellón extranjero pueden operar en las navegaciones de cabotaje y cursos interiores nacionales, siempre que sean fletados por una empresa brasileña de navegación.*

*“En Colombia, excepcionalmente se permite a empresas extranjeras realizarlo cuando las empresas nacionales no están en capacidad de hacerlo.*

*“En Venezuela, se permite a la autoridad marítima otorgar, a solicitud de parte, en forma excepcional, un permiso especial a buques de matrícula extranjera, para efectuar cabotaje o navegación doméstica”.*

Por último, el experto manifiesta que *"el caso que resulta más destacable es el de Perú, en que recientemente por medio de una ley de 2018 (Decreto Legislativo 1413) y su reglamento de 2019 (DS 029-2019-MTC), se ha abierto el cabotaje por sobre los límites o reservas tradicionales.*

*“Lo esencial es que el cabotaje, de pasajeros y carga, puede ser realizado por empresas o personas constituidos en el Perú, pero con capitales peruanos o extranjeros, que cuenten con los permisos de la autoridad correspondiente y siempre que tengan certificación de clase otorgada por una clasificadora miembro de la IACS, y cuenten con cobertura de P&I o responsabilidad civil”. “Para promover aún más el cabotaje a navieras extranjeras, se permite por el plazo de tres años desde la vigencia del DS, obviar el requisito de encontrarse constituidos en el Perú y de obtener el permiso de operación de la autoridad correspondiente, plazo que es prorrogable”*

**SITUACIÓN ACTUAL DEL CABOTAJE NACIONAL**

Visiones que abarcan y analizan ambos campos del cabotaje, son captadas en el artículo ya mencionado de la periodista Marcela Gómez, publicado el 17 de enero de 2019:

*“Si ya se flexibilizó parcialmente el cabotaje de pasajeros, es natural que la atención vaya al transporte nacional de carga por vía marítima. Por algo tanto en la agenda de Impulso Competitivo (2011) como en la de Productividad, Innovación y Crecimiento (2014) se propone permitir una mayor competencia en este mercado para incentivar el ingreso de más actores y con ello reducir las tarifas. El debate tiene una larga antigüedad.*

*“El Gobierno ya decidió avanzar al respecto. “Creemos que con una propuesta adecuada que abra la ley de cabotaje de carga, como país podremos transportar más carga, mejoraremos nuestra competitividad y resiliencia en nuestras redes de transporte”, precisa el subsecretario de Transportes, José Luis Domínguez.*

*“En Arica, como en otros puertos de Chile, el terminal brinda servicios alternativos tanto a naves de pasajeros como de carga. Un mayor flujo de turistas previsto con el cambio legal demandará servicios diferenciados, como el terminal de pasajeros ya en diseño para el puerto de Arica.*

*“Advierte que Chile tiene hoy un rol de liderazgo en la región por su actividad portuaria y logística, “y no podemos perder terreno”. Añade que Perú “ya se abrió el cabotaje de carga, por lo que como ministerio ya estamos estudiando fórmulas para definir una nueva propuesta normativa que flexibilice el tránsito de naves extranjeras en territorio nacional”.*

*“La Asociación Nacional de Armadores ha planteado sus reparos a una apertura total del cabotaje, demandando igualdad de condiciones para competir. En simple, esto implicaría que las firmas extranjeras se constituyan en el país y operen bajo las leyes chilenas en materia laboral, tributaria, entre otras regulaciones.*

*“El senador Kenneth Pugh estima que la apertura del cabotaje de pasajeros bajo ciertas condiciones permitirá evaluar qué efectos se producen, lo que estima puede ser relevante a la hora de definir cambios en materia de carga.*

*“Hay varios elementos a considerar. Algunos son económicos, de costos y distorsiones que podría generar el ingreso de actores externos. Pero también es relevante considerar que Chile es un país marítimo y que el 94% de todo lo que mueve el país, de entrada, o salida, se hace por mar. La reserva de cabotaje nos permite tener con una marina mercante nacional; de lo contrario, los armadores podrían llevar su registro a otras naciones y contratar tripulaciones afuera. Abrirse completamente es algo que se debe evaluar bien y los avances hacerlos con mucha precaución”, comenta”.*

**SITUACIÓN DEL CABOTAJE DE CRUCEROS EN ARICA**

Cuando se dio a conocer la modificación del D.L N° 3.059, el mundo del turismo nacional manifestó su alegría por la nueva ley. *“La subsecretaria de la cartera, Mónica Zalaquett, afirma que ella permitirá potenciar el turismo local, aumentar la competencia y abrir nuevas rutas. Explica que la industria de cruceros a nivel global está creciendo en torno al 7% y que en la temporada actual Chile recibirá más de 450 mil pasajeros. “Con nuestros más de 4.300 kilómetros de costa y nuestras bellezas naturales podemos ser un destino de excepción, ya que con esta ley la industria podrá ofrecer cruceros de entre cinco y siete días, que representan un 90% de la demanda actual por este producto”.*

*Por su parte, la vicepresidenta ejecutiva de la Federación de Empresas de Turismo de Chile (Fedetur), Helen Kouyoumdjian, felicitó este avance ya que “abre una nueva dinámica que se concretará con la oferta de productos que hoy no existen. Por ejemplo, que pasajeros chilenos y extranjeros que visiten nuestro territorio, como hoy ocurre especialmente con los brasileños, puedan complementar sus recorridos con cruceros cortos dentro de Chile.*

*“Aunque esta ley protege la oferta de cruceros y buques de turismo nacionales, que hoy fundamentalmente operan atractivos circuitos de Puerto Montt al sur, naves extranjeras con capacidad incluso inferior a 400 pasajeros podrán abrir nuevas rutas que hoy las empresas locales no ofrecen. Y no sólo en el sur”.*

Sin embargo, hasta la fecha de hoy, transcurrido exactamente un año de la promulgación de la Ley 21.138, ésta ha beneficiado solo a ciudades puertos del centro y sur del país, no siendo notorios sus efectos en la zona norte del país, situación que ha hecho presente el senador por la Región de Arica y Parinacota, José Durana, destacada por el Semanario Ariqueño Primera Vista, en publicación del 27/01/2020:

*“Hace un año se implementó la Ley 21.138 para autorizar el cabotaje de pasajeros a cruceros de bandera extranjera, entre distintos puntos del país, lo que beneficiaría el turismo nacional para seguir aumentando el número de personas que nos visitan y permitiendo el desarrollo de nuevas rutas y polos turísticos.*

*“Pese a la vigencia de la normativa, ésta sigue siendo privativa para San Antonio y Valparaíso, terminales donde recalan o inician sus rutas estos barcos de pasajeros, sin considerarse a los puertos de la zona norte del país. Es por esta razón que el senador, José Miguel Durana exige que se cumpla la ley y pidió oficiar desde la Cámara Alta a los organismos pertinentes.*

*“Puntualizó que la implementación de la ley está radicada en la Subsecretaría de Transportes y por añadidura en la Subsecretaría de Turismo. “No se puede impulsar una ley y dejarla en letra muerta. Hasta hoy seguimos como antes y las líneas navieras no han creado estas rutas, ni una tarificación para los tramos internos en Chile, por lo mismo, se deben tomar acciones para incluir a Arica”.*

*“El legislador añadió que este proyecto es muy importante y de implementarse como corresponde, se daría un nuevo impulso al turismo, ya que promoverá rutas internas con puertos cuyas ofertas turísticas terrestres se complementan, como el concepto Desierto – Andes que comparten Arica, Iquique y Antofagasta, por nombrar algunas.*

*“En este mismo sentido, el parlamentario gremialista comentó que para el término de la temporada estival 2019-2020 se espera duplicar las recaladas de cruceros respecto del periodo anterior en Arica, con una estimación de 30 mil turistas entre pasajeros y tripulación movilizados durante toda la época.*

*“Arica es un puerto bifronterizo conectado con Perú y Bolivia que posee su propia oferta turística que incluye a las momias más antiguas del mundo, que resulta atractivo para pasajeros extranjeros que visitan estos países por tierra y que podrían acceder a la opción de subirse a un crucero en Arica o bajarse para ir a esos destinos. Hoy aún no lo pueden hacer. “Somos parte del desierto más árido del planeta, tenemos valles y montañas y hemos ganado un posicionamiento como destino en el turismo mundial. Hoy el desafío es renovar esos productos, con las rutas de cruceros entre puertos del país dado que la actividad turística es un mercado dinámico que también demanda novedad en sus productos”, recalcó el legislador”.*

Así las cosas, podemos concluir que este gran avance para la industria del turismo nacional que representa la apertura del cabotaje de pasajeros a cruceros de bandera extranjera, no se ha incorporado aún como un beneficio real para el turismo local. Queda claro que los factores que intervienen en esta situación no se limitan solo a una voluntad política, sino que, además, y sobre todo, se abren a la necesidad de robustecer el potencial de acogida turística de nuestra ciudad, como el proyecto de terminal de pasajeros del Puerto de Arica que se encuentra en diseño, y otros avances que eleven la capacidad y atractivo de nuestra oferta turística e incentiven a los operadores de cruceros a incluirla en sus circuitos de alcance nacional.

Marcos Cisternas Sandy

Ingeniero (Ej.) en Administración de Empresas

Observatorio de Desarrollo Regional (ODER)

Universidad de Tarapacá

Bibliografía Digital:

www.bcn.cl

www.aqua.cl

www.pauta.cl

www.primeravista.cl

https://www.gob.cl/ministerios/ministerio-de-transportes-y-telecomunicaciones

www.mundomarítimo.cl