

JULY 2020

## UNCTAD Research Paper No. 48 UNCTAD/SER.RP/2020/7

# Desafíos en la competencia y la regulación de infraestructuras y servicios portuarios y del sector del transporte marítimo

Especial referencia a la situación en la región de América Latina y el Caribe

**Juan Luis Crucelegui Garate**

Chief of Capacity  
Building and Advisory  
Services  
Competition and  
Consumer Protection  
policies  
Division of International  
Trade and  
Commodities, UNCTAD  
juanluis.crucelegui@un.org

### Resumen ejecutivo

**El transporte marítimo es clave en el comercio internacional e incluye muchos segmentos que dependen de su funcionamiento. Supone el 80% del comercio a nivel mundial. En los últimos años el sector ha perdido impulso por razones atinentes a la crisis económica que ha impactado en la demanda de forma negativa. Por otra parte, se ha producido un importante proceso de reconversión y de concentración que ha modificado el equilibrio competitivo. La entrada de las grandes compañías marítimas en el ámbito de las infraestructuras y servicios portuarios supone un desafío para la competencia que requiere la intervención de los poderes públicos en términos regulatorios y, en particular de las autoridades de competencia. Durante muchos años el sector se ha beneficiado de una exención de las reglas de la competencia pero en estos momentos se encuentra sometido a su aplicación de forma plena. El contexto actual, plantea problemas a los proveedores de servicios de transporte marítimo de línea. Entre estas dificultades figuran la reducida demanda debido al frágil crecimiento del comercio mundial desde 2009; fletes históricamente bajos; la intensa competencia entre los transportistas, que podría dar lugar a recortes insostenibles en los fletes; la pugna por adquirir mega buques; y nuevos requisitos reglamentarios ambientales más estrictos**

**Palabras clave:** Competencia, regulación, crecimiento, poder de mercado, concentración, prácticas colusorias, transporte marítimo, servicios portuarios.,

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the United Nations or its official Member States. The designations employed and the presentation of material on any map in this work do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city, or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers and boundaries.

This paper represents the personal views of the author(s) only, not the views of the UNCTAD secretariat or member States. The author(s) accept sole responsibility for any errors. Any citation should refer to the author(s) and not the publisher. This paper has not been formally edited.



---

## Indice

I.	<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
II.	<b>La competencia en los servicios e infraestructuras portuarias.....</b>	<b>7</b>
III.	<b>El papel de las autoridades de competencia y los aspectos que influyen en la competencia y la competitividad de los puertos.....</b>	<b>7</b>
	A. El papel de léas autoridades de Competencia.....	7
	B. Aspectos que influyen en la competencia y la competitividad de los puertos.....	8
IV.	<b>Arreglos de cooperación en el transporte marítimo de línea.....</b>	<b>12</b>
	A. Las conferencias marítimas.....	12
	B. Los Consorcios.....	13
	C. Las alianzas mundiales.....	13
	D. Los exámenes voluntarios.....	14
V.	<b>El marco regulatorio de la competencia en el transporte marítimo.....</b>	<b>15</b>
	A. China.....	16
	B. Estados Unidos.....	17
	C. Unión Europea.....	17
VI.	<b>Estructura del mercado, concentración y competencia.....</b>	<b>18</b>
VII.	<b>Problemas derivados de las cuestiones relativas a la competencia.....</b>	<b>22</b>
VIII.	<b>Conclusiones .....</b>	<b>23</b>

---

## NOTA

La UNCTAD es el punto focal dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas para todos los asuntos relacionados con el derecho y la política de competencia. La UNCTAD promueve el conjunto de principios y normas equitativos acordados multilateralmente en las Naciones Unidas para el control de las prácticas comerciales restrictivas, adoptado por la Resolución 35/63 de la Asamblea General el 5 de diciembre de 1980. El trabajo de la UNCTAD se lleva a cabo mediante deliberaciones intergubernamentales, actividades de cooperación técnica, políticas de asesoramiento e investigación y análisis sobre la interfaz entre el derecho y las políticas de la competencia y de protección del consumidor y las políticas para el Desarrollo.

La UNCTAD ayuda a los países en desarrollo y países con economías en transición a adoptar o revisar la legislación y las políticas de competencia y de protección del consumidor, para alinearse con las mejores prácticas internacionales, y también apoya el establecimiento de marcos regionales en estas áreas. Las políticas de competencia y protección del consumidor son complementarias de las políticas comerciales e industriales. Desempeñan un papel importante en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La UNCTAD tiene una considerable experiencia en la implementación y el desarrollo de políticas de competencia y protección del consumidor desde la década de 1980, ya que ambas políticas son cruciales para el desarrollo inclusivo y sostenible.

Este documento ha sido elaborado por el personal del Departamento de Políticas de Competencia y de Protección del Consumidor de la UNCTAD con la colaboración del Departamento de Logística y Comercio, y en particular de su responsable, Jan Hoffmann. En él se reflejan las discusiones que tuvieron lugar en la VIII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia (GTCC) de América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia (Brasil) en octubre de 2018, donde se debatieron temas relativos a la interacción de las políticas de comercio y competencia en el sector del transporte marítimo y en el uso de los servicios y las infraestructuras portuarias.

## I. Introducción

La cadena de suministro del transporte marítimo incluye muchos segmentos, que van desde la construcción, la propiedad y el registro de buques a su operación y desguace. Cada segmento incluye diferentes agentes de los países desarrollados y los países en desarrollo. Más del 80% del comercio mundial de mercancías en volumen y más del 70% en valor se transportan por mar y se manejan en los puertos marítimos de todo el mundo.

No obstante, la actividad en el comercio marítimo internacional perdió impulso durante 2018 debido a los problemas que se han generado en la economía y el comercio mundial. Si bien ha habido un crecimiento del 2.7% en el comercio marítimo, este porcentaje queda muy por debajo del 4.1% que se produjo en 2017. La desaceleración ha afectado a gran parte de los sectores económicos y ello se ha reflejado en casi todos los segmentos de carga marítima.

Las actividades relativas a la manipulación de las mercancías en los puertos también han sufrido una desaceleración. Así el crecimiento en el tráfico portuario creció un 4,7%, muy por debajo del 6,7% que se produjo en 2017.

Las causas de esta desaceleración son muy diversas, pero se pueden achacar a las tensiones comerciales y el proteccionismo entre China y Estados Unidos y también a la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea. Por otra parte, la agitación geopolítica y las interrupciones en la oferta del petróleo han contribuido a ahondar la crisis y la recesión de algunas economías emergentes y a disminuir el volumen de los intercambios, afectando a la mayor parte de los sectores industriales.

A pesar de ello se estima que el volumen del transporte marítimo alcanzó los 11 mil millones de toneladas, máximo histórico, según consta en los archivos de la UNCTAD<sup>1</sup>. La UNCTAD proyectó un crecimiento del 2,6% en 2019 y una tasa de crecimiento anual de un promedio del 3.4 % para el período 2019-2024. Sin embargo, la perspectiva sigue siendo desafiante, dada la incertidumbre creada con respecto a la evolución de las políticas comerciales entre las grandes potencias.

Los gastos de transporte son una porción no despreciable de los costos comerciales. En 2018 los países invirtieron en promedio alrededor del 15% del valor de sus importaciones en transporte internacional y seguros, aunque estos gastos eran mayores en las economías pequeñas y vulnerables: en promedio ascendieron al 22% en los pequeños Estados insulares en desarrollo, el 19% en los países en desarrollo sin litoral y el 21% en los países menos adelantados. Los puertos menos eficientes, una infraestructura inadecuada, las limitadas economías de escala y los mercados de transporte menos competitivos son algunos de los factores determinantes del peso de los gastos de transporte en muchos países en desarrollo<sup>2</sup>. El mayor tamaño de los buques y la reducción de la competencia debido al aumento de la consolidación pueden empeorar esta situación, en particular para las economías pequeñas y estructuralmente débiles.

El índice de conectividad del transporte marítimo de línea (LSCI por sus siglas en inglés) de la UNCTAD mide el grado de integración de un país en las redes mundiales de transporte marítimo de línea. La conectividad mejoró significativamente en el período 2004-2017 y el índice aumentó en la mayoría de los países<sup>3</sup>. En la región de América Latina y el Caribe, entre 2007 y 2014, el índice de

<sup>1</sup> UNCTAD, 2019, Review of Maritime Transport 2019. Publicación anual de las Naciones Unidas.

[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2019_en.pdf)

<sup>2</sup> UNCTAD, 2019.

<sup>3</sup> Véase <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=92>.

conectividad marítima ha experimentado un crecimiento del 41%, por encima de cualquiera de los mercados de referencia a escala mundial. “Esta dinámica debe seguir potenciándose para recortar el rezago existente de la región América Latina y el Caribe (35,70) respecto a otros mercados más maduros como China (167,50), Estados Unidos (98,70) o Alemania (97,80) debido a la diferencia en el número de conexiones marítimas disponibles en cada uno de ellos y a la tipología de buques asignados”.<sup>4</sup> Un estudio de la UNCTAD que evaluó los efectos de la naturaleza de las conexiones marítimas en las exportaciones bilaterales de mercancías en contenedores demostró que la calidad de la conectividad marítima probablemente era un importante factor determinante del acceso a los mercados extranjeros y, en última instancia, de los resultados en materia de exportación<sup>5</sup>.

El último Informe sobre transporte marítimo publicado por la UNCTAD<sup>6</sup> señala que los puertos de pequeños países tienden a proporcionar servicios de transbordo a países vecinos más grandes. A menudo, las economías más pequeñas se benefician de las restricciones de cabotaje en los países vecinos más grandes, ya que estas restricciones limitan las opciones de conexión (servicios de alimentación) a lo largo de las costas, p. Ej. de Brasil, India, Japón o Estados Unidos. Colombo (Sri Lanka) tiene un LSCI más alto que cualquier puerto de la India. Montevideo (Uruguay) ha mejorado significativamente su conectividad, mientras que el LSCI de Santos (Brasil) se ha estancado. En el Caribe, Balboa (Panamá), Caucedo (República Dominicana) y Kingston (Jamaica) han sido durante mucho tiempo puertos principales. La ampliación del Canal de Panamá ha generado cambios importantes en los patrones de servicio. Así, el LSCI de Nueva York / Nueva Jersey y Savannah en la costa este de América del Norte creció en más del 20% desde 2016, mientras que los principales puertos de la costa oeste de América del Norte han sufrido un estancamiento en sus LSCI. La ruta de Shanghái a la costa este ha ganado en competitividad. En los puertos de Panamá y Cartagena en Colombia, sus puntajes respectivos de LSCI aumentaron significativamente. Todavía no hay puertos principales en la costa oeste de América del Sur.

Un dato importante a señalar es la importancia de las nuevas inversiones que está realizando China en varios puertos importantes. En efecto, las nuevas inversiones atraen servicios adicionales. El crecimiento de la inversión (pública y privada, así como las IED) en los puertos genera nuevos servicios y actividades. Vale la pena señalar que Pireo (Grecia), operado por COSCO (China), se ha convertido en el puerto mejor conectado del Mediterráneo en 2019. Otros puertos con inversiones chinas que han visto aumentar sus LSCI incluyen a Colón (Panamá), Khalifa (EAU) y Lomé (Togo). Los puertos de África occidental han atraído servicios directos desde China, lo que ha llevado a la navegación de buques más grandes en estas rutas.

En 2018 el sector del transporte marítimo siguió viéndose afectado por la recesión económica después de 2009, que ha dado lugar a una persistente debilidad de la demanda mundial. La oferta de capacidad de carga aumentó más rápidamente que la demanda, lo que condujo a un exceso de capacidad mundial y a la baja de los fletes y la disminución de la rentabilidad del transporte marítimo de línea. Esto ha dado lugar a un aumento de la consolidación por medio de fusiones y alianzas mundiales entre empresas de portacontenedores en un mercado que ya estaba muy concentrado.

Los efectos del nuevo escenario de oferta y demanda son aún más notables en América Latina y el Caribe, donde las limitaciones de conectividad y el mal desempeño logístico son barreras importantes para la integración y el crecimiento del comercio marítimo. Carencias en la infraestructura,

<sup>4</sup> Estudio elaborado por la consultora ALG Transportation Infrastructure & Logistics, 2016.

<sup>5</sup> Las variables de calidad incluyen la existencia de una conexión marítima directa entre dos países marítimos, es decir, de al menos un servicio de transporte marítimo operacional, y una variable resultante de un algoritmo de optimización que indica el número de transbordos necesarios para conectar a dos países (M. Fugazza, 2015, Maritime Connectivity and Trade, Policy Issues in International Trade and Commodities, Research Studies Series núm. 70, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

<sup>6</sup> <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2162> :

ineficiencias operativas, elevados costos portuarios, falta de integración de las plataformas logísticas (como ventanilla única de comercio exterior) redundan en mayores costos de transporte marítimo en la región. Además, el aumento de capacidad de los buques por la ampliación del Canal de Panamá tendrá consecuencias no buscadas: la reducción de frecuencias marítimas, el reordenamiento de buques más pequeños hacia otras regiones que requieran menores volúmenes de carga y el uso de unos pocos y más grandes puertos, capaces de manejar mayores volúmenes de transbordo. Se espera que los puertos más pequeños de la región operen como alimentadores de otros cercanos, a modo de jerarquización entre hubs secundarios y principales.

En la utilización de las infraestructuras y servicios portuarios es importante destacar que los puertos no pueden ser observados de manera separada, especialmente cuando el objeto del análisis es su competitividad. Los puertos son parte efectiva de una cadena logístico-productiva, haciendo que la inserción en el mercado sea aún más compleja que otras actividades. Más que la adecuación y modernidad de la propia actividad, el puerto tiene que garantizar su conexión con otras modalidades de transporte, la facilidad de acceso y la proximidad a los centros productivos.

A partir de esta premisa, las cuestiones de competencia son aún más relevantes, dado que las concentraciones en cualquier lugar de la cadena de suministro pueden afectar directamente al sector portuario, aislando efectivamente un puerto o imposibilitando el acceso a otros. En este sentido, la regulación de la actividad portuaria es extremadamente relevante. Asimismo, en relación con la integración regional, al ser un proceso natural y resultante del propio comercio internacional, el puerto tiene un rol clave ya que recibe embarcaciones extranjeras, cargas oriundas y destinadas a otros países. Sin embargo, dado el estado actual de desarrollo del Derecho Europeo la comprensión del comercio justo como objetivo del desarrollo, la integración regional efectiva debe ocurrir por medio de políticas públicas planeadas y coherentes con la actividad que puede ser privada en muchos sistemas. Por lo tanto, promover la integración por medio de mecanismos estatales asociados a capitales privados es una medida no sólo posible sino incluso beneficiosa para todos los involucrados en la cadena logístico-productiva.

La presente nota se centra en los aspectos relativos a la utilización de las infraestructuras y servicios portuarios y en el marco regulatorio del sector del transporte marítimo de línea así como a las cuestiones conexas de la competencia. Se trata de un sector intensivo en capital caracterizado por un desequilibrio entre la oferta de capacidad en los buques y la demanda de transporte de carga. El contexto actual plantea problemas a los proveedores de servicios de transporte marítimo de línea. Entre las dificultades figuran la reducida demanda debido al frágil crecimiento del comercio mundial desde 2009; fletes históricamente bajos; la intensa competencia entre los transportistas, que podría dar lugar a recortes insostenibles en los fletes; la pugna por adquirir mega buques; y nuevos requisitos reglamentarios ambientales más estrictos<sup>7</sup>. Para responder a esos problemas, el sector del transporte marítimo de línea ha intentado optimizar la utilización de la capacidad y reducir los costos mediante la consolidación y, por lo tanto, ha experimentado una concentración del mercado en los últimos años. Sin embargo, la tendencia actual es la de invertir en el ámbito de las infraestructuras y los servicios portuarios generando una integración vertical que debe ser vigilada de cerca por parte de las autoridades de competencia. Así, entre 2018 y 2019, se llevaron a cabo diversas concentraciones y la creación de empresas conjuntas (joint ventures) entre compañías de línea y operadores de terminales.

---

<sup>7</sup> J. W. Butler, 2017, Declaración del World Shipping Council ante el Subcomité de Guardacostas y Transporte Marítimo del Congreso, 3 de mayo, Washington D.C

## II. La competencia en los servicios e infraestructuras portuarias

La competencia en la infraestructura y los servicios portuarios es una temática compleja, cuyo análisis demanda la verificación de niveles diversos de integración y acceso, siendo necesario observar múltiples aspectos que están conectados. Analizar el puerto como una actividad comercial separada impide la percepción de su complejidad. Los puertos son parte importante de una cadena logística afectada directamente por la globalización y sus nuevas tecnologías. De ese modo, la actividad portuaria es esencial para hacer viable la industria y el comercio a nivel mundial. En la actualidad, aunque a diferentes niveles, el comercio internacional es una actividad necesaria para la viabilidad económica y social de la gran mayoría de las naciones.

La mayor parte de los puertos se inclina por utilizar el sistema de concesiones para la gestión de las terminales y los servicios portuarios. Es de ese régimen de concesión que emerge la competencia a dos niveles: la competencia intraportuaria y la competencia interportuaria. La competencia intraportuaria sólo existe en razón de la pluralidad de agentes que administran terminales y servicios, se trata de una competencia dentro del mismo puerto, diferente de la competencia interportuaria que ocurre entre puertos diversos, espacialmente distantes, por tanto, sujetos a condiciones diversas de acceso.

En el contexto intraportuario el principal diferencial es la tecnología empleada para la reducción de tiempo de carga y descarga, y el valor cobrado por los servicios, ya que los aspectos intrínsecos al acceso marítimo y terrestre son comunes a los diferentes competidores. Se genera una creciente especialización, siendo cada vez más común ver terminales especializadas en determinado tipo de carga, volviéndose más ágiles. Un ejemplo es el Puerto de San Antonio, Chile, donde cada una de las terminales se dedica a un tipo específico de carga, mientras en Colombia, en Cartagena, aún no hay cunas especializadas.

Las terminales especializadas se caracterizan por la disminución del tiempo de las operaciones y la disponibilidad de mejores equipos. Ese es un aspecto típico de la competencia dentro de la misma zona portuaria, mientras, también es necesario considerar aspectos de competencia entre puertos.

Un importante factor para la determinación de la competitividad internacional portuaria en América Latina y el Caribe es la profundidad del canal de Panamá, uno de los más importantes trechos de navegación de la actualidad, siendo responsable de la conexión de dos grandes océanos y diversos mercados extremadamente relevantes. Eso también justifica la gran manipulación de los puertos panameños, siendo el único país que tiene dos puertos entre los 10 con mayor movimiento.

## III. El papel de las autoridades de competencia y los aspectos que influyen en la competencia y la competitividad de los puertos

### A) El papel de las autoridades de competencia

La complejidad en la organización y la gestión de las infraestructuras y los servicios portuarios se manifiesta en diferentes aspectos que condicionan la competencia e influyen de una forma determinante en la competitividad de los puertos.

Las autoridades de competencia intervienen en muchas ocasiones en el mercado de los servicios portuarios, unas veces, para realizar estudios sobre las condiciones de competencia, analizar barreras de entrada e incluso opinar sobre el régimen de conformación de los precios, y otras para incoar expedientes sancionadores por la comisión de infracciones a las reglas de Competencia.

Por ejemplo, en Perú, en lo que se refiere a aspectos de competencia, la Ley de Puertos, en su artículo 22 vincula la competencia portuaria a las decisiones del INDECOPI, con capacidad para evaluar infracciones y para adoptar medidas cautelares a solicitud de la Autoridad Portuaria Nacional o Regional. Las medidas cautelares deben ser pronunciadas en un plazo de 10 días, mientras la decisión final puede ser adoptada en 60 días.

En Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), desde 2016, viene ejecutando y presentando estudios acerca del sector portuario colombiano con vistas a realizar un análisis de la regulación y de la competencia del mercado portuario. La SIC concluyó que el sector portuario está afectado por un alto nivel de concentración, pocos agentes envueltos y riesgo de monopolio. Estudios de esta tipología son extremadamente relevantes para la elaboración de políticas públicas efectivas.

También cabe citar algunas actuaciones represivas contra empresas infractoras de las leyes de competencia. Por ejemplo, en Panamá, en el año de 2009, la ACODECO (Agencia de Competencia y de Protección del Consumidor) inició acciones legales contra la Asociación de Transporte de Carga de Colón, de la Corporación de Empresarios de Transporte de Carga de Colón, de la Cooperativa de Servicios Múltiples Serafín Niño R. L., del Sindicato de Propietarios de Transporte de Carga Independiente de Colón y del Sindicato de Camioneros de Chiriquí por fijar, manipular y/o imponer precios o tarifas en los servicios de transporte de carga por contenedores en la ruta entre los puertos del Atlántico y la Zona Libre de Colón, y entre los puertos del Atlántico y la Ciudad de Panamá, pidiendo principalmente que la práctica fuese declarada ilícita con fundamento en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007.<sup>8</sup>

Así mismo, en Brasil, el Consejo Económico de Defensa Económica (CADE) actuó en el mercado portuario, en especial en el proceso administrativo 08012.007443/1999-1725, donde observó abuso de posición dominante de los operadores portuarios en el aumento de los costes de los recintos aduaneros.<sup>9</sup>

## B) Aspectos que influyen en la competencia y la competitividad de los puertos

Resulta importante mencionar los aspectos logísticos de acceso marítimo y terrestre, la tecnología y los aspectos económicos, legales y medioambientales.

### a) Aspectos logísticos para el acceso marítimo

La cuestión de la profundidad es central para la competitividad de los puertos cuando se considera el acceso marítimo. Un ejemplo claro es la recepción de embarcaciones de calados cada vez más grandes, siendo que esas solamente hacen el trecho que envuelve América Latina y el Caribe estando en proceso de sustitución en el mercado europeo y asiático. Así, en Europa y Asia la evolución de la profundidad de los puertos es requisito previo esencial para el aumento del calado de los buques. Si

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_8731](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_8731)

