

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.,



UNITED NATIONS

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

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 UNCTAD¹. 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 desarrollo². 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 países³. En la región de América Latina y el Caribe, entre 2007 y 2014, el índice de

¹ UNCTAD, 2019, Review of Maritime Transport 2019. Publicación anual de las Naciones Unidas.

https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2019_en.pdf

² UNCTAD, 2019.

³ 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”.⁴ 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 exportación⁵.

El último Informe sobre transporte marítimo publicado por la UNCTAD⁶ 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,

⁴ Estudio elaborado por la consultora ALG Transportation Infrastructure & Logistics, 2016.

⁵ 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).

⁶ <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 estrictos⁷. 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.

⁷ 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 2007.⁸

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.⁹

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 no existe puerto capaz de recibir las embarcaciones, estas pierden su función primordial. O sea, una embarcación es construida para operar desde que haya puerto capaz de recibirla. Entonces, los puertos europeos y asiáticos en su etapa natural de desarrollo van evolucionando en su profundidad como un importante atractivo comercial.

⁸ La totalidad de la solicitud está disponible en:

http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/uploads/pdf/nuestra_labor/Transporte_CargaPanama_Colon.02_16_2011_01_03_09_p.m.pdf

⁹ Disponible a través del Sistema Electrónico de Informaciones en

https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcT5kD7elswaslV8jhGPE_3S_J-rCKax9D6QFsJB51jxZW

En América Latina y el Caribe el proceso es inverso. Hay una presión de las empresas transportadoras para ampliar la profundidad de los puertos para que consigan recibir embarcaciones que están operando en otros mercados. Así, los puertos necesitan en cortos intervalos de tiempo ampliar su profundidad para recibir embarcaciones más modernas y con mayor capacidad de carga. En Brasil, por ejemplo, hay embarcaciones que no consiguen llegar al Puerto de Santos en razón de su calado y son dirigidas al Puerto de Itaquí, en São Luís, donde la profundidad es superior. Otras veces, los puertos dejan de recibir importantes líneas de navegación por el hecho de que los buques de esas líneas tienen calado superior al operacional portuario. Por tanto, la competencia se ve perjudicada por la imposibilidad, momentánea o perenne, de recibir embarcaciones de gran calado, visto que puede generar necesidad de trasbordo a otro hub portuario, aumentando el coste del flete, o aún reducir el número de opciones de líneas marítimas disponibles.

Otro aspecto importante es que las grandes embarcaciones generalmente son operadas por empresas transportadoras asociadas, lo que afecta directamente la competencia portuaria. En la mayoría de los casos, las transportadoras firman contratos de largo y mediano plazo con una determinada terminal, de ese modo, cuanto menos transportadoras en el mercado, menor es el número de contratos firmados y de terminales contratadas. La competencia portuaria típica ha quedado directamente perjudicada por las grandes fusiones de los últimos años, sin embargo, las terminales han trabajado en su especialización como medio de garantizar su posición en el mercado¹⁰. La gran mayoría de las terminales ha anunciado la adquisición de equipos y su especialización, principalmente en la carga de contenedores, como medio de diferenciarse y conseguir conquistar nuevos contratos.

b) Aspectos logísticos para el acceso terrestre

El acceso terrestre es tan importante para la competitividad de un puerto como el acceso marítimo. La gestión y tecnología de autopistas, ferrocarriles, camiones y trenes no está bajo control de los concesionarios portuarios. De ese modo, se acentúa la importancia de la elaboración de políticas públicas por parte de los Estados para garantizar la evolución de la cadena logística.

Sea en operaciones de importación o exportación, la carga nunca tiene el puerto como destino final o unidad productiva, por tanto, la integración con los centros de producción y distribución de mercaderías es esencial. Por más moderna que una terminal sea, si no está correctamente integrada a otras modalidades de transporte, su actividad queda fundamentalmente perjudicada.

Por otra parte, con el aumento del volumen medio transportado por embarcación, aumenta también la necesidad de salida de las terminales. Muchas veces, las ciudades portuarias no están correctamente consideradas en la gestión portuaria pública y se vuelven un obstáculo para el acceso a las terminales, visto que muchas veces las vías de circulación no toleran tantos camiones o no cuentan con infraestructura suficiente para el mantenimiento y abastecimiento de los camiones.

¹⁰Esta tendencia se está extendiendo por todos los puertos importantes a nivel mundial. El informe sobre Transporte marítimo de la UNCTAD (2019) señala varias operaciones que han generado investigaciones por parte de las autoridades de competencia. Por ejemplo, en Hong Kong, cuatro operadores de terminales se unieron y ahora casi todos los amarres y terminales están en manos de Hong Kong Alliance, La agencia de competencia de Hong Kong. La autoridad china ha lanzado una investigación. También las autoridades de la provincia china de Taiwán ha anunciado la formación de empresas conjuntas joint ventures) entre operadores portuarios y terminales en esa provincia para ejecutar varias terminales en Kaohsiung. En diciembre de 2018, el grupo de transatlánticos pan-japoneses ONE y la Autoridad del Puerto de Singapur lanzó una empresa conjunta para operar en la Terminal Pasir Panjang, Singapur.

En general, América Latina y el Caribe no cuentan con redes ferroviarias tan desarrolladas. Emblemático es el caso brasileño donde hay pocas líneas ferroviarias y además los trillos no son capaces de recibir tipos diversos y composiciones. Muchas veces la concesión de los ferrocarriles también es en favor de grupos que controlan terminales específicas y que no tienen interés en ampliar sus servicios para otros terminales. La gestión pública, por tanto, debe elaborar planes de desarrollo integrales, pensando en toda la cadena logística.

c) Aspectos tecnológicos

La adquisición de equipos es esencial para el desempeño de las terminales y servicios portuarios, como por ejemplo el remolque y la manipulación de contenedores. La formación de los técnicos también es requisito esencial, para el mantenimiento y la operatividad de los equipos portuarios.

Los países de América Latina y el Caribe son importadores netos de tecnología de navegación y servicios portuarios provenientes de los continentes europeo y asiático. De ese modo, las peculiaridades de los puertos latinoamericanos y caribeños no son consideradas para el desarrollo de nuevas embarcaciones y equipos, obligando a las terminales a que se adapten a una realidad distinta para mantenerse en actividad. Los equipos importados tienen un coste medio muy elevado, por lo que es preciso establecer programas de incentivo fiscal para la modernización de las estructuras portuarias y la compra de equipos eficientes. En Brasil, por ejemplo, el régimen especial REPORTO trae exenciones y reducciones de tributos para la modernización de los Puertos.

d) Aspectos económicos

Desde la perspectiva económica los puertos deben ser analizados en la relación entre los costes operacionales y los precios de los servicios ofrecidos a los usuarios. Las estructuras portuarias exigen inversiones de alto valor, cuya amortización es de largo plazo. Al mismo tiempo, por ser servicios de utilidad pública sus precios tienen que ser moderados. Se muestra, por tanto, como esencial la participación del ente público para el estímulo y la gestión de las inversiones de forma eficiente.

La UNCTAD, en su Informe Anual sobre Transporte Marítimo de 2017, apunta que América Latina y el Caribe es la región que recibe mayor participación privada. Se justifica por ser no solamente un importante mercado consumidor sino también un área proveedora de materias primas. Es interesante anotar también la concentración en la concesión de las terminales a lo largo de América Latina y el Caribe.

En general, un mismo grupo económico puede explotar terminales en diversos países y en varios sistemas jurídicos sin limitaciones, sin embargo, sistemas como el ecuatoriano, exigen que la empresa esté establecida en el país. Aun así, se observa una fuerte concentración de capital internacional en el control de las empresas locales. Además, la mayoría de las empresas explotadoras de terminales y servicios portuarios pertenece a grupos económicos que actúan en otras fases del comercio exterior, tanto en el transporte marítimo como en la explotación de recursos naturales y la elaboración de productos finales. Incluso la participación de los inversores en los puertos comenzó con las terminales privadas, donde se construían estructuras adaptadas a sus necesidades en una época en la que la inversión estatal en terminales públicas no conseguía ofrecer competitividad suficiente.

Con relación a los precios cobrados al consumidor, es importante que la regulación estatal garantice precios adecuados, tanto por el valor mínimo, evitando competencia desleal, como por el valor máximo, evitando la imposibilidad de contratación o la formación de cárteles. En este sentido, es extremadamente relevante la intervención de las autoridades de competencia en la evaluación de los precios y en la formación de alianzas y sociedades, garantizando el cumplimiento de un comercio justo y competencia leal, importantes instrumentos para el desarrollo regional.

e) Aspectos legales

En todas las actividades desempeñadas la regulación jurídica es importante. En el escenario portuario su relevancia es aún más acentuada, ya que se trata de una actividad desempeñada, casi siempre, de manera internacional. Sea por el origen y destino de las cargas, pabellón del buque, nacionalidad del comandante, local del contrato, entre otros, la llegada de un buque al puerto siempre puede ser analizada bajo la óptica de diversos sistemas jurídicos. La regulación de la actividad portuaria debe ofrecer seguridad jurídica y no representar un coste. Para el correcto desempeño del comercio exterior es preciso un sistema jurídico claro y bien fundamentado, con reglas bien establecidas y en consonancia con los acuerdos internacionales firmados por cada país.

Otro aspecto fundamental para la competitividad portuaria son las cuestiones aduaneras, esenciales para la inserción de los mercados en el comercio internacional, y la consecuente utilización de sus puertos. Los comerciantes internacionales se sienten más atraídos no solamente por países en los que los tributos sean menores, sino principalmente por aquéllos en que existe seguridad jurídica efectiva. En este sentido, el Derecho Aduanero de los países necesita ser fácilmente comprendido por los contratantes.

En América Latina hay tres bloques de relevancia que han buscado la efectiva integración comercial: Mercosur, CARICOM y CAN. Mercosur es un bloque de integración que tiene como objetivo la unión aduanera, incluso el establecimiento de una tarifa externa común, sin pretensiones de unión económica. Es importante documentar el Código Aduanero Común de Mercosur, elaborado en 2010 y aún en fase de cumplimiento, cuyo principal objetivo es evitar la doble imposición y facilitar la circulación de mercaderías.

Por su parte, el CARICOM tiene como objetivo la unión aduanera y económica, sin que haya conseguido hacer efectiva la última. La CAN también busca promover una unión aduanera.

En la actualidad esos bloques han tenido dificultades para consolidar las normas que abarcan aspectos aduaneros que amplíen la competitividad de América Latina y el Caribe frente a otros mercados. Los esfuerzos están dirigidos a evitar la doble tasación. Aparte del Código Aduanero de Mercosur, aún no vigente, no es posible identificar otros acuerdos que busquen uniformizar el tratamiento dado al sector portuario influenciando la competencia regional. Es importante que los bloques, en el cumplimiento de sus objetivos, no establezcan tan sólo políticas comunes, sino también verifiquen la compatibilidad de los sistemas jurídicos, visto que un posible conflicto normativo puede impedir la consolidación de políticas regionales.

f) Aspectos medioambientales

Tal y como se establece en los Objetivos del Desarrollo Sostenible para el año 2030, es de gran importancia para su competitividad que los puertos y servicios adecuen sus actividades a los estándares más elevados de protección ambiental, ejerciendo un verdadero auto cumplimiento. La conservación del medio ambiente y la promoción de políticas de desarrollo justas y socialmente inclusivas representan un aspecto relevante para la competencia leal y la integración regional. Aunque a primera vista parezcan temas desvirtuados, su conexión es objetiva. Naciones en las que hay mayor distribución de renta y calidad de vida, principalmente por medio de la conservación del ambiente, tienden a consumir más productos y presentar sistemas de educación más evolucionados, formando profesionales aptos a promover mejoras en la logística portuaria.

IV. Arreglos de cooperación en el transporte marítimo de línea

El sector del transporte marítimo de línea se caracteriza por arreglos de cooperación, que originalmente tomaron la forma de conferencias marítimas y, tras el inicio de la contenedorización en 1956, también han adoptado la forma de consorcios, alianzas estratégicas y acuerdos destinados a estabilizar la capacidad, compartir buques y realizar exámenes voluntarios. El régimen regulatorio internacional inicialmente se distinguió por la exclusión prácticamente universal de todas estas formas de acuerdos de cooperación de la aplicación del derecho de la competencia. Las exenciones para las conferencias marítimas se justificaron argumentando que la naturaleza específica de los costos propios del sector hacía que la competencia fuera insostenible, traduciéndose en malos resultados para todos los participantes en el mercado. Por lo tanto, se consideró que las conferencias eran inevitables para la rentabilidad y la estabilidad de los transportistas y para la regularidad del servicio a los exportadores¹¹.

A) Las conferencias marítimas

La Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas (1974) define “conferencia de línea” como un “grupo de dos o más empresas navieras que prestan servicios internacionales regulares de navegación de transporte de carga en una o más rutas dentro de determinados límites geográficos y que tiene un acuerdo o arreglo, de cualquier naturaleza, en el marco del cual operan con fletes comunes o uniformes y cualesquiera otras condiciones convenidas con respecto a la prestación de servicios de transporte marítimo de línea”. En la terminología moderna del derecho de la competencia, las conferencias entran en la definición de un cártel de fijación de precios.

Las conferencias marítimas siguen estando exentas del derecho de la competencia en muchas jurisdicciones. No obstante, las exenciones se han suavizado y ahora están sujetas a ciertas condiciones. Los partidarios de las conferencias marítimas justifican la exención por los elevados costos fijos, las grandes inversiones de capital inicial, otros gastos elevados no relacionados con la carga, los desequilibrios entre la oferta y la demanda, el exceso de capacidad, y la necesidad de que el comercio internacional cuente con servicios regulares de transporte marítimo.

El poder de las conferencias marítimas comenzó a disminuir a partir de la década de 1970. La aprobación de la Ley de Reforma del Transporte Marítimo en los Estados Unidos de América en 1998, junto con un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en 2002, cambió el panorama internacional de las conferencias marítimas. El principal cambio introducido por la Ley fue permitir contratos confidenciales de servicios con transportistas que no pertenecían a las conferencias, que ya no era necesario hacer públicos. Esto aumentó la competencia y contribuyó a reducir la importancia de las conferencias. El informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos cuestionó la justificación de las exenciones antimonopolio para las conferencias marítimas y, tras examinar los fundamentos económicos de esos acuerdos, llegó a la conclusión de que no había pruebas convincentes de que beneficiaban a los cargadores y los consumidores. El informe destacó que las conferencias de transporte marítimo de línea ya no cumplían el objetivo de garantizar la estabilidad de la oferta y los fletes para los cargadores y, por lo tanto, ya no se justificaban.

Este informe dio lugar a una revisión de la exención por categorías de la Unión Europea para las conferencias marítimas y su derogación en 2008. El informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la decisión de la Unión Europea de derogar la exención condujeron a una revisión de las exenciones en otros países, entre ellos Australia, Israel, Japón y Nueva Zelanda, con

¹¹Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, Competition issues in liner shipping, DAF/COMP/WP (2015)3, 10 de junio.

resultados diversos. Israel derogó la exención por categorías para los acuerdos de transporte marítimo. Otros países, como Australia, los Estados Unidos, Japón y Singapur han mantenido la inmunidad de los acuerdos entre empresas de transporte marítimo de línea.

B) Los Consorcios

A raíz de la introducción de la contenedorización en la década de 1960, los transportistas comenzaron a centrarse en la racionalización de los costos, además de la fijación de los fletes. Esto dio lugar a una proliferación de consorcios. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos define “consorcio” como un acuerdo o arreglo entre compañías de transporte marítimo de línea “destinado principalmente a prestar servicios conjuntos mediante diversos arreglos técnicos, operacionales o comerciales (por ejemplo, la utilización conjunta de buques, instalaciones portuarias, organizaciones de comercialización, etc.)”¹². Entre sus objetivos figuran reducir los costos de capital, compartir los riesgos, obtener economías de escala y fortalecer el poder de negociación frente a los operadores de terminales y las autoridades portuarias. Esto último se ha logrado mediante una mayor consolidación del sector y ha llegado a un punto en que el poder de los transportistas que se están integrando verticalmente en el mercado portuario, en comparación con el de los operadores de terminales, puede plantear problemas de competencia y riesgos con respecto a la competitividad de las exportaciones, en particular de los países en desarrollo.

C) Las alianzas mundiales

En la década de 1990 comenzó a establecerse una forma específica de consorcio, a saber, la alianza mundial. Una alianza está integrada por un pequeño grupo de transportistas que se dedican en un grado importante a compartir activos y cooperar en las operaciones, al tiempo que mantienen sus propias identidades comerciales y de comercialización. A diferencia de las conferencias marítimas, los miembros de una alianza no establecen los fletes en conjunto, sino que compiten de forma independiente al respecto. Los miembros de una alianza muchas veces conciertan acuerdos para compartir buques en las rutas principales, cada una de las cuales puede definirse como un mercado relevante en la terminología del derecho de la competencia. Normalmente, una alianza abarca por lo menos dos de las principales rutas comerciales entre oriente y occidente, a saber, Europa-Asia, Asia-América y América-Europa. Todos los transportistas en una alianza reúnen sus flotas, trasladando contenedores de los otros miembros, para extender sus servicios y cobertura geográfica con el fin de aumentar su cuota de mercado, reducir el déficit de capacidad, mejorar las oportunidades de carga conjunta, optimizar la eficiencia de las escalas en los puertos y disminuir al mínimo los riesgos generales. Muchos países consideran que los consorcios y las alianzas generan eficiencia y, por lo tanto, les conceden exenciones generales del derecho de la competencia¹³. En la actualidad hay tres alianzas, a saber, la 2M Alliance, la Ocean Alliance y The Alliance, que reúnen a los diez principales transportistas¹⁴.

Los consorcios están regulados por los acuerdos entre los miembros sobre el grado de compromiso de los signatarios, el fletamento de plazas de contenedores, el intercambio de plazas y los acuerdos para compartir buques. Los acuerdos de fletamento de plazas de contenedores consisten en el arrendamiento de plazas por un miembro del consorcio en buques operados por los miembros del consorcio. Los acuerdos de intercambio de plazas son similares, pero también entrañan acuerdos de fletamento recíprocos. Los acuerdos para compartir buques son los más fuertes e incluyen compartir

¹² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2002, *Regulatory Issues in International Maritime Transport*, DSTI/DOT(2001)3, 8 de marzo.

¹³ UNCTAD, 2016, *Liner shipping: Is there a way for more competition?*, documento de debate núm. 224.

¹⁴ Para más información sobre las alianzas mundiales, véase UNCTAD, 2017

la capacidad de los buques con otros miembros del consorcio para aumentar las tasas de utilización.¹⁵

Los acuerdos para compartir buques son una práctica común y se considera que son cada vez más pertinentes desde la perspectiva económica en el sector del transporte marítimo de línea. Muchos de los principales transportistas participan en algún tipo de acuerdo para compartir buques. Estos acuerdos facilitan los arreglos operacionales para la prestación de servicios de transporte marítimo de línea y posiblemente incluyan coordinar u operar en conjunto los servicios de los buques y compartir su capacidad. Pueden ayudar a promover la competencia facilitando la entrada en el mercado de los transportistas que no tienen un volumen suficiente para operar como buque de carga independiente, permitiéndoles competir con otros transportistas en las mismas rutas. Estos acuerdos pueden beneficiar, en particular, a los pequeños transportistas o a los que desean entrar en nuevos mercados¹⁶. Además, las compañías de transporte marítimo de línea necesitan los acuerdos de cooperación para asegurar la continuidad de los servicios a largo plazo. La posibilidad de concertar y salir de acuerdos fácilmente y ajustarlos a los cambios del mercado, así como la seguridad jurídica provista por los reglamentos o exenciones sectoriales, brinda a los transportistas la flexibilidad y la capacidad de adaptar los servicios a los cambios de las condiciones del mercado, con una interrupción limitada del servicio.

En principio, los acuerdos para compartir buques no incluyen la cantidad a transportar ni la fijación de precios. En muchas jurisdicciones con frecuencia están exentos del derecho de la competencia y pueden ser objeto de examen o aprobación por las autoridades de defensa de la competencia. Las exenciones a los acuerdos para compartir buques tranquilizan a las empresas de transporte marítimo de línea al reducir o eliminar litigios innecesarios que podrían demorar sus operaciones. Un estudio sobre los efectos de la formación y la ampliación de los acuerdos para compartir buques en los precios de equilibrio, las cantidades totales de equilibrio y el bienestar de los consumidores puso de manifiesto que en una determinada ruta comercialmente activa, la formación y la ampliación de estos acuerdos aumentó el bienestar de los cargadores (aprovechamiento del exceso de capacidad) y el volumen de mercancías transportadas (cantidad total de equilibrio), redujo los fletes, y llegó a la conclusión de que los acuerdos para compartir buques tenían efectos favorables en la competencia¹⁷.

D) Los exámenes voluntarios

Otro tipo frecuente de acuerdo es el relativo a los exámenes voluntarios, en virtud de los cuales, las partes pueden intercambiar información de mercado, como previsiones sobre la oferta y la demanda y las tendencias del sector, y suscribir directrices voluntarias. Aunque no sean vinculantes, las directrices voluntarias y el intercambio de información en virtud de dichos acuerdos pueden facilitar la fijación de precios y de capacidad, y no se justifican por su repercusión en la creación de eficiencia. Los acuerdos de examen voluntario no están exentos del derecho de la competencia en la Unión Europea. Otras jurisdicciones podrían permitir estos acuerdos junto con otros acuerdos de cooperación, incluida la fijación de precios de las conferencias marítimas, siempre que se notifique a las autoridades de defensa de la competencia y posteriormente sean objeto de supervisión. En 2013 había alrededor de 65 conferencias marítimas y acuerdos de examen voluntario en las rutas transpacífica y transatlántica, que representaban aproximadamente el 50% del comercio mundial¹⁸. Habida cuenta de sus experiencias en las investigaciones de cárteles, el organismo de defensa de la competencia del Brasil determinó que algunos acuerdos, que inicialmente podían dar lugar a

¹⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015

¹⁶ Contribuciones del World Shipping Council, la European Community Shipowners' Associations y la International Chamber of Shipping.

¹⁷ F. Quartieri, 2017, Are vessel-sharing agreements pro-competitive?

¹⁸ A. J. Braakman, 2013, "The anti-competitive effects of a globally concentrated, oligopolistic maritime market: From explicit to tacit collusion – An analysis based on the P3 network", *Journal of International Maritime Law*, 19(5): 419-436.

eficiencia económica, incluían condiciones que podrían conducir a la concertación de acuerdos ilegales entre competidores.

V. El marco regulatorio de la competencia en el transporte marítimo

Las rutas Asia-Europa, transpacífica y transatlántica, y aquellas dentro de Asia son las principales rutas comerciales del transporte marítimo de línea. En 2016 el volumen del tráfico portuario mundial de contenedores por región fue el siguiente: Asia, 64%; Europa, 16%; América del Norte, 8%; América Latina y Caribe, 6%; África, 4%; y Oceanía, 2%¹⁹

Este capítulo examina el marco regulatorio de la competencia en las principales economías de las principales rutas comerciales, que tienen un efecto normativo mundial, a saber, China, los Estados Unidos y la Unión Europea. Esto no significa que la regulación del sector se limita a las autoridades de defensa de la competencia de esas jurisdicciones. Otros organismos de defensa de la competencia desempeñan un papel esencial para garantizar la competencia en el transporte marítimo de línea, ya que una fusión o adquisición entre transportistas no puede llevarse a la práctica hasta que haya sido aprobada por todos los Estados notificados.

Cabe significar que en la región de América Latina y del Caribe cada país aplica su propia legislación de competencia tanto a las prácticas colusorias y abusivas, como a las fusiones que tienen lugar en el sector del transporte marítimo. No existen sistemas de exención legal para las prácticas anticompetitivas y consecuentemente la legislación de competencia se aplica tras un análisis caso por caso.

En el plano internacional no existe un instrumento multilateral jurídicamente vinculante aprobado mundialmente relativo a la competencia en el transporte marítimo de línea. Se han aprobado varios instrumentos relacionados con este tipo de transporte bajo los auspicios de organizaciones internacionales como la UNCTAD, en particular la Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, que entró en vigor en 1983 y el 15 de enero de 2018 contaba con 76 Estados partes, y las directrices para su aplicación, elaboradas en 1986. La Convención establece, entre otras cosas, normas sobre el acceso a las cuotas de carga por los armadores establecidos en los territorios de los Estados partes que participan en el comercio exterior mutuo. Otorga ciertos derechos e impone requisitos a los Estados partes a fin de encarar las necesidades especiales y mitigar los problemas de los países en desarrollo. La Convención exige una proporción 40-40-20 de la carga a compartir entre los miembros de las conferencias marítimas en un intento por proporcionar a los países la oportunidad de participar en el transporte de su comercio. Sin embargo, dado que la Convención no ha sido aplicada ampliamente por los Estados partes, este requisito no se ha puesto en práctica.

¹⁹ UNCTAD, 2017, figura 4.1.

A) China

Recuadro 1. Iniciativa de la Alianza P3, 2013

La iniciativa de la Alianza P3 estaba integrada por las tres principales empresas de transporte marítimo de línea, a saber Maersk, Mediterranean Shipping Company y CMA CGM. Los transportistas acordaron mancomunar los buques, que equivalían al 15% de la capacidad mundial, en las tres rutas principales, a saber, Asia-Europa, transpacífica y transatlántica. La iniciativa se consideró una señal de las dificultades que estaba experimentando el sector debido a la capacidad excesiva y la inestabilidad de los fletes. El acuerdo se notificó a varias autoridades de defensa de la competencia en todo el mundo y fue aprobado por las autoridades de la Unión Europea y de los Estados Unidos. Sin embargo, no se puso en funcionamiento debido a la decisión del Ministerio de Comercio de China de junio de 2014 de no autorizar la alianza. El Ministerio había evaluado los posibles efectos de la alianza en lo que se refería a la competencia en el marco de su régimen de fusiones y decidió que se trataba de una asociación estrecha, que difería de los acuerdos tradicionales para compartir buques y de los protocolos de intercambio de plazas en cuanto a las formas de cooperación, los procedimientos operacionales y la participación en la financiación de los gastos. El Ministerio determinó que la alianza aumentaría considerablemente el poder de mercado de las partes y la concentración del mercado en la ruta Asia-Europa y crearía barreras de entrada en ella. La capacidad combinada de los tres transportistas había llegado al 46,7% en enero de 2014. El Ministerio también examinó las repercusiones en otros agentes, como los transportistas marítimos de línea competidores, los cargadores y las autoridades portuarias, y determinó que el aumento del poder de mercado de los tres principales transportistas en el sector tendría efectos negativos en esos otros agentes, en particular debido al fortalecimiento de la capacidad de negociación de los tres transportistas respecto de los cargadores y las autoridades portuarias.

Fuente: Ministerio de Comercio de China, 2014

China es el principal exportador mundial y en 2016 representó el 13,12% de las exportaciones mundiales de mercancías, el 29% del tráfico portuario mundial de contenedores y el 48% del tráfico portuario de contenedores tramitados por las 40 principales terminales de contenedores²⁰. Por lo tanto, China desempeña un papel crucial en el examen de las alianzas mundiales y las fusiones en el sector del transporte marítimo de línea.

Desde 2002 el Ministerio de Transporte es la autoridad responsable de controlar la aplicación de la regulación del transporte marítimo²¹. La regulación tiene por objeto, entre otras cosas, reglamentar el transporte marítimo y proteger la competencia leal y, de manera similar a la legislación de los Estados Unidos y la Unión Europea, se aplica a los acuerdos de transporte marítimo de línea desde y hacia los puertos de China²². Según el reglamento, los acuerdos de servicios de línea y los de flete deben ser presentados ante la Shanghai Shipping Exchange en su calidad de autoridad designada por el Ministerio para este fin²³. Sin embargo, en 2014 el Ministerio de Comercio recibió la notificación de la iniciativa de la Alianza P3 y revisó el caso sobre la base de las facultades otorgadas en virtud de la Ley Antimonopolio (2008) para examinar y aprobar o rechazar las fusiones y concentraciones en función de sus efectos sobre la competencia (recuadro 1).

²⁰ Base de datos UNCTADStat; UNCTAD 2017, cuadros 4.1 y 4.2.

²¹ China, 2001, Reglamento de transporte marítimo internacional, Orden del Consejo de Estado de China, núm. 335, 5 de diciembre

²² M. Drenan, 2015, "Watchdogs of the world: Global liner conference regulators in the modern shipping market and why the P3 agreement failed", Michigan State International Law Review, 24(1): 79-109.

²³ UNCTAD, 2016.

B) Estados Unidos

La Comisión Federal Marítima es el organismo regulador independiente responsable de reglamentar el transporte marítimo en el comercio exterior de los Estados Unidos en beneficio de los exportadores, los importadores y los consumidores de ese país²⁴. Su misión es velar por que los servicios de transporte marítimo sean competitivos y eficientes para los cargadores, supervisando los acuerdos entre los transportistas y los contratos de servicios en lo que respecta a sus efectos en los precios y los servicios. La enmienda de la Ley de Transporte Marítimo (1916) de 1961 estableció la Comisión y le concedió la facultad de rechazar los acuerdos entre empresas de transporte marítimo de línea que no fueran favorables al interés público. En este sentido, una violación de la legislación de defensa de la competencia se consideraría contraria al interés público. La Ley de Transporte Marítimo (1984) eliminó la cláusula de interés público y la necesidad de la aprobación por la Comisión de los acuerdos entre empresas de transporte marítimo de línea. La Ley también permite los acuerdos para compartir buques y otros acuerdos de cooperación.

Los Estados Unidos tienen una exención antimonopolio por ley para las conferencias marítimas. La Ley de Transporte Marítimo, en su forma enmendada por la Ley de Reforma del Transporte Marítimo (1998), ofrece un régimen alternativo de defensa de la competencia e incluye una inmunidad antimonopolio limitada para los acuerdos entre las compañías de transporte marítimo de línea del derecho de la competencia. La Ley introdujo reformas que pusieron fin a la autoridad de las conferencias marítimas para regular los contratos de servicio de los miembros. Además, la Ley permite que los miembros de una conferencia negocien contratos de servicios confidenciales independientes con otros cargadores y prohíbe que los demás miembros tomen represalias contra los cargadores o transportistas que concierten dichos contratos. Antes de la Ley, esos contratos debían hacerse públicos, posiblemente reduciendo el incentivo para que los participantes los concierten. El informe anual de la Comisión en 2014 afirmó que “los acuerdos de conferencias o de fijación de precios han pasado a ser poco pertinentes para el sector del transporte marítimo de línea de los Estados Unidos”. No se han presentado [a la Comisión] acuerdos de conferencias desde el ejercicio económico de 2000. Las tres conferencias que quedan se ocupan solo de cargas gubernamentales²⁵. Toda conducta que no cumpla los requisitos de la exención antimonopolio está sujeta al derecho de competencia y a investigación por el Departamento de Justicia si implica prácticas análogas a las de los cárteles, en particular la fijación de precios, la manipulación de licitaciones y el reparto del mercado.

En lo que respecta a la aplicación del derecho de la competencia a los servicios de transporte marítimo, la Comisión supervisa los efectos en la competencia y las condiciones comerciales de los acuerdos entre las compañías de transporte marítimo de línea. En virtud de la Ley, las partes deben notificar a la Comisión estos acuerdos y su propósito. La Comisión lleva a cabo una evaluación de los efectos en la competencia y elabora los requisitos del informe de supervisión antes de aprobar un acuerdo. A menos que la Comisión lo rechace y lo impugne en los tribunales, un acuerdo entrará en vigor 45 días después de su presentación.

C) Unión Europea

El Reglamento núm. 4056/86 ofrecía una exención por categorías de las normas de competencia de la Unión Europea a las conferencias marítimas. En 2003 la Comisión Europea inició un examen del Reglamento para verificar si la justificación de la fijación de precios y el control de la oferta por las conferencias marítimas seguía siendo pertinente en el marco de la evolución de las condiciones del mercado. El examen no encontró una relación de causalidad entre la fijación de precios y la fiabilidad

²⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, Competition issues in liner shipping, DAF/COMP/WP2/WD(2015)13, 26 de mayo

²⁵ Ibid

de los servicios del transporte marítimo de línea. En cambio, llegó a la conclusión de que la derogación de la exención mejoraría la calidad de los servicios, disminuiría los precios y daría lugar a reducciones considerables de los cargos y recargos, y que la disminución de los precios proporcionaría a los países en desarrollo la oportunidad de aumentar las exportaciones e importaciones. La derogación probablemente también tendría un efecto positivo en los países en desarrollo, ya que en general exportaban productos básicos de bajo valor con gastos de transporte relativamente altos²⁶.

Por consiguiente, la Unión Europea aprobó el Reglamento núm. 1419/2006, que deroga el Reglamento núm. 4056/86 y la exención por categorías para las conferencias marítimas, con efecto a partir del 18 de octubre de 2008. Las prácticas anticompetitivas de las conferencias marítimas en las rutas desde y hacia la Unión Europea ya no están exentas del ámbito de aplicación del artículo 101 1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En lo que respecta a los consorcios, la Unión Europea adoptó su primera exención por categorías en 1995, que desde entonces ha sido revisada en varias ocasiones. El Reglamento núm. 906/2009 prorrogó la exención por categorías para los consorcios hasta abril de 2020 y, recientemente, la Comisión Europea ha publicado un borrador de reglamento que propone extender el Reglamento de exención de bloque de consorcios de la UE por otros cuatro años hasta el 25 de abril de 2024, sin modificaciones.²⁷ La exención se limita a los servicios de transporte marítimo internacional de línea hacia o desde uno o más puertos de la Unión Europea. Los consorcios no incluyen mecanismos de fijación de precios. De conformidad con el Reglamento núm. 906/2009, los consorcios mejoran la productividad y la calidad de los servicios de transporte marítimo de línea gracias a las economías de escala en la operación de buques y el uso de las instalaciones portuarias, y promueven el progreso técnico y económico. Un estudio atribuye el enfoque favorable de la Unión Europea de los consorcios y los acuerdos para compartir buques a la opinión de que no solo benefician a los transportistas sino también a los consumidores y los cargadores mediante el efecto de “filtración” de la eficiencia²⁸. De conformidad con el Reglamento núm. 906/2009, la cuota de mercado conjunta de los miembros de un consorcio no podrá ser superior al 30% y, si lo es, el consorcio no podrá beneficiarse de la exención. En la actualidad, los consorcios y las alianzas tienen una cuota de mercado superior al 30% y, por consiguiente, sus miembros deben realizar autoevaluaciones de su cumplimiento del artículo 101 1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Si no pueden demostrar el cumplimiento, deben probar que el consorcio o alianza crea eficiencia y la traslada a los clientes y que se ajusta a las demás condiciones establecidas en el artículo 101 3) del TFUE.

La iniciativa de la Alianza P3 tenía una cuota de mercado superior al 30% del mercado y no pudo beneficiarse de la exención por categorías. La Comisión Europea no estuvo obligada a aprobar oficialmente la alianza propuesta, sin embargo, llevó a cabo un examen debido al tamaño sin precedentes y las características de la Alianza, y los posibles efectos anticompetitivos que podían haber surgido debido al intercambio de información confidencial y las ejecuciones en los mercados pertinentes, así como respecto del nivel de la eficiencia que podría haber creado²⁹.

VI. Estructura de mercado, concentración y competencia

El tamaño y la capacidad de los buques han aumentado considerablemente en el último decenio. El tamaño máximo de los buques medido en unidades de contenedores de 20 pies aumentó de 8.160

²⁶ Comisión Europea, 2005, Propuesta de un reglamento del Consejo por el que se deroga el Reglamento núm. 4056/86.

²⁷ <https://splash247.com/europe-gives-nod-to-extend-block-exemption-regulation/>

²⁸ Drenan, 2015

²⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, Competition issues in liner shipping, DAF/COMP/WP2/WD(2015)1, 9 de junio

en 1997 a 15.550 en 2006 y 21.100 en 2017³⁰. Este aumento continuo es el resultado de la búsqueda de economías de escala y provoca una mayor consolidación debida a las dificultades para llenar los mega buques.

El transporte marítimo de línea es un sector concentrado, pues los cinco principales operadores representaban el 61,1% de la capacidad mundial de los buques al 30 de abril de 2018³¹. A pesar de la reciente consolidación, el sector del transporte marítimo de contenedores sigue siendo una industria competitiva³². Un estudio realizado en 1998 puso de manifiesto que las fusiones y adquisiciones han creado grandes empresas de transporte marítimo y que “los 20 principales transportistas ahora controlan más de la mitad de la capacidad de plazas de contenedores”³³. En 2014 las principales diez empresas de transporte marítimo de línea representaban el 68% de la capacidad desplegada; en 2018, esa proporción ha aumentado al 83%³⁴.

El sector registró una mayor consolidación en 2016 mediante fusiones y adquisiciones y grandes alianzas (recuadro 2). A raíz de las recientes consolidaciones, en el primer trimestre de 2018 el número promedio de operadores de servicios de transporte marítimo de línea por jurisdicción disminuyó el 7,3% respecto del segundo trimestre de 2016³⁵. En el mismo período, el número de operadores disminuyó el 19% en Brasil, el 17% en Egipto, el 13% en Sudáfrica, el 8% en Malasia y el 5% en China³⁶. El número de servicios prestados por todos los operadores de transporte marítimo de línea se redujo el 7,5%, de 504 en el primer trimestre de 2014 a 466 en el primer trimestre de 2018³⁷. Los efectos de la creciente consolidación también afectan a los operadores más pequeños que no forman parte de las alianzas. Su proporción de la capacidad desplegada es el 11% en la ruta transpacífica, el 7% en la transatlántica y el 1% en la ruta Asia-Europa³⁸.

³⁰ Foro Internacional de Transporte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, *The Impact of Megaships*, París, pág. 18.

³¹ Véase <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>

³² Drewry Maritime Research, 2018, *Drewry insight weekly*, enero

³³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998, *Concentration in Liner Shipping: Its Causes and Impacts for Ports and Shipping Services in Developing Regions*, Santiago.

³⁴ MDS Transmodal, 2018, “Top 10 shipping lines control almost 90 per cent of the deep-sea market”, 18 de febrero.

³⁵ Base de datos de buques portacontenedores de MDS Transmodal

³⁶ Cálculos de la UNCTAD utilizando la base de datos de buques portacontenedores de Transmodal MDS

³⁷ MDS Transmodal, 2018.

³⁸ Base de datos de buques portacontenedores de MDS Transmodal.

Recuadro 2. Fusiones y alianzas mundiales recientes en el transporte de contenedores

El número de transportistas internacionales a gran escala en el sector del transporte marítimo de línea, a finales de 2016, se había reducido de 20 a 17 como resultado de la adquisición de American President Lines por CMA-CGM y la fusión de China Shipping Container Lines y China Ocean Shipping (Group) Company, así como la salida del mercado de Hanjin Shipping en septiembre de 2016. El número de transportistas ha seguido disminuyendo con las últimas fusiones concluidas en 2017, a saber, la fusión de Maersk y Hamburg Süd, la de Hapag-Lloyd y United Arab Shipping Company, y la nueva empresa conjunta naviera Ocean Network Express, que comenzó las operaciones en abril de 2018, emprendidas por las tres principales empresas de transporte marítimo de línea del Japón, a saber, Nippon Yusen Kaisha, Mitsui Osaka Shosen Kaisha Lines y Kawasaki Kisen Kaisha Limited – K Line. Así pues, en la actualidad hay 12 transportistas internacionales a gran escala. Además de las fusiones y adquisiciones, las compañías navieras han sufrido transformaciones debidas a los cambios en las alianzas. Los diez principales transportistas han aunado esfuerzos en tres alianzas mundiales, una menos que a comienzos de 2016. Además de la Alianza 2M, dos nuevas alianzas, Ocean Alliance y “The” Alliance, se establecieron y comenzaron a prestar servicios en abril de 2017.

Fuente: UNCTAD, 2017.

La consolidación puede conducir a una mejor gestión de la oferta y utilización de la flota y a una mayor eficiencia, y beneficiar al sector mediante la mancomunación de los cargamentos y la mejora de las economías de escala, la reducción de los gastos de funcionamiento y el aumento de los ingresos. Los transportistas también pueden obtener beneficios de la cooperación al compartir recursos, como las redes y las escalas en los puertos, y al elaborar nuevos servicios. También pueden beneficiarse de la consolidación en lo que se refiere a la estabilidad y la menor fluctuación de los fletes, la mejor determinación de los precios debido a las economías de escala y los servicios más eficientes y amplios ofrecidos por los transportistas. La UNCTAD estima que la consolidación continuará y que el sector se centrará en la reducción de los costos mediante redes optimizadas y eficientes, la mejora de la utilización de la flota y la racionalización de las actividades³⁹.

Se puede anticipar que el esquema de servicios en la región latinoamericana sufrirá una importante reconfiguración en los próximos años. El reto de la región es orientar este proceso de modo que resulte en un aumento de la conectividad directa con los mercados principales. En relación al transporte intrarregional, el desarrollo del cabotaje y el transporte marítimo de corta distancia es muy limitado, por lo que es importante que los nodos primarios y estructurantes permitan generar una mayor competitividad en áreas secundarias de la región.

Un estudio de la OCDE define el sector del transporte marítimo de línea de contenedores como un mercado competitivo en el que la oferta crece más rápidamente que la demanda, dando lugar a la reducción de los fletes⁴⁰. Sin embargo, la baja de los fletes expulsa a las empresas más pequeñas de las principales rutas y las traslada a mercados especializados, lo que puede, a largo plazo, generar un comportamiento oligopólico mayor y el aumento de los fletes. El estudio afirma que puede ser suficiente vigilar el mercado, en particular las variables como los fletes y los recargos, el nivel de concentración del mercado y el grado de diferenciación y de desarrollo de productos. Sin embargo, los fletes y los recargos son solo una de las esferas afectadas por la mayor concentración del mercado. Deberían examinarse sus efectos en otros componentes de la cadena de suministro del transporte marítimo, como las frecuencias de navegación, los tiempos de tránsito, los puertos de escala y la calidad de los servicios. Esos factores determinan la fiabilidad y la previsibilidad de los

³⁹ UNCTAD, 2017

⁴⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015, Competition issues in liner shipping, DAF/COMP/WP2(2015)5, 10 de junio.

servicios y son consideraciones esenciales para los cargadores, tanto importadores como exportadores.

El incremento de la concentración en el mercado aumenta el riesgo de distorsión del mercado con respecto a la competencia leal. Entre los riesgos figuran el hecho de que los transportistas puedan ejercer poder de mercado, limitar la oferta y aumentar los precios en el largo plazo y una vez que la industria alcance la estabilidad. En 2016 los fletes en la ruta Shanghai (China)-Santos (Brasil) aumentaron el 261,3% con respecto a 2015, debido a la supresión de la mitad de los servicios semanales y de más del 40% de la capacidad de despliegue entre noviembre de 2015 y febrero de 2016⁴¹.

Con respecto a la fiabilidad y la previsibilidad del transporte marítimo de línea, la fiabilidad del calendario mundial disminuyó del 82,9% en 2016 al 74,5% en 2017. Algunos de los minoristas multinacionales que son cargadores importantes y emplean estrategias justo a tiempo comenzaron a pasar al transporte de carga aérea. Esta ha dejado de ser un servicio de emergencia para los grandes minoristas y ahora es una opción estratégica, muchas veces planificada a lo largo de varios meses.

Los cargadores no son los únicos agentes afectados por el aumento de la concentración. Los puertos, incluidos los de transbordo, que experimentan gran competencia y cuotas de mercado inestables, pueden verse afectados negativamente si las estrategias de despliegue de las alianzas y los requisitos estrictos de los mega buques conducen a un aumento de la preferencia por conexiones más directas. El empleo de mega buques y la consolidación mediante fusiones y alianzas también reducen el número de puertos en los que recalán los transportistas. Los mega buques y la mayor consolidación han beneficiado a los transportistas en lo que respecta a las economías de escala y la reducción de los costos. Sin embargo, estos factores repercuten en otras partes de la cadena de suministro, como los cargadores, los puertos y las terminales, que deben adaptarse a buques cada vez más grandes y han pasado a depender de un número menor de transportistas. Como consecuencia del crecimiento del tamaño de los buques, los principales transportistas evitan o no recalán en algunos puertos de las principales rutas comerciales. Por ejemplo, en 2012-2014, el número de ciclos semanales en la ruta Asia-Europa del norte disminuyó el 36%⁴². Los grandes transportistas dominantes consideran que las fusiones les brindan más beneficios que las alianzas, en particular con respecto a los costos y la mejora de las operaciones portuarias.

Además, el sector del transporte marítimo de línea necesita la digitalización, lo que requiere inversiones y, por lo tanto, constituye un incentivo para las fusiones. A la luz de estos acontecimientos, se prevé que la consolidación en el sector continuará y se estima que de aquí a 2028 podría haber cinco o seis agentes en el sector⁴³.

En la región de América Latina y el Caribe la expansión de los puertos existentes y el desarrollo de nuevas terminales en los sitios portuarios tradicionales ha generado importantes impactos económicos positivos para el desarrollo de la región y reestructurado la geografía económica de las ciudades portuarias. Sin embargo, en muchos casos también ha impactado negativamente en la relación ciudad-puerto y generado un aumento de las externalidades negativas (ruido, emisiones NOx, SOx, material particulado). Asimismo, el sector se encuentra atrasado en la incorporación de tecnología. A modo de ejemplo, la operación de terminales en América Latina sigue siendo diésel y la electrificación alcanza apenas al 35% del equipamiento en terminales.

⁴¹UNCTAD, 2017, cuadro 3.1.; JOC.com, 2017, "Asia-South America spot rate hits record high", 29 de mayo.

⁴²Foro Internacional de Transporte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2015.

⁴³Financial Times, 2017, "Maersk chief sees further deals in shipping container industry", 13 de agosto

La región tiene una experiencia dilatada en dar respuesta a las necesidades del sector marítimo, en particular, en la adaptación de las infraestructuras portuarias para atender buques portacontenedores cada vez más grandes. Sin duda existe la necesidad de continuar mejorando la infraestructura portuaria y su desempeño, pero se debe reflejar de mejor manera la estructura, cantidad y calidad de este desarrollo. El reto es avanzar en la modernización del sistema portuario desde una perspectiva de red que englobe la totalidad del sistema portuario regional en materias como: modernización de la infraestructura portuaria, reforzamiento de los modelos de gobernanza, despliegue de infraestructura logística especializada, aseguramiento de la accesibilidad terrestre y la marítima. Todo esto, en un escenario de fusiones y alianzas entre navieras, aumento del tamaño de los buques, entrada en servicio del Canal de Panamá ampliado, uso extensivo de la tecnología para la mejora de los niveles de servicio y sostenibilidad de las organizaciones. Este panorama favorece una de las claves para el desarrollo del comercio exterior: la conectividad marítima de América Latina y el Caribe, que ha experimentado una mejora notable en la última década.

VII. Problemas derivados de las cuestiones relativas a la competencia

El aumento constante del tamaño de los buques y la consolidación en el sector del transporte marítimo de línea han dado lugar a una estructura de mercado oligopólica en varias rutas comerciales. La concentración es mayor en los países en desarrollo de menor tamaño y los pequeños Estados insulares en desarrollo⁴⁴. Por consiguiente, esos países podrían hacer frente a una disminución de las frecuencias de servicios de transporte marítimo de línea y un aumento de los fletes. Habida cuenta del costo de transporte relativamente más alto que ya deben sufragar los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, sus niveles de comercio pueden verse afectados en mayor medida que los de los países en desarrollo más grandes y los países desarrollados.

En la región latinoamericana concurren varias circunstancias que están modificando la estructura del mercado. Por un lado, la ampliación del Canal de Panamá ha permitido la circulación de buques de hasta 14.000 TEUs entre el Pacífico y el Atlántico, que hasta ahora tenían una limitación de hasta 4.500 TEUs. Por otro, la entrada en servicio de nuevos buques de última generación en rutas troncales va a provocar un incremento del tamaño promedio de los buques en las rutas que sirven a América Latina y El Caribe (efecto cascada), puesto que las naves que antes realizaban los servicios troncales se trasladarán a otras rutas en busca de economías de escala. Por último, el proceso de consolidación de navieras (mediante fusiones, alianzas, o diferentes modelos de acuerdos de colaboración operacional) va a permitir que las navieras aglutinen su carga en un menor número de servicios de mayor tamaño, con la consiguiente necesidad de reconfiguración de los servicios⁴⁵.

La utilización de mega buques y las alianzas mundiales han incrementado aún más las barreras de entrada a un mercado caracterizado por los altos costos de capital fijo. Esto ha hecho que sea prácticamente imposible que los transportistas independientes compitan en las principales rutas comerciales, dando a los cargadores pocas opciones entre tres alianzas mundiales que no hacen frente a la presión competitiva de los transportistas independientes. Esta situación puede afectar negativamente a los importadores y exportadores más pequeños de los países en desarrollo más que a los cargadores grandes, entre los que se encuentran los grandes minoristas multinacionales. Los primeros pueden no tener el poder para negociar mejores fletes y condiciones con los transportistas principales, lo que puede afectar negativamente a la competitividad de sus exportaciones, el comercio y, en última instancia, el crecimiento económico.

⁴⁴ UNCTAD, de próxima publicación, Consolidation in liner shipping, Reseña de orientación política.

⁴⁵ Estudio del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2018.

Además, el uso de mega buques y la consolidación del sector plantean preocupaciones para los cargadores, no solo con respecto a los fletes, sino también, lo que tal vez sea más importante, a la calidad de los servicios⁴⁶. Los cargadores afirman que se ha reducido considerablemente la competencia en los servicios y que se ha deteriorado su nivel y calidad. Se trata de una preocupación cada vez mayor para los cargadores, en particular los que emplean estrategias justo a tiempo.

Desde una perspectiva vertical, los transportistas también son clientes de los puertos y las terminales. Por consiguiente, un mercado del transporte marítimo de línea concentrado puede plantear problemas para estos últimos. Los transportistas tienen un gran poder de negociación frente a los puertos y las terminales. Además, los puertos enfrentan dificultades para adaptarse al uso de mega buques y a la necesidad de invertir en infraestructura portuaria. Los riesgos asociados con grandes inversiones en infraestructura y la necesidad de garantizar un cierto nivel de tráfico han alentado a los puertos a adoptar estrategias que incorporan a los transportistas en sus estructuras de propiedad. A pesar de ciertas ventajas relacionadas con la mejora de la eficiencia, la integración vertical entre transportistas y operadores de terminales crea el riesgo de excluir el acceso de otros competidores a instalaciones clave y servicios de calidad. En esos casos, los transportistas competidores están en una posición de desventaja para la utilización de las terminales de propiedad de empresas rivales en lo que respecta a los precios, la calidad y las condiciones de los servicios ofrecidos por las terminales. Por ejemplo, podrían asignarse a los transportistas competidores días de la semana que son desfavorables para los transportistas y más costosos para los cargadores o prestarles servicios de carga y descarga más lentos en las terminales.

El aumento del poder de mercado de las alianzas mundiales puede tener otras repercusiones en los operadores portuarios. Los acuerdos entre los miembros de una alianza no imponen restricciones sobre los puertos que prefieren las partes, pero los operadores portuarios que no pueden llegar a un acuerdo con una alianza mundial pueden sufrir importantes pérdidas de mercado.

Algunas autoridades de defensa de la competencia de países en desarrollo se enfrentan a dificultades en las investigaciones de cárteles relativas a compañías de transporte marítimo de línea. En particular tienen problemas para localizar y notificar los cargos a las personas involucradas en las investigaciones, porque muchas veces las sedes de los transportistas están fuera de la jurisdicción que realiza la investigación. Los casos sobre competencia que requieren que las agencias apliquen el derecho de la competencia a conductas de los transportistas fuera de su territorio constituyen un problema importante en los países en desarrollo. Las autoridades de defensa de la competencia deben promover, junto con otros ministerios y órganos gubernamentales pertinentes, soluciones adecuadas para hacer frente a esos desafíos. Por ejemplo, un problema para los exportadores de los países en desarrollo guarda relación con los gastos franco a bordo, que incluyen el costo del transporte de mercancías desde la sede del exportador al buque y puede incluir múltiples gastos suplementarios. Si los importadores compran franco a bordo, esos gastos corresponden a los exportadores. Dado que en los países en desarrollo estos no tienen mucho poder para negociar fletes favorables con las grandes compañías de transporte marítimo de línea, los costes pueden encarecerse en demasía, afectando negativamente a su competitividad.

VIII. Conclusiones

Hay un vínculo intrínseco entre el transporte marítimo de línea y el comercio mundial, de manera que uno no puede existir ni crecer sin tener en cuenta la evolución del otro.

⁴⁶ Global Shippers' Forum, 2016, *The Implications of Megaships and Alliances for Competition and Total Supply Chain Efficiency: An Economic Perspective*, Tunbridge Wells, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, pág. 24

El papel de los puertos es crucial para el desarrollo eficiente del transporte marítimo. Existe una necesidad de adaptación de las infraestructuras y de los servicios portuarios a las necesidades de los buques navieros. Para ello los poderes públicos tienen que realizar un esfuerzo para estimular la realización de inversiones y mejorar la gestión de los servicios portuarios.

Las autoridades de competencia tienen la misión de vigilar el cumplimiento de las leyes que les competen tanto en lo que respecta a los procedimientos de adjudicación de concesiones y al tiempo de duración de las mismas. Por otra parte, es preciso que actúen contra las prácticas colusorias y abusivas que pueden generar barreras de entrada innecesarias o desproporcionadas a potenciales competidores. La vigilancia debe ser más estrecha sobre todo en las operaciones de concentración vertical que pueden generar efectos de cierre de mercado para los competidores de las empresas de transporte que adquieren la propiedad de las infraestructuras portuarias a través de estas operaciones.

En la región de América Latina y el Caribe el incremento de las inversiones destinadas al robustecimiento de las estructuras de los puertos latinoamericanos y caribeños es una política prioritaria en los Gobiernos de la región, permitiendo su adecuación e inserción favorable en los procesos de comercio internacional. Este hecho ha traído como consecuencia que América Latina y el Caribe maximice sus operaciones en la red de mercados marítimos internacionales y con ello se fortalezca directamente la economía de sus países y, en cierta medida, contribuya a la consolidación de los objetivos de integración regional. No obstante, es recomendable, en el marco de los procesos de cooperación regional, la aplicación de mecanismos que garanticen la sostenibilidad, continuidad y observancia de las políticas públicas, de los acuerdos y los tratados que se adopten en el sector portuario, transporte marítimo e utilización de infraestructuras. Asimismo, es recomendable que se considere la adopción de planes regionales de trabajo que estandaricen los servicios portuarios y procesos asociados en torno al análisis y determinación de tarifas, precios, innovación e infraestructura, calidad y productividad en los terminales portuarios.

En relación al transporte marítimo de línea, se trata de un sector intensivo en capital y a menudo confrontado a un desequilibrio entre la oferta y la demanda. Teniendo en cuenta estas características, las compañías de transporte marítimo de línea necesitan los acuerdos de cooperación, como los acuerdos para compartir buques, a fin de desplegar sus activos y prestar sus servicios de manera más eficiente, sostenible y fiable. Esos acuerdos pueden tener efectos favorables a la competencia y son necesarios para asegurar la viabilidad de los transportistas y la fiabilidad y sostenibilidad de los servicios que prestan a los cargadores.

El sector ha experimentado importantes cambios en el último decenio, incluida la derogación por la Unión Europea de la exención por categorías para las conferencias marítimas, el surgimiento de los mega buques, una mayor consolidación y cambios en la estructura de las alianzas mundiales. Por lo tanto, la estructura del mercado es muy diferente a la de la época en que se redactaron las regulaciones sobre la exención por categorías en muchas jurisdicciones.

Dado el alto nivel de concentración del mercado, es conveniente examinar las alianzas en el marco de los regímenes de control de las fusiones de empresas. Ello ofrecería una oportunidad para analizar plenamente sus efectos en la competencia, en la calidad del servicio y la eficiencia e imponer remedios y condiciones diseñadas para evitar cualquier preocupación. Otra opción sería imponer a las alianzas requisitos de presentación de informes, como los impuestos a la iniciativa de la Alianza P3 por la Comisión Federal Marítima de los Estados Unidos. Al analizar las fusiones y las alianzas, las autoridades de defensa de la competencia deben examinar no solo los efectos en la competencia relacionados con los precios, sino también la variedad y la calidad de los servicios prestados a los cargadores. Para ello, deben tener en cuenta los efectos en la diversidad y la calidad de los servicios, la frecuencia de los buques, los tipos de puertos de escala, la fiabilidad de sus calendarios y la eficiencia, entre otras cosas. Estos análisis más exhaustivos requieren que las autoridades de defensa de la competencia fortalezcan sus competencias y capacidades para el examen de las fusiones.

Las autoridades de competencia de la región deben seguir de cerca y vigilar la evolución del sector de transporte de contenedores, en particular con respecto a las alianzas mundiales y otros acuerdos que no son de fijación de fletes y están exentos de las leyes de defensa de la competencia, así como las tendencias de la carga y las cuotas de mercado, a fin de asegurar una competencia leal y prevenir las prácticas anticompetitivas en estos mercados. Las autoridades también deben tener en cuenta no solo la competencia entre los transportistas, sino también la integración vertical entre transportistas y operadores de terminales, y las repercusiones para los transportistas, los cargadores competidores y las autoridades portuarias.

Las preocupaciones tal vez puedan abordarse con la participación de todas las partes interesadas en la cadena de suministro del transporte marítimo, incluidos los transportistas, los cargadores y las autoridades portuarias. Esto permitiría a las autoridades y los organismos reguladores evaluar mejor las consecuencias de la integración horizontal y vertical en el sector y encontrar soluciones aceptables para todas las partes.

Los puertos desempeñan un papel crucial en el transporte marítimo y el comercio mundial. La competencia entre las terminales en un puerto es esencial para asegurar la eficiencia y la competitividad de las terminales y los puertos, y toda preocupación conexa puede afectar a su competitividad, así como a la de los exportadores, y perjudicar al comercio mundial. Un puerto controlado por uno o dos grandes transportistas puede plantear preocupaciones para los transportistas competidores respecto del acceso a los servicios en igualdad de condiciones y de nivel de calidad. Las autoridades portuarias suelen organizar licitaciones públicas para la concesión de las terminales o los puertos por un período de más de 20 años. Es preciso analizar si la extensión de las concesiones está justificada desde una perspectiva de costo-eficiencia. Las autoridades de defensa de la competencia y las autoridades portuarias deben trabajar de forma coordinada para encarar los problemas de competencia que puedan plantearse, garantizar una competencia leal en los puertos y mejorar la competitividad de este segmento de la cadena de suministro.

Finalmente cabe mencionar que la cooperación internacional es esencial para abordar las prácticas anticompetitivas transfronterizas, y aún más en el transporte marítimo, habida cuenta de su carácter global, así como su papel en la facilitación y promoción del comercio internacional. En este contexto, muchos Estados miembros han indicado que el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas de la UNCTAD establece el mecanismo necesario para la cooperación internacional y piden a la UNCTAD que continúe su trabajo analítico en el área del transporte marítimo internacional para incluir el monitoreo y el análisis de los efectos de los acuerdos de cooperación y las fusiones, no solo en las tarifas de flete sino también en la frecuencia, eficiencia, confiabilidad y calidad de los servicios, como parte de su trabajo en la elaboración del Informe Anual sobre el Transporte Marítimo⁴⁷.

⁴⁷ https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd52_en.pdf