



Nueva ley de abanderamiento: dinamizador de la economía colombiana

*Capitán de corbeta Alberto Luis Buelvas Susa
Estudiante Curso Estado Mayor - ESDEG*

Capitán de corbeta
Alberto Luis
Buelvas Susa

Oficial activo de la Armada Nacional. Oceanógrafo físico de la Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla", especialista en Política y Estrategia Marítima de la Escuela Naval de Cadetes "Almirante Padilla" y especialista en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente, es estudiante del Curso de Estado Mayor (CEM) en la Escuela Superior de Guerra para ascender al grado de capitán de fragata.



Foto: Comunicaciones Estratégicas ARC

Introducción

Un buque y su bandera son un binomio necesario para desarrollar la navegación y efectuar una actividad comercial, sin presentar ningún problema jurídico. Esta relación, que nace entre los dos, no es más que la garantía que da el Estado de bandera al mundo entero informando que existen condiciones favorables en la navegación de ese buque que han sido verificadas por el Estado mismo.

La gente de mar y el buque son el alma de la flota mercante, la cual lleva el peso del transporte marítimo, que es supremamente importante para la economía mundial; no obstante, en algunos países se tiene una apreciación limitada de su influencia y su papel como elemento esencial, en términos de desarrollo social y económico, y como fuente potencial de oportunidades de empleo excelentes.

Las capacidades colombianas de comercio exterior y exportación de productos exigen rápidamente un marco normativo favorable para el incremento de la inversión nacional y extranjera en el negocio marítimo del país. Esto impulsaría una nueva flota mercante.

Sin el transporte marítimo, el comercio internacional no sería posible y, sin este, el propio desarrollo económico e industrial de los países sería inviable. No en vano, el 80 % del volumen del comercio mundial y más del 70 % de su valor financiero transitan por el mar y por los puertos del mundo entero, según los datos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Una actividad que en 2014 transportó más de 9840 millones de toneladas a nivel mundial, que representaron un comercio de 52572 billones de toneladas millas, y un aporte a la economía mundial, en valor monetario estimado, de 380000 millones de dólares, o, lo que es lo mismo, el 5 % del comercio mundial (CME, 2019).

Colombia no puede quedar relegada frente al mundo, más aun si posee salida al mar Caribe y al océano Pacífico, hecho que le exige contar con una ley de abanderamiento que estimule las inversiones de extranjeros o de nacionales en el negocio del mar y que, de manera directa, se apalanque el crecimiento económico y, por ende, el mercado laboral de la gente de mar.

Marina Mercante Colombiana

Un país con visión global debe tener una gran flota de buques mercantes que le permitan exportar sus principales productos y evitar pagar altas sumas de dinero por el uso de los

buques; además, esto le posibilitaría percibir una buena cantidad de dinero por conceptos de renovación de certificados, mantenimiento, astilleros, etc. En estos momentos, Colombia paga entre 1700 y 2000 millones de dólares al año por concepto de fletes (DIMAR, 2019) y estos recursos los están percibiendo las grandes navieras que monopolizan las rutas y los buques de transporte. Lo anterior no incentiva a los posibles exportadores, pero si existiera una flota con subsidios estatales que permitieran disminuir el valor de los fletes y brindar mejores condiciones a los empresarios, sin lugar a dudas, las exportaciones aumentarían e impactarían directamente el PIB y la oferta laboral.

Más del 80 % del comercio exterior de Colombia se efectúa por vía marítima; por lo tanto, se debe procurar promover esta actividad en el país, como ya sucedió en el gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo, quien impulsó la creación de una gran empresa naviera con la participación de los países que conformaron la Gran Colombia; iniciando en 1946 los acercamientos de los delegados de Colombia, Ecuador y Venezuela.

En mayo de 1947, la Flota Mercante Grancolombiana empezó sus operaciones con cinco buques propios comprados en Estados Unidos; en 1953, ya contaba con doce buques y con instalaciones en Estados Unidos, en los tres países socios y en varias naciones de Centroamérica; asimismo, tenía filiales en Nueva York y sucursales en Estados Unidos, además de dos muelles que ya habían sido alquilados en Brooklyn (DIMAR, 2019).

Con el tiempo, se ordenó la construcción de 6 buques de mayor capacidad; inclusive, se llegó a tener el 'RÍO SINÚ', en el cual se transportó ganado en el gobierno del general Rojas Pinilla. Entre 1971 y 1975, se alcanzó a contar con 110 buques (entre propios y alquilados), sirviendo 190 puertos en el mundo, lo que generó una de las mayores oportunidades laborales, debido a que se emplearon 2100 marinos, sin incluir al personal administrativo que tenía la empresa en Colombia y alrededor del mundo (DIMAR, 2019).

Indudablemente, este maravilloso panorama tuvo un efecto directo en la economía del país y se reflejó sobre la balanza de pagos. Por una parte, cuando se movilizaban las importaciones en buques de bandera nacional, se ahorran

TOTAL DE NAVES MAYORES REGISTRADAS EN COLOMBIA

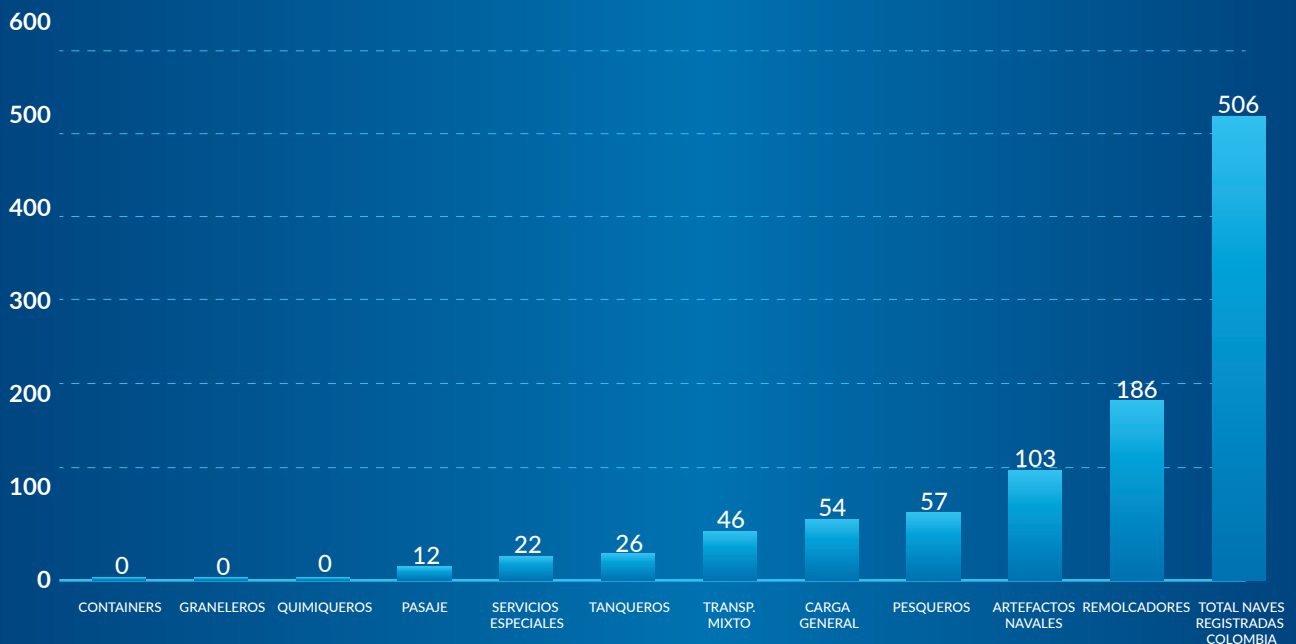


Figura 1. Naves mayores registradas en Colombia
Fuente: DIMAR

el pago de divisas; por otra parte, cuando se transportaban los productos de exportación colombianos en los propios buques, se producía un ingreso directo de divisas y se garantizaba un transporte propio, seguro y eficiente a los principales puertos del mundo.

Definitivamente, la historia demuestra que impulsar y apoyar la creación y el sostenimiento de una flota mercante mejoraría y/o incentivaría las exportaciones de productos a granel (como carbón y café), agrícolas (como banano, algodón, abonos, flores y frutas) y metalmecánicos; adicionalmente, se incrementarían otras exportaciones menores y Colombia participaría en la estabilidad mundial de los fletes marítimos.

Al desaparecer la Flota Mercante en Colombia, no solo se afectó la economía nacional por lo analizado, sino que también se desligaron de la actividad miles de marinos muy capacitados que se habían ganado un lugar privilegiado en el gremio marítimo internacional, puesto que ya no contaban con buques de bandera colombiana para operar.

La figura 1 evidencia la triste realidad de la flota mercante de Colombia; solo 6 naves mayores, de 506, son de tráfico internacional.

Estados con registros abiertos: amenaza para la consolidación de la bandera colombiana

Los Estados con registro abierto, llamados de manera peyorativa 'banderas de conveniencia', son reconocidos por la comunidad internacional, considerando la premisa de que los Estados son libres para recoger los requisitos de inscripción que conceden la nacionalidad al buque. Esto quiere decir que cada Estado establece sus condiciones para el registro y debe garantizarle al resto del mundo que sus buques cumplen las condiciones para efectuar una navegación segura y que no produzca contaminación.

Registrar un buque y otorgarle una bandera no consiste simplemente en un papeleo o una formalidad. La función del Estado de abanderamiento es ejercer un control normativo de la embarcación, obligándose a inspeccionarla de



Foto: Comunicaciones Estratégicas ARC

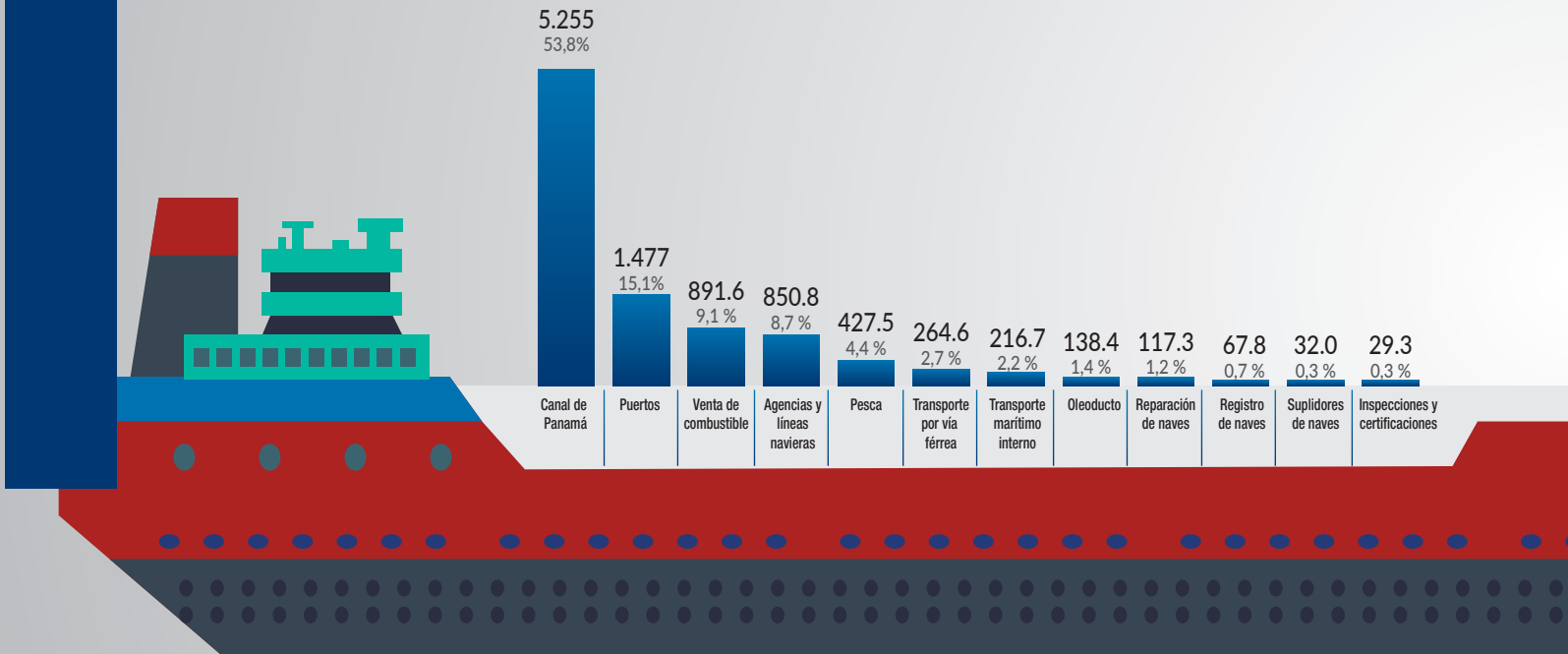


Figura 2. El peso de la industria marítima en Panamá
Fuente: La prensa/Panorama

forma periódica y a certificar sus equipos y tripulación. Cuando esta no tiene el registro de la autoridad marítima correspondiente, no puede realizar ningún tipo de operación. Dicho de otra manera, se podría afirmar que el registro es el comienzo de la vida legal y operativa del buque (Jiménez, 2017).

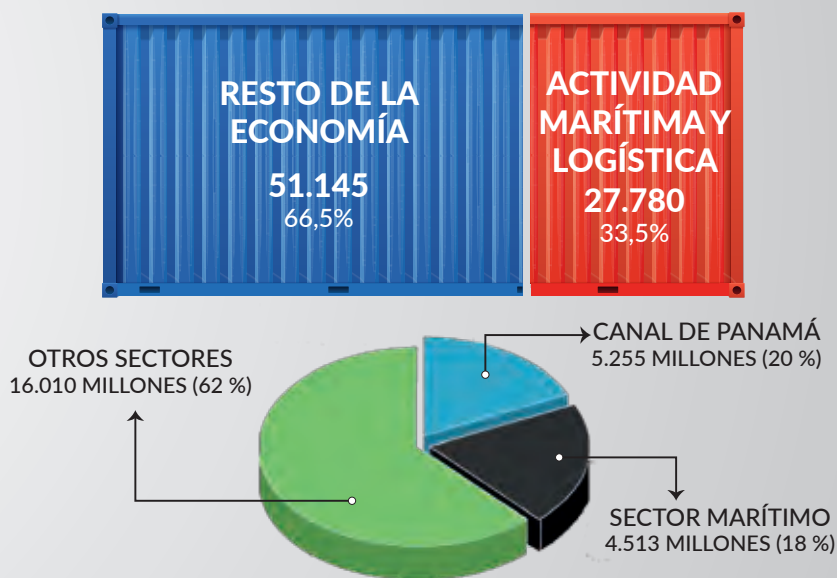
Lo que ha venido sucediendo con los registros abiertos es que se ha demostrado que no se tiene la capacidad de controlar de manera eficaz la gran cantidad de buques que se tienen abanderados, lo cual ha motivado a muchos navieros a buscar estos Estados para matricular sus buques y, de alguna manera, evadir los controles. Por esta situación, algunos Estados, a día de hoy, han establecido que la jurisdicción del buque no solo está determinada por la legislación establecida por su Estado de bandera, sino que también se ha de regir por las leyes del lugar en que se encuentre; es decir, está sujeto a la legislación del Estado Ribereño, cuando navegue por su mar territorial, y a la del Estado (Fernández, 1996).

Anteriormente, los buques tenían la misma nacionalidad que la del armador; a saber, los buques se inscribían en un registro tradicional o

convencional. Su abanderamiento era un acto de refrendo de la autoridad del país e indicaba que ese buque estaba bajo la jurisdicción de las leyes de ese Estado. Con ello, los países de tradición marítima cuidaban de la reputación de su flota, pero, hoy día, el país de registro permite la propiedad y/o control de sus buques mercantes por parte de extranjeros. En consecuencia, podría afirmarse que los registros se establecieron con el objetivo específico de ofrecer un servicio a los armadores y, a su vez, como un medio de obtener ingresos para el Estado de bandera. El abanderamiento dejó de ser un acto de orgullo y suficiencia para convertirse, en algunos Estados, en un tema exclusivamente comercial.

Existen varios tipos de registros: los abiertos, los cerrados y los especiales (este último es un híbrido de los otros dos). Los primeros tienen como característica principal permitir el registro a buques mercantes, cuya propiedad y/o control pertenezca a extranjeros; los segundos son aquellos registros en los que existe una relación auténtica entre el buque, el propietario y la bandera (están reservados para embarcaciones de empresas legalmente establecidas en el país de regis-

IMPACTO DE LA INDUSTRIA EN LA ECONOMÍA TOTAL EN MILLONES DE DÓLARES



tro); y los terceros son una iniciativa por parte de los Estados desarrollados, principalmente de los tradicionales Estados marítimos de la Unión Europea, y tienen como objetivo contrarrestar la tendencia creciente de los armadores a buscar registros abiertos para sus buques. En consecuencia, los países con condiciones más rígidas en sus registros ordinarios crearon registros con condiciones similares a los abiertos.

El 'registro libre', que ofrece el Estado de Panamá, es la amenaza máxima para Colombia, debido a su posición geográfica y el canal interoceánico del cual es dueño y administrador. Las garantías que ofrece ese país a sus abanderados han motivado a grandes empresas navieras a matricular sus barcos allí, con el fin de acceder a las facilidades para los trámites, los bajos impuestos y los subsidios por parte del gobierno.

La flota mercante panameña ha tenido un crecimiento notable desde los inicios de la misma república. Desde 1916, Panamá permitió la entrada de buques de compañías extranjeras y esto generó un ambiente favorable para su futuro como nación marítima. En 1924, esta flota ya contaba con 14 buques. En 1925, mediante la

Ley 8 del mismo año, se creó la marina mercante panameña, la cual eliminó las restricciones concernientes a la nacionalidad y la residencia de los propietarios de los buques para adoptar un sistema de registro abierto.

Se puede observar cómo, 14 años después de la firma de la Ley 8 de 1925, la flota panameña pasó de tener 14 buques a 159; después de 94 años, hoy día cuenta con más de 7000 naves abanderadas, que representan el 18 % de la flota marítima mundial. Este sector de la economía impacta en el PIB de la nación con el 33.5 %, esto equivale aproximadamente a 25780 millones de dólares (CMP, 2015). Valor para nada despreciable y motivante para un país como Colombia con un gran potencial marítimo.

Un estudio de la empresa Intracorp, encargado por la Cámara Marítima de Panamá (CMP), determinó que del 33.5 % que aporta la industria marítima al PIB, el 20 % corresponde al Canal de Panamá, el 18 % al sector marítimo y el 62 % a los otros segmentos vinculados con la logística para el comercio mundial. Además, es importante considerar que la industria marítima de ese país está compuesta por todas las actividades

que se generan en unos 12 sectores, entre los cuales se destacan el Canal de Panamá, las terminales portuarias y los servicios que se ofrecen a las embarcaciones.

Ley de abanderamiento: una gran oportunidad para fortalecer la economía colombiana

La relación entre el Estado de bandera y el buque traería beneficios para ambos, si el Estado propiciara las condiciones necesarias para que los navieros recibieran los incentivos de crecimiento en el negocio; de esta forma, crecería la inversión en este sector, aumentaría el número de buques de la flota y, de manera directa, se incrementaría el cuerpo de marinería y oficiales.

Por lo tanto, si Colombia abanderara más buques, el Estado evitaría pagar fletes a navieras extranjeras y se incentivaría el empleo del sector, ya que, al poseer matrículas colombianas, un alto porcentaje (80 %) de las tripulaciones tendrían que ser de este país suramericano, las cuales deberían ser entrenadas y capacitadas en academias náuticas reconocidas por la DIMAR, lo que, a su vez, contribuiría a generar empleos directos. Asimismo, estos buques necesitarían mantenimiento y reparación de sus daños, por ende, se reactivarían diversos sectores, como los astilleros, los talleres de reparación naval, las agencias marítimas, entre otros.

Para el beneficio de la economía nacional, como se observó con la Flota Mercante Grancolombiana y como se pudo evidenciar con el ejemplo de Panamá, se debe gestionar por parte del gobierno la aprobación de una ley de abanderamiento que apalanque la economía e impacte el PIB.

Según la DIAN, del total de importaciones y exportaciones realizadas por los diferentes modos de transporte en Colombia, el 97.6 % de las importaciones y el 98.8 % de las exportaciones se llevan a cabo por vía marítima; en tal sentido, la oportunidad de negocio sería gigante. No obstante, en este momento, el tráfico internacional (exportaciones e importaciones) es efectuado por buques extranjeros, lo cual hace que el país deje de percibir ingresos significativos para la economía.

Una ley de abanderamiento que esté a la vanguardia de la dinámica marítima internacional permitiría que se dinamice la economía, ya que se incrementaría el número de buques en la flota e, incluso, la cantidad de embarcaciones menores dedicadas al turismo, la pesca y el recreo. En ciudades como Cartagena, en donde se ha venido incrementando el alquiler de yates y botes de lujo de manera irregular en los últimos años, se podría inferir que la ley vigente estimula este tipo de prácticas, puesto que no facilita la expedición de matrículas. La consecuencia es un escenario propicio para que el armador matricule la nave en Estados de registro abierto, como Panamá, y que alquile, de manera clandestina, los yates a personas interesadas en este servicio. Este panorama podría mejorar, si los armadores recibirían estímulos de abanderamiento similares a los del Estado vecino.

Algunos inconvenientes que presenta la ley colombiana actual en la que se estipulan los parámetros de abanderamiento y la normatividad de la DIMAR referente al tema son los siguientes:

- ⊕ En Colombia no existe un registro de naves que esté clasificado de acuerdo con el servicio que prestan; de esta forma, los requisitos exigidos a un mercante de 300 m de eslora son los mismos que se le exigen a las motonaves de pesca y a las de recreo.
- ⊕ Se exige la verificación de informes por tráfico de estupefacientes para efectuar el proceso de matrícula. Este trámite es supremamente demorado, engorroso y hasta ofensivo para algunos extranjeros, debido a que hace una presunta relación del armador con actividades del narcotráfico.

⊕ La DIMAR exige la escritura pública como único documento válido para matricular una motonave, lo cual complica el trámite porque se debe considerar que los Estados de registro abierto permiten facturas o contratos privados.

⊕ Los bancos en Colombia difícilmente reciben las naves como garantía hipotecaria para crédito (esto dificulta el acceso a préstamos y ralentiza el crecimiento de las empresas navieras). Se necesita una política pública que lidere el tema y logre que el sector financiero entienda el manejo que se le puede dar a los bienes que hacen parte de la actividad marítima.

Por apartes como los anteriores, además de las altas tasas de tributación en el impuesto corporativo en Colombia (denominado 'impuesto de renta'), y por mejores condiciones tributarias en el exterior, la bandera colombiana no es atrayente para los inversionistas. Por lo anterior, de la flota de embarcaciones registradas actualmente en Colombia, solo se encuentran matriculadas seis (6) que están habilitadas y tienen capacidad de realizar tráfico internacional, pero solo tres (3) realizan tráfico internacional esporádicamente y el remanente lleva a cabo tráfico nacional (DIMAR, 2019).

Conclusiones

1. Se puede afirmar que las capacidades colombianas de comercio exterior y exportación de productos exigen rápidamente un marco normativo favorable para el incremento de la inversión nacional y extranjera en el negocio marítimo del país. Esto impulsaría una nueva flota mercante.

2. El país necesita una ley de abanderamiento que estimule el crecimiento de la flota mercante, ya que está dejando de percibir recursos significativos (que en algún momento sí ingresaron en su economía), en razón a:

⊕ El pago de fletes por exportación de productos nacionales.

⊕ El pago de seguros marítimos a empresas aseguradoras extranjeras.

⊕ El pago de transporte terrestre y servicios portuarios a un país extranjero.

⊕ La incapacidad de exportación de productos, debido a los altos costos.

3. La ley de abanderamiento debe contemplar la intención de conceder a la Flota Mercante Colombiana subsidios económicos privados y/o por parte del Estado, lo cual permitiría la reinversión y potenciaría el crecimiento de las empresas (por cuanto las haría competitivas en la región).

4. Una legislación nacional desfavorable, acompañada de una política tributaria que afecta al gremio marítimo, definitivamente lleva a los armadores a la búsqueda de banderas de conveniencia para encontrar en otros Estados garantías y estímulos que faltan en la bandera colombiana.

5. Para el beneficio de la economía nacional, como se observó con la Flota Mercante Gran-colombiana y como se pudo evidenciar con el ejemplo de Panamá, se debe gestionar por parte del gobierno la aprobación de una ley de abanderamiento que apalanque la economía e impacte el PIB. 🏮

REFERENCIAS

- Clúster Marítimo Español. (2019). Recuperado de: <https://www.clustermaritimo.es/2016/09/27/el-transporte-maritimo-indispensable-para-el-mundo-2/>
- DIMAR. (2019). *Exposición de motivos y texto proyecto ley de abanderamiento*. Bogotá, Colombia.
- Fernández Besteguí, C. F. (1996). El control de los buques por el Estado del Puerto. *Anuario de Derecho Marítimo*, XIII, 183-189.
- Jiménez Piris, V. (2017). *Los registros abiertos de buques un análisis general*. ICADE business school. Fundación Valencia Port.
- La Prensa/Panorama. (2015). *Industria Marítima Aporta el 33.5% del PIB*. Recuperado de https://impresa.prensa.com/panorama/Industria-maritima-aportaPIB_0_4305319430.html