

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Navarro, Guillier y Lagos, que modifica el artículo 3° del decreto ley N° 3.059, de 1979, para autorizar el cabotaje de pasajeros a cruceros de bandera extranjera, en los casos que señala.

I. CONCEPTO DE CABOTAJE

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la voz "Cabotaje", significa "Tráfico marítimo en las costas de un país determinado".

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

La política de "libertad del mar" o "de navegación", en la realidad cede ante una regulación estatal que protege el tráfico marítimo con banderas chilenas. Es una de las pocas industrias proteccionistas que quedan en el marco de la economía neoliberal que nos rige.

Tal y como dispone en artículo 1 del Decreto Ley 3059, LEY DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE: "La Política naviera permanente de Chile es fomentar el desarrollo y favorecer la mantención de su Marina Mercante en armonía con el interés general. En tal sentido, el Estado de Chile propenderá a apoyar a las empresas navieras chilenas para obtener acceso a los mercados mundiales de transporte marítimo y para que transporten efectivamente desde o hacia Chile una parte relevante de las cargas marítimas".

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

II. CARACTERISTICAS DEL CABOTAJE DE PERSONAS

La Industria de cabotaje de personas se encuentra muy desarrollada a nivel internacional por la existencia de cruceros. De acuerdo a datos de la Cámara Chileno Norteamericana de Comercio: "la industria de los cruceros es el segmento de la industria turística internacional con mayor crecimiento, alcanzando un aumento en su actividad del 2100% desde 1970, año en el que sólo alrededor de 500 mil personas tomaban cruceros. La industria estima que alrededor de 13.5 millones de personas tomaron algún crucero en 2009, aumentando a 14.3 millones en 2010".

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

Incluso, se señala que el "promedio del 8,5% de crecimiento anual en los últimos 20 años, y cerco de 90 millones de pasajeros desde 1980, 60% de los cuales han sido generados en la última década, en una tendencia que no muestra signos de

desaceleración, con 13 y 13,5 millones de pasajeros en 2.008 y 2.009, comparados con los 12,6 millones en 2.007, y que se espera continúe a lo largo del siglo 21".

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

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

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

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

III. REGULACIÓN DEL CABOTAJE DE PASAJEROS EN CHILE

Tal como vimos, la realidad actual de Chile dista de ser halagüeña para el mercado de cruceros, particularmente cuando se trata del cabotaje de pasajeros entre puertos chilenos por barcos con bandera extranjera.

De acuerdo al artículo 3 del Decreto Ley 3059, LEY DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE:

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

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

La adjudicación de embarques de cargas mediante el proceso de licitación señalado en el inciso anterior, podrá ser reclamado por los navieros chilenos que participaron en la licitación dentro del plazo de tres días hábiles, contado desde la fecha de su adjudicación ante la Comisión mencionada en el artículo siguiente, la que deberá

resolver en su sesión inmediatamente posterior a la fecha del reclamo, sea aquélla ordinaria o extraordinaria. Transcurridos 30 días contados desde la fecha del reclamo sin que medie un pronunciamiento de la Comisión, la adjudicación de la licitación se entenderá aprobada.

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. DISCRIMINACIÓN A LA INDUSTRIA DE CRUCEROS

De acuerdo al informe de Puertos del Cono Sur, "la magnitud de nuestra costa no nos permitiría satisfacer la demanda de cruceros con una duración de 7 días o menos, ya

que las naves de cruceros extranjeras no pueden realizar cabotaje y por las distancias existentes, no podrían recalar en países vecinos para efectuar los recambios de pasajeros".

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

V. PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA

Cabe señalar que el gobierno de Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley, Boletín 8330-15, que "Modifica Ley de Fomento a la Marina Mercante, (Decreto Ley N° 3.059 de 1979) y ley sobre Impuesto a la Renta (Decreto Ley N°824 de 1974), permitiendo que naves mercantes chilenas y extranjeras, puedan realizar cabotaje", el que ingresó el martes 5 de Junio de 2012 a la Cámara de Diputados.

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

VI. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Acogemos la solución de Puertos del Cono Sur, de permitir expresamente el cabotaje de pasajeros, para barcos de bandera extranjera entre puertos chilenos, pero con limitaciones, para proteger la industria nacional. Los límites son permitir esta actividad sólo para barcos de hasta 400 pasajeros, en caso de que no haya disponibilidad de cabotaje en barcos de bandera nacional, y previa autorización de autoridad competente.

POR TANTO, VENIMOS EN PRESENTAR EL SIGUIENTE

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Modifícase de la siguiente forma el artículo 3 del Decreto Ley 3059, LEY DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE:

a) En el inciso primero, elimínase la fórmula "de pasajeros y".

a) Intercálase el siguiente nuevo inciso segundo, modificándose el orden correlativo de los incisos siguientes: "Se entenderá por cabotaje de pasajeros, el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Las naves de pasajeros extranjeras podrán participar en el cabotaje, siempre y cuando su capacidad de transporte sea igual o superior a 400

pasajeros. Sólo se podrá efectuar cabotaje de pasajeros en naves extranjeras cuya capacidad de transporte sea inferior a 400 pasajeros, cuando en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, lo que será determinado y autorizado en la forma establecida en un reglamento dictado por la autoridad competente".