

CUADERNOS MESOAMERICANOS

Contribuciones Sectoriales de Mesoamérica a la Agenda 2030





CUADERNO TMCD

MESOAMÉRICA DIRIGE SU VISTA HACIA EL MAR

Corredor Intermodal de Cabotaje y de Corta Distancia

Alberto Azcona Gallardo

Fue Director General Adjunto de Proyectos Prioritarios Marítimo-Portuarios
Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de México

Prefacio

El presente artículo analiza la contribución que la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de México realiza a los planes del Transporte Marítimo de Corta Distancia en Mesoamérica para aumentar la competitividad y lograr un transporte de cargas y mercancías más sostenible, ello a partir de las circunstancias pasadas, actuales y con las que se pretenden influir en la región; con base en las experiencias obtenidas.

Este proyecto consiste en diseñar y poner en práctica un modelo que además de permitir consolidar corredores intermodales de cabotaje y de corta distancia, también sea adaptable a las condiciones que impone el mercado y a los requerimientos de integración de los países que se sumen al proyecto.

1. Antecedentes

Al final del siglo pasado, los puertos de México no reunían las condiciones necesarias para apoyar la apertura comercial del país, fue entonces que en 1993 se diseñó una Ley de Puertos para reorientar la política portuaria por medio de la descentralización, la desregulación y la privatización, y se incorporó una novedosa figura denominada Administración Portuaria Integral, con el carácter de sociedad mercantil, que se constituyó expresamente para el uso, aprovechamiento y explotación de las áreas y bienes que conforman a los recintos portuarios, así como para la prestación de los servicios portuarios a través de una concesión otorgada por el Gobierno federal.

Este modelo de administración se aplicó como esquema general en todos los puertos comerciales del país, ya que posibilitaba el hecho de ceder a un privado parcialmente sus derechos y, por lo tanto, poder aplicar el programa de privatización, que a mediados de la década de los noventa sustentó, en gran medida, el plan de desarrollo económico del país.

De esa manera, el Gobierno federal constituyó en los principales puertos comerciales de México administraciones portuarias integrales de participación estatal, a las cuales se les adjudicó directamente la concesión respectiva, lo que sin duda facilitó la reorganización del sistema portuario, pero provocó que la gestión operativa y financiera se enmarcara bajo las condiciones que impone la política del Poder Ejecutivo en turno, que originó un desempeño diverso entre los puertos comerciales del país.

En la última década, el desempeño de las económicas mundiales y las condiciones del mercado han originado una mayor competencia entre los países y las regiones. En el ámbito marítimo-portuario, y sobre todo en aquellas regiones que son fronteras expuestas a las fluctuaciones del mercado y al desarrollo tecnológico, el fenómeno se presenta de manera constante y provoca un mayor o menor grado de competitividad de la zona de influencia del puerto, por lo que los puertos más importantes del mundo ahora orientan sus acciones al mejoramiento de la gestión portuaria por medio de la comercialización estratégica, con la cual logran además una mayor flexibilidad para ajustarse a la dinámica del comercio marítimo.

Al respecto, De Monie, G. (2000), Sénior Director de Policy Research Corporation, expresó:

Los puertos modernos no son más sitios de intercambio pasivo, sino que constituyen polos de desarrollo en la cadena logística, en donde se pueden

desarrollar plataformas logísticas para la venta y distribución internacional con énfasis en servicios de valor agregado, por lo que una buena posición geográfica y un desarrollo favorable del comercio internacional de un país no es garantía suficiente de crecimiento de las actividades de un puerto (p: 23).

Expertos en el tema han señalado:

Ahora se demanda mayor rapidez, confiabilidad y seguridad, costos reducidos, integración del comercio exterior y de las cadenas de transporte. Intermodalismo, desarrollo de redes de distribución integradas con transferencia en puertos concentradores, especialización y economías de escala en la operación de buques transoceánicos, y flexibilidad y opciones múltiples para el usuario del transporte (López, H. 1999, p: 559).



Una definición en la legislación marítimo-portuaria de México permitiría a los puertos ampliar su alcance de actuación como nodos logísticos para que las mercancías se entreguen en el tiempo y en el precio pactado y en buen estado.

Y, respecto al transporte marítimo:

[...] las consecuencias se reflejan en que el desarrollo organizacional y tecnológico se orientan a mejorar la productividad, a ampliar tanto la calidad como la escala de los servicios, y sobre todo, a disminuir costos, lo cual ha incrementado la competencia y generado una concentración a través de adquisiciones o alianzas, con lo que, las decisiones en la industria naviera se ubican en un grupo cada vez menor, pero con mayor poder (Azcona, A. 2004, p: 295).

No obstante, en la legislación marítimo-portuaria de México, a pesar de que ha sido modificada en varias ocasiones para facilitar la actuación de algunas dependencias y de inversionistas privados, aún no se reconoce la conveniencia de incorporar una definición que permita a los puertos ampliar su alcance de actuación como nodos logísticos pertenecientes a distintas cadenas de distribución, donde en conjunto con la infraestructura y equipo marítimo-terrestre tengan un mayor sentido en relación con las prácticas comerciales y jurídicas que se realizan por diversas agencias públicas y privadas, con la única finalidad de que todas las operaciones relacionadas con el traslado de mercancías, y en algunos casos de personas desde su origen hasta su destino final, se entreguen en el tiempo y en el precio pactado y en buen estado.

Esa ausencia ha ocasionado un escaso avance en la competencia y una carencia de políticas públicas y de operadores logísticos que estimulen, entre otros temas, crear un modelo de integración relacionado con el tráfico marítimo de cabotaje y de corta distancia que evite proyectos fracasados y que revierta la tendencia de la distribución modal del transporte que marca una predominancia del transporte carretero y una severa disminución de la mariana mercante mexicana, la cual dejó de participar en el tráfico de altura.

2. Situación actual

Se presenta nuevamente la oportunidad y el reto de poner en práctica proyectos de integración, que partan del hecho de que los puertos no compiten entre ellos, sino que se complementan y que la competencia se traslada a las cadenas de distribución.

Anteriormente se tenía la visión de que los puertos son un conjunto de obras de infraestructura de carácter intermodal, o sea el clásico eslabón físico dentro de la cadena del transporte, pero ahora la visión es más amplia, ya que actualmente considera:

- Contar con administradores portuarios y con operadores marítimo-terrestres que respondan estratégicamente a las condiciones que imponen las distintas cadenas de distribución;
- Elevar la capacidad de acción, con una visión de largo plazo, en asuntos de conectividad física-comercial y de desarrollo urbano-costero; y
- Evitar conflictos de interés para fortalecer el sentido de comunidad entre los agentes que intervienen en la cadena de distribución.

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica busca fomentar el incremento de la conectividad interna y externa de las economías de la región y potenciar su competitividad, por lo que en la Declaración de Villahermosa, acordada en la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en junio de 2008, se estableció:

Instruir a las dependencias competentes a planificar y ejecutar un proyecto para el Desarrollo del Transporte Marítimo de Corta Distancia, bajo la coordinación de Panamá (p: 13).

En el marco de la XVII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, desarrollada en San Pedro Sula, Honduras, en agosto de 2019, los Jefes de Estados y de Gobierno de los países miembros del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, acordaron:

Instar a los socios financieros del GTI a facilitar los recursos para trabajar con las autoridades competentes de Transporte, Portuarias, Marítimas, Aduanas, Hacienda, Comercio, Economía y sector privado al seguimiento e implementación de los Planes Nacionales de TMCD y de su Plan Regional con el apoyo de la AMP, la COCATRAM y la SIECA, para definir y desarrollar un proyecto piloto (Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, 2019, p: 26).

Por lo que México ha optado por impulsar el proyecto estratégico de las "carreteras marítimas" que se inscribe en la visión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para aprovechar la integralidad de los modos de transporte para incrementar la eficiencia en el traslado de personas y mercancías, que genera importantes beneficios sociales y económicos.

3. Descripción del modelo

Como parte de las acciones impulsadas en la actual Administración federal, la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante desarrolló y puso en práctica el presente modelo para instrumentar corredores intermodales de cabotaje y de corta distancia en ambos litorales de nuestro país, además de participar en el Proyecto Mesoamérica, que aglutina esfuerzos de integración de los países de la región, encabezados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las “carreteras marítimas” representan una oportunidad como instrumento logístico, cuyo propósito fundamental es incrementar la eficiencia en el traslado de personas y mercancías, al ofrecer un servicio intermodal complementario, autofinanciable y sustentado en la integración moderna entre modos y medios de transporte, lo que coadyuva en asuntos relacionados con el medio ambiente, contingencias sanitarias, disminución de accidentes en carreteras y congestión del tráfico.



Lo anterior supone la voluntad política de privilegiar la integralidad de los modos de transporte y la de propiciar consensos entre actores de la comunidad marítimo-portuaria, y de los actores que intervienen en las cadenas logísticas, así como la de productores mexicanos y de la región, a fin de desarrollar un medio logístico alternativo y competitivo.

Con la puesta en marcha de las “carreteras marítimas”, habrá incremento del movimiento de carga y reducción de costos de transporte, que traerá aparejada

inversión, creación de empleos, derrama económica y mejora en la calidad de vida de la población, reduciendo las desigualdades económicas y sociales que han prevalecido históricamente en la región sur-sureste.

Este proyecto estratégico es congruente con la política de reactivación económica que impulsa el Gobierno federal ante la emergencia sanitaria por la COVID-19, ya que se trata de aprovechar el potencial con que cuenta el tráfico de mercancías con Estados Unidos, Centroamérica y el Caribe, a través de la figura del transporte marítimo de corta distancia (TMCD) para incrementar el comercio marítimo en la región, que generará un impacto positivo en la economía mexicana.

Las “carreteras marítimas” tienen como propósitos adicionales:

- Potenciar el cabotaje en México y la navegación de corta distancia;
- Impulsar el desarrollo de la Marina Mercante Mexicana para que la flota nacional sea tan competitiva como la extranjera y se preserve el conocimiento generacional de los marinos mercantes;
- Incrementar la participación de la flota de bandera mexicana en el transporte marítimo de cabotaje y de altura;
- Que las administraciones portuarias incursionen en actividades económicas fuera de los recintos portuarios concesionados;
- Que la regulación y verificación de la normativa en materia marítimo-portuaria sean garantía de confianza, seguridad y calidad; y
- Consolidar los esquemas de intermodalidad, complementariedad del transporte y la logística para resolver fallas de mercado resultantes de asimetrías regionales y económicas.

Tomando en cuenta que cada modo de transporte ha desplegado programas de modernización sin considerar la integralidad del transporte, el reto del modelo es aprovechar:

- El potencial que se tiene para el traslado de mercancías a Estados Unidos, Centroamérica y el Caribe, el cual se podría mover utilizando el concepto del TMCD; y
- El servicio de cabotaje marítimo en rutas norte-sur del país que por aspectos de volumen, distancia, seguridad, congestión y contaminación podrían ser utilizadas por el transporte terrestre para mejorar su competitividad.

El modelo de integración diseñado por la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante se ha consensado con otros actores del sector logístico, para ofrecer servicio puerta-puerta, que sea a su vez alternativo y complementario al transporte terrestre y sustentado en la integración moderna entre modos y medios de transporte, servicio al que denominamos Corredores Intermodales de Cabotaje y de Corta Distancia y que se conoce coloquialmente como “carreteras marítimas”.

Este modelo se ha puesto en práctica en el golfo de México, entre los puertos de Tampico, Veracruz, Progreso y Santo Tomás de Castilla, en Guatemala, y ha permitido a la autoridad marítima-portuaria:

- Modificar por interés general los programas maestros de desarrollo para destinar instalaciones portuarias especiales al cabotaje y al TMCD;
- Gestionar lineamientos aduaneros para el tráfico de cabotaje y de corta distancia;
- Determinar tarifas preferenciales para embarcaciones en tráfico de cabotaje y de corta distancia;
- Ofrecer a los operadores logísticos del corredor un contrato de maniobras portuarias para su propia carga;
- Promover el involucramiento de las líneas y agencias navieras, agentes logísticos, transportistas terrestres, productores, cámaras de comercio y gremios empresariales;
- Propiciar el intercambio de información con el objetivo de perfeccionar las estrategias de promoción; e
- Instruir a los puertos, bajo su coordinación, en la manera de cómo deben actuar para transformarse en nodos logísticos en los nichos afectos al cabotaje y al TMCD.

En el caso de la costa del Pacífico, el comercio marítimo de cabotaje y de corta distancia y su logística obedecen a circunstancias distintas a las del golfo de México y la infraestructura portuaria disponible, lo que obliga a identificar otros mecanismos de actuación y coordinación. Por ello, en octubre de 2019, la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante convocó, en el marco del Proyecto Mesoamérica, a las distintas agencias afectas al transporte de cabotaje y de corta distancia de la región, para diseñar estrategias que permitan actualizar y ejecutar el Plan de Acción de Transporte Marítimo de Corta Distancia.



En octubre de 2019, México celebró la Reunión para la Instalación de la Comisión Interinstitucional de Transporte Marítimo de Corta Distancia (TMCD), para abonar en el desarrollo económico de la región mesoamericana, mediante el desarrollo de estrategias para actualizar y ejecutar el Plan de Acción del TMCD.

A partir de esa reunión, México constituyó la Comisión Interinstitucional del TMCD, la cual quedó conformada por la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, la Administración General de Aduanas, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Confederación de Cámaras Industriales de México y la Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo, y con base en el modelo de integración descrito se comprometió con Guatemala y Costa Rica a impulsar una ruta piloto en el Pacífico y a instrumentar el plan de acción siguiente:

1. Compatibilizar entre Guatemala, Costa Rica y México los planes de acción respectivos.
2. Propiciar la firma de acuerdos de reconocimiento mutuo para empresas certificadas con las aduanas de Guatemala, Costa Rica y México, así como acuerdos sobre revisiones y despacho conjuntos, únicos y anticipados para disminuir el tiempo de la revisión intrusiva.
3. Implementar un sistema de información electrónico de estadística de comercio exterior, en principio, entre Guatemala, Costa Rica y México.
4. Evaluar entre Guatemala, Costa Rica y México las rutas del Pacífico por medio de un estudio de mercado del tráfico potencial en los puertos afectos al corredor piloto.
5. Dar seguimiento a la ruta crítica del corredor de cabotaje y de corta distancia en el golfo de México entre Guatemala y México.
6. Formular una ruta crítica entre Guatemala, Costa Rica y México para llevar a la práctica el corredor piloto con posibles empresas navieras interesadas.
7. Promover a las empresas navieras mexicanas su incorporación en el tráfico de cabotaje y de corta distancia.

8. Habilitar puertos secos para fomentar la conectividad en los tramos inicial y final de la ruta, por medio de acuerdos con las empresas de autotransporte y los gobiernos locales.
9. Habilitar infraestructura y servicios portuarios dedicados al tráfico de cabotaje y de corta distancia en los puertos afectos al corredor piloto.
10. Formular lineamientos para facilitar el tráfico de cabotaje y de corta distancia en recintos fiscalizados en los puertos afectos al corredor piloto en México.
11. Facilitar el envío del manifiesto electrónico de TMCD, así como implantar un sistema de ventanilla única que incluya a todas las autoridades y dependencias involucradas, bajo el concepto de puerto sin papeles.
12. Implementar una mesa de seguimiento y evaluación de los avances del TMCD en el corredor piloto y que alimente a las respectivas comisiones.

Conclusión

Este modelo ofrece a los dueños de la carga una alternativa competitiva en la región, y de manera paralela se impulsa la integración entre zonas costeras, donde la misión comercial entre los involucrados para ganar la confianza de los dueños de las mercancías y la voluntad de las distintas personas vinculadas con el proceso de diseño, puesta en marcha y consolidación del TMCD seguirán siendo el factor determinante para la consolidación del proyecto, y que en el caso que nos ocupa destacan por:

- Su compromiso y empeño por dar continuidad al proyecto: los viceministros de transportes de Guatemala, Costa Rica y El Salvador, Edgar Mariano Díaz Cuevas, Olman Elizondo Morales y Saúl Antonio Castelar Contreras, respectivamente;
- Su entusiasmo e inteligente participación: Alejandra Ícela Martínez Rodríguez, quien fungió como Directora General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, y de Mariana Anaya Arenzana, Directora para Desarrollo Económico e Infraestructura de AMEXCID;
- El interés permanente de Lidia Fromm Cea, Directora Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica;
- El destacado empeño de los emprendedores Edgar López Hernández, Flavio Mora Elizalde y Alfonso Dix Ponnefz; y
- Por el invaluable respaldo de mis colegas Claudia Janet Lozano Chávez y Sabas Vicente Lemarroy Ramos.

Recomendación

A partir de las experiencias del modelo puesto en práctica, de las necesidades del servicio y de los retos que enfrentan esta clase de proyectos, se recomienda a los países interesados de la región de Mesoamérica promover de manera conjunta el TMCD de la manera siguiente:

1. Proponer políticas públicas para dar certidumbre a los distintos agentes públicos y privados relacionados con el TMCD de la región;
2. Adoptar un modelo de actuación lo más uniforme posible, desde el punto vista normativo, comercial y físico, que genere confianza a los dueños de la carga para que cambien su logística por tierra hacia al mar;
3. Acordar una agenda de promoción conjunta, sobre todo en la etapa inicial para conseguir cargas anclas en la ruta; e
4. Impulsar un plan de negocios entre los operadores logísticos de la ruta que permita arribar a alianzas estratégicas.

De esta manera, se podrán conformar corredores intermodales en los nichos que interesa explotar y que permitan que las mercancías sean transportadas por vía marítima sin demasiados obstáculos y además sean operados por empresas logísticas que emitan un solo documento de transporte puerta-puerta, con lo cual se podrá aspirar a transformar a los puertos en un nodo más de las cadenas logísticas, con servicios integrados en asociación con los puertos que integran un corredor sin costuras y que dispongan de plataformas logísticas en su zona de influencia.

Y en caso de la Marina Mercante mexicana, contar con una ley que retome las mejores prácticas internacionales para transformar las circunstancias que han originado la severa disminución de su flota nacional, así como su nula participación en el tráfico de altura.

Bibliografía

De Monie, G. (2000). Antecedentes para el Desarrollo de los Planes Maestros de los Cinco Mayores Puertos de México, México: SCT.

Jiménez, J. (2020). El mestizaje de nuestras ingenierías y el choque ético del siglo XXI. Discurso de ingreso como Académico Correspondiente de la Real Academia de Ingeniería de España, Madrid: SCT.

López, H. (1999). Planificación y administración Portuaria, en Ingeniería Marítima y Portuaria, México: Alfaomega.

Azcona, A. (2004). Administración Portuaria, en El Desarrollo Costero en México. México: Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (2019). Declaración de San Pedro Sula, Mesoamérica Conecta, Chiapas: VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

Proyecto Mesoamérica (2008). Declaración de Villahermosa. X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Tabasco: Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica.

Secretaría de Relaciones Exteriores (s/a). Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, México: SER (1 de diciembre de 2006 a 30 de junio de 2012).