

## **COMENTARIOS Y SUGERENCIAS**

***Respecto del análisis de condiciones de competencia del mercado de transbordo de contenedores que se desarrolló en el documento “Propuesta: Revisión de Oficio del Factor de Productividad en el Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao, 2021-2026”***

**Preparado para:  
APM TERMINALS CALLAO S.A.**



**Elaborado por el consultor:  
Hans Rondan**

**Abril, 2021**

## ÍNDICE

<b>1. ANTECEDENTES Y OBJETIVO .....</b>	<b>3</b>
1.1 Antecedentes .....	3
1.2 Objetivos .....	4
<b>2. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LA PROPUESTA DE LA GRE .....</b>	<b>4</b>
2.1 Mercado geográfico .....	4
2.2 Condiciones de competencia .....	6
<b>3. PRECISIONES TEÓRICAS E INCONSISTENCIA EN EL PERIODO DE ANÁLISIS.....</b>	<b>6</b>
3.1 Precisiones teóricas.....	7
3.1.1 Preferencias desde el lado de la demanda y mercado geográfico .....	7
3.1.2 Servicio relevante: servicios sustitutos o complementarios y definición.....	9
3.1.3 Mercado geográfico: aspectos conceptuales para su definición y ofertas sustitutas o complementarias .....	11
3.2 Información y estadísticas utilizadas de forma errónea o sesgada.....	17
3.2.1 Periodo de análisis y sesgo temporal.....	17
3.2.2 Itinerarios: aplican a contenedores llenos .....	18
3.3 Aspectos adicionales.....	19
<b>4. PRINCIPALES RUTAS, PUERTOS Y LINEAS NAVIERAS EN EL MOVIMIENTO DE TRANSBORDO DEL TPC.....</b>	<b>20</b>
4.1 Movimiento anual en el TPC.....	20
4.2 Principales puertos y rutas que conecta el TPC como centro de transbordo y principales líneas que utilizan el TPC .....	21
4.2.1 Principales puertos que conecta el TPC como centro de transbordo .....	21
4.2.2 Principales regiones del mundo que el TPC conecta .....	23
4.2.3 Principales líneas navieras que movilizan contenedores de transbordo en el TPC .....	25
4.3 Principales líneas navieras que atienden la exportación/importación de contenedores de puertos de Chile a través de servicios de transbordo.....	26
<b>5. ANÁLISIS POR LÍNEAS NAVIERAS .....</b>	<b>27</b>
5.1 Mediterranean Shipping Company (MSC).....	28
5.1.1 Principales puertos que conecta MSC a través del TPC: 2018 y 2020 .....	29
5.1.2 Respecto de los itinerarios.....	30
5.1.3 Resumen MSC .....	35
5.2 Maersk Line (Maersk).....	36
5.2.1 Respecto del uso del TPC para conectar puertos de Chile con Asia.....	36
5.2.2 Resumen Maersk.....	42
5.3 Hapag Lloyd .....	43
5.4 Hamburg Sud.....	48
5.5 Resumen de líneas navieras .....	49
<b>6. DEFINICIÓN DEL MERCADO GEOGRÁFICO .....</b>	<b>50</b>
6.1 Esquema global.....	51
6.2 Esquema por rutas.....	51

<b>7.</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA.....</b>	<b>53</b>
7.1	Condiciones de competencia analizados por OSITRAN.....	53
7.1.1	Sobre el porcentaje de transbordo .....	53
7.1.2	Sobre la correlación .....	56
7.1.3	Sobre el nivel de saturación .....	59
7.2	Análisis de otros factores de condiciones de competencia .....	60
7.2.1	Cuotas de mercado .....	60
7.2.2	Barreras contractuales mínimas o inexistentes .....	64
7.2.3	Cambios relativamente frecuentes de las líneas por puertos de transbordo.....	65
7.2.4	Bajo uso de capacidad y entrada de nuevos competidores.....	65
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIONES DERIVADAS DE LOS COMENTARIOS .....</b>	<b>65</b>

## 1. ANTECEDENTES Y OBJETIVO

### 1.1 Antecedentes

Con fecha 11 de mayo 2011, se firmó el Contrato de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Terminal Norte Multipropósito en el Terminal Portuario del Callao (en adelante, TNM), suscrito entre el Estado Peruano y APM Terminals Callao S.A. (en adelante, APMTC).

Con fecha 22 de octubre de 2020, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 056-2020-CD-OSITRAN, sustentada en el Informe Conjunto N° 133-2020-IC-OSITRAN (GRE-GAJ), el Consejo Directivo del OSITRAN aprobó el inicio del procedimiento de revisión de oficio del factor de productividad aplicable a las tarifas máximas de los servicios regulados brindados en el Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao.

Con fecha 21 de enero de 2021, mediante Carta N° 047-2021-APMTC/LEG, APMTC presentó su propuesta tarifaria y solicitó la declaratoria de confidencialidad de determinada información contenida en dicha propuesta tarifaria.

Con fecha 10 de febrero de 2021, mediante Carta N° 0083-2021-APMTC/LEG, APMTC presentó un informe complementario en materia de transbordo denominado “Opinión económica respecto de la competencia y potencial desregulación tarifaria del servicio de transbordo de contenedores” (denominado en adelante, el Informe Complementario).

Con fecha 22 de febrero de 2021, a solicitud de APMTC, se llevó a cabo una audiencia privada con representantes de APMT a fin de precisar y acordar la información a entregar en materia de transbordo.

Con fecha 23 de febrero de 2021, mediante Carta N° 0114-2021-APMTC/LEG, APMTC presentó información complementaria a aquella presentada a través de la Carta N° 0110-2021-APMTC/LEG, ello en atención a lo acordado en la audiencia privada del 22 de febrero de 2021.

Con fecha 16 de marzo de 2021, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0011-2021-CD-OSITRAN, se aprueba y publica el Informe elaborado por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (GRE) denominado “Propuesta: Revisión de Oficio del Factor de Productividad en el Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao, 2021-2026” (en adelante, la Propuesta de la GRE). En dicha resolución se otorga un plazo de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la misma, para que los interesados remitan sus comentarios o sugerencias al OSITRAN (en adelante denominado también como el Regulador).

## 1.2 Objetivos

El presente documento contiene una serie de comentarios y observaciones a la definición del mercado relevante y al análisis de condiciones de competencia del servicio estándar de contenedores de transbordo señalados en la Propuesta de la GRE. Estos comentarios y observaciones, que están basados en literatura económica y en estadísticas del periodo 2015 – 2020, tienen los siguientes objetivos:

- Mostrar que varios de los argumentos clave de la Propuesta de la GRE presentan una serie de falencias o no se encuentran acorde a lo que las estadísticas del periodo 2015 – 2020 muestran en materia de transbordo.
- Mostrar que, en el presente caso, el mercado geográfico de transbordo de contenedores incluye a otros puertos de la región distintos al TPC. Entre estos otros puertos se encuentra, por lo menos, Balboa, Rodman, Guayaquil, Buenaventura, Cartagena, MIT y Manzanillo (México).
- Mostrar que, sobre la base del mercado geográfico descrito en el punto anterior, existen condiciones de competencia.

## 2. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LA PROPUESTA DE LA GRE

En la Propuesta de la GRE, el análisis de las condiciones de competencia se encuentra en las secciones III, IV y V; mientras que el análisis del mercado de transbordo de contenedores y de los argumentos planteados en la Propuesta de la GRE se realiza básicamente en los numerales 100 a 177 de la sección V “Evaluación del regulador sobre las consideraciones expuestas por el Concesionario sobre condiciones de competencia”.

### 2.1 Mercado geográfico

El numeral 126 de la Propuesta de la GRE plantea que para la determinación del mercado geográfico relevante –desde la perspectiva de la demanda– es importante identificar cómo las líneas navieras pueden sustituir el servicio de transbordo que demandan en el TPC por otro terminal portuario y seguir cubriendo a puertos chilenos. Este planteamiento es el punto clave de inicio para delimitar el mercado geográfico.

*“126. En tal sentido, desde la perspectiva de la demanda, para la determinación del mercado geográfico relevante es importante identificar cómo las líneas navieras pueden reemplazar o sustituir el servicio de transbordo que demandan en el TPC por otro terminal portuario y seguir cubriendo, al menos en las mismas condiciones, a los puertos chilenos.”*

Las respuestas principales que la GRE encuentra ante este planteamiento son las siguientes:

- i. MSC, una de las principales líneas navieras en materia de transbordo en el TPC, utiliza únicamente al TPC como puerto de transbordo para el puerto de Arica (numeral 127 de la Propuesta de la GRE). El Regulador menciona lo anterior basado en la revisión de los itinerarios de febrero de 2021.
- ii. Respecto de Maersk, menciona que Balboa y TPC son complementarios porque TPC es utilizado como transbordo de los puertos chilenos con Asia, mientras que Balboa es utilizado como transbordo de los puertos chilenos con Europa y EE. UU. (numerales 136, 137, 138 y 139 de la Propuesta de la GRE). Según la GRE, esta complementariedad ocurre a pesar de que los itinerarios de febrero de 2021 indican que Maersk utiliza exclusivamente a Balboa como puerto de transbordo para conectar los puertos de Chile.
- iii. Respecto de Hapag Lloyd, basado también en los itinerarios de febrero 2021, la GRE señala que el TPC es utilizado como único puerto de transbordo de los puertos chilenos con Europa, mientras que para Asia es también casi el único puerto utilizado ya que se presume que otros puertos de transbordo, como Guayaquil y San Antonio, son poco usados.
- iv. Según los itinerarios de febrero de 2021, CMA-CGM –que es otra línea naviera importante en materia de transbordo–, Evergreen, Cosco y APL utilizan exclusivamente al TPC como puerto de transbordo de los puertos de Arica e Iquique (numerales 128 y 129 de la Propuesta de la GRE).

Las repuestas de la GRE, resumidas en los cuatro puntos anteriores, son la base para que el Regulador afirme, por un lado, que para cinco líneas navieras (MSC, CMA CGM, Evergreen, Cosco y APL) el TPC es el único puerto de transbordo para puertos chilenos y que para Hapag Lloyd el TPC es básicamente también el único puerto de transbordo; y, por otro lado, que para Maersk el TPC, Balboa y otros puertos son utilizados de forma complementaria y no son sustitutos. De esa manera concluye que el mercado geográfico se circunscribe al TPC.

*“148. De lo anterior, se evidencia que a partir de las rutas establecidas por las líneas navieras se puede afirmar que, para un grupo importante de líneas navieras, tales como MSC, CMA CGM, Evergreen, Cosco Shipping y APL que, en conjunto, representan un porcentaje importante del volumen movilizado de contenedores bajo la modalidad de transbordo en el TPC (aproximadamente el 70% del volumen total de transbordo en el TPC), no presentan otra opción que demandar el servicio de transbordo en dicho puerto. Por su parte, líneas navieras como Maersk y Hapag Lloyd utilizan más de un puerto para demandar el servicio de transbordo, en los que se incluye el TPC, con la particularidad que para ciertas rutas el TPC se convierte en la única opción que le pueda brindar un mejor rendimiento en cuanto a tiempo de tránsito de los contenedores que transportan dichas líneas navieras (por ejemplo, la combinación de las rutas Atacama y AC 3 para la línea Maersk).*

(...)

164. *En consecuencia, dado que la evidencia presentada por el Concesionario no revela de forma fehaciente que el Puerto de Balboa y/o Cartagena forman parte del mercado relevante del servicio de transbordo que brinda el TNM (en ambos casos solo ha presentado información de tráfico de contenedores), en sentido contrario, la información presentada revelaría que, desde el punto de vista de la líneas*

*navieras, dichos puertos se complementarían para brindar un servicio de transporte marítimo de mercancías con menores tiempos de tránsito. Por tanto, este Regulador reafirma su posición respecto a que el mercado geográfico relevante del servicio de transbordo está determinado por el TPC.”*

Tal como se demostrará en la sección 5 de este documento, las afirmaciones descritas para Maersk, MSC y Hapag Lloyd no encuentran respaldo en fundamentos teóricos, pero sobre todo no concuerdan con las estadísticas de puertos de transbordo que utilizan estas líneas para conectar a los puertos de Chile.

## 2.2 Condiciones de competencia

El regulador, se concentra básicamente en dos aspectos para indicar que no existen condiciones de competencia.

- En primer lugar, menciona que al diferir de manera significativa los porcentajes de participación de transbordo (número de contenedores de transbordo respecto del total de contenedores movilizados) entre TPC y puertos como Balboa, Rodman (PSA) y Cartagena, se tiene una razón importante para señalar que el TPC no forma parte del mismo mercado que los puertos de Panamá y Cartagena.
- En segundo lugar, menciona que no existe una correlación negativa robusta entre el TPC y puerto de Balboa (u otro puerto), como sí la hay entre Balboa y Rodman, razón por la cual no existe una presión competitiva entre TPC y puerto de Balboa o entre TPC y puerto de Cartagena.

Tal como se mostrará en la sección 6 de este documento, los bajos porcentajes de participación del transbordo en un puerto no son razón suficiente para indicar que este puerto no pueda formar parte de un mismo mercado (o segmento de mercado) junto con un puerto con una elevada participación. Asimismo, se mostrará que es un error considerar que la ausencia de una correlación negativa robusta es sinónimo de ausencia de competencia.

## 3. PRECISIONES TEÓRICAS E INCONSISTENCIA EN EL PERIODO DE ANÁLISIS

En esta sección se realiza comentarios principalmente al concepto de mercado geográfico, al tema de la complementariedad entre puertos, al uso de itinerarios de febrero de 2021 para presumir que es lo mismo que ocurriría en años anteriores, al periodo de análisis y precisar a qué tipo de contenedores aplican los itinerarios publicados por líneas navieras.

## 3.1 Precisiones teóricas

### 3.1.1 Preferencias desde el lado de la demanda y mercado geográfico

En los numerales 112, 113 y 114 de la Propuesta de la GRE, se aborda el tema de preferencia de los usuarios y en el que por una equivocación interpretativa se señala que APMTC no considera que la preferencia de los usuarios (líneas navieras) es un factor en la determinación del mercado relevante.

*“112. Adicionalmente, el Concesionario señala que utilizar la información de los volúmenes altos en la demanda del servicio de transbordo en el TPC, no sería motivo suficiente para delimitar el mercado geográfico en el TPC toda vez que dichos volúmenes podrían indicar el grado de preferencias de las líneas navieras derivados de factores comerciales, logísticos, entre otros.*

*113. Al respecto, es importante precisar que para la determinación del mercado relevante la Autoridad de Competencia toma en cuenta como información importante las preferencias de los usuarios tal como lo señala el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de conductas anticompetitivas, citada a continuación:*

*Artículo 6.- El mercado relevante.-*

*6.1. El mercado relevante está integrado por el mercado de producto y el mercado geográfico.*

*6.2. El mercado de producto relevante es, por lo general, el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. Para el análisis de sustitución, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, las preferencias de los clientes o consumidores; las características, usos y precios de los posibles sustitutos; así como las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución*

*114. En tal sentido, a diferencia de lo que señala el Concesionario, las preferencias de los usuarios o consumidores (líneas navieras) son un elemento que debe ser tomado en cuenta para la determinación del mercado relevante.”*

Al respecto, se debe precisar que el artículo 6.2 del D. Leg. 1034 citado por la GRE corresponde a la delimitación del mercado de producto o servicio<sup>1</sup>; mientras que el artículo 6.3 es el que define el concepto de mercado geográfico.

*“Artículo 6.- El mercado relevante.-*

---

<sup>1</sup> Al respecto, Gonzalo Ruiz (2011), menciona lo siguiente:

En primer término, analiza la inclusión del concepto de definición de mercado relevante, como herramienta metodológica primordial para la autoridad de competencia, incidiendo en el hecho de que dicha definición se basa en un análisis de demanda y no de oferta.

(...)

Un aspecto particularmente interesante de este artículo, que merece atención, es el énfasis que pone el numeral 6.2. relativo a la determinación del producto relevante, en el hecho de que las condiciones de sustitución del producto o servicio deben evaluarse por el lado de la demanda. Si bien el artículo no menciona el término “demanda”, sí hace referencia al término “clientes o consumidores”. Asimismo, el artículo utiliza el término “preferencias” en alusión a los consumidores finales y “posibilidades tecnológicas” en referencia a empresas que demanden insumos (consumidores intermedios o “clientes” en términos de la ley). La lectura de este artículo permite afirmar que el análisis para la determinación del producto relevante consiste en examinar el nivel de sustitución del producto o productos, por el lado de la demanda. Ello permite descartar otros criterios utilizados en el pasado, a nuestro entender incorrectos, aplicados para el caso de denuncias por abuso de posición dominante contra empresas que demandan bienes o servicios.

- 6.1. *El mercado relevante está integrado por el mercado de producto y el mercado geográfico.*
- 6.2. ***El mercado de producto relevante es, por lo general, el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. Para el análisis de sustitución, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, las preferencias de los clientes o consumidores; las características, usos y precios de los posibles sustitutos; así como las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución.***
- 6.3. ***El mercado geográfico relevante es el conjunto de zonas geográficas donde están ubicadas las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante. Para determinar las alternativas de aprovisionamiento, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, los costos de transporte y las barreras al comercio existentes.”***

(El resaltado es nuestro)

Pero más allá de la anterior precisión, APMTC es totalmente consciente de que el artículo 6 del D. Leg. 1034 en su conjunto es determinante en la definición del mercado relevante, tanto del servicio relevante como del mercado geográfico. Tal es así que en todas las propuestas de nuevos servicios portuarios (que son más de cuarenta) que se han presentado al INDECOPI, con copia a OSITRAN, se ha enfatizado que la preferencia de los consumidores es un factor relevante en la delimitación del mercado geográfico.

Ahora bien, al mencionar en el Informe Complementario que los volúmenes altos en el TPC no son suficientes para delimitar el mercado geográfico en el TPC, no significa que las preferencias no son relevantes, sino que las preferencias son determinadas a partir de variables como precios, tiempos libres de almacenamiento, rendimientos de descarga/embarque, infraestructura ofrecida, entre otros. Dicho de otro modo, la demanda solo refleja cuál es el puerto de transbordo “preferido” por la línea naviera en base a los atributos previos y; por tanto, solo en base a los niveles de demanda no es factible conocer qué otros puertos de transbordo fueron evaluados por las líneas navieras como posibles sustitutos del TPC.

Asimismo, lo que se indica es que no es adecuado decidir si un puerto es parte del mercado geográfico únicamente sobre la base de que posea un alto nivel de transbordo (o una alta cuota de mercado para determinada línea, ruta o puerto atendido). Un puerto puede poseer un nivel de demanda bajo de transbordo, pero puede que ese nivel de demanda se concentre en atender una única ruta en la cual compite con un puerto de demanda alta que atiende también esta ruta<sup>2</sup>. Todo esto sin perjuicio de la competencia potencial que podría existir.

En resumen, para APMTC siempre fue claro que las preferencias son el factor clave para determinar el servicio relevante y que también constituyen un factor importante para determinar el mercado geográfico relevante. Dicha preferencia en la determinación del mercado geográfico y análisis de condiciones de competencia se basa en la conjunción de diversas variables: precios o tarifas realmente pagadas por un conjunto de servicios<sup>3</sup> (y no únicamente por descarga/embarque)

---

<sup>2</sup> Podría darse el caso que varios puertos con nivel de demanda bajo compitan con un puerto con nivel alto de demanda.

<sup>3</sup> Se hace mención de un conjunto de servicios ya que lo usual en el análisis de condiciones de competencia efectuado por INDECOPI es definir el servicio relevante (mercado de producto relevante) como un paquete de servicios complementarios; y sobre

que aplican a contenedores de transbordo (que pueden ser distintas a las publicadas en Tarifarios), rendimientos de descarga/embarque (que implican un alto costo de oportunidad o que puede mejorar o afectar las rotaciones de las naves), ubicación y tiempos de transporte, infraestructura ofrecida, días libres de almacenamiento para contenedores vacíos, entre otros.

### **3.1.2 Servicio relevante: servicios sustitutos o complementarios y definición**

#### **a. Bienes o servicios sustitutos o complementarios utilizados para definir el servicio relevante**

Un aspecto importante a precisar es el tema de bienes o servicios sustitutos y bienes o servicios complementarios. Según la teoría económica<sup>4</sup>, la definición básica de bienes sustitutos o complementarios<sup>5</sup> es como sigue:

- Bienes o servicios sustitutos: se dice que los bienes o servicios son sustitutos cuando el uso de un servicio sustituye el uso o consumo de otro servicio. Por ejemplo, si el consumo de café presupone dejar de consumir té, entonces ambos productos son sustitutos; lo mismo se puede presuponer con el consumo de carne de vacuno y de pollo. Entonces, cuando son bienes sustitutos, un aumento de la demanda de un bien o servicio significa la caída de la demanda del otro bien o servicio en determinada proporción. La sustituibilidad se puede deber o explicar por diversas variables, siendo la más mencionada el cambio en precios; así los bienes son sustitutos cuando la subida del precio de uno de ellos provoca un aumento de la demanda del otro.
- Bienes o servicios complementarios: se dice que los bienes o servicios son complementarios cuando el uso de un servicio es complementado con el uso de otro servicio o servicios; es decir, ambos servicios tienden a consumirse conjuntamente. Por ejemplo, si el consumo de café presupone el uso de azúcar, entonces decimos que ambos bienes son complementarios; lo mismo podemos presuponer del consumo de los automóviles y la gasolina. Cuando son bienes complementarios el aumento (o disminución) de la demanda de un servicio implica el aumento (o disminución) de la demanda del otro servicio en determinada proporción. Así como la sustituibilidad, la complementariedad se puede explicar o identificar por diversas variables, siendo la más mencionada el cambio en precios; así los bienes son complementarios cuando la subida del precio de uno de ellos provoca una reducción de la demanda del otro. Otra variable explicativa de las varias que pueden existir, además del precio, puede ser incluso el clima; por ejemplo, las curvas de demanda de esquís y de trineos se desplazan hacia la derecha cuando hay grandes nevadas.

---

la base de ese paquete de servicios se define el mercado geográfico. Posteriormente, se analiza las condiciones de competencia. En el siguiente apartado se aborda este tema con mayor detalle.

<sup>4</sup> La definición y ejemplos de bienes sustitutos y complementarios y las variables que permiten explicarlos o identificarlos están basados en Pindyck y Rubinfeld (2009) y Varian (2016).

<sup>5</sup> Existen los conceptos de sustitutos perfectos o complementarios perfectos que implica la relación negativa o positiva en proporciones fijas, que se podría mencionar que son conceptos más teóricos para comprender la sustituibilidad y complementariedad.

En principio, las definiciones anteriores han sido utilizadas para definir el servicio relevante, tal como lo ha efectuado la autoridad de competencia del Perú en diversos casos relacionados con servicios portuarios. Al respecto, en la gran mayoría de propuestas de nuevos servicios que APMTC ha presentado a INDECOPI, el pronunciamiento de esta institución ha sido definir el servicio relevante (o mercado de producto relevante) basado en paquetes de servicios; es decir, que un servicio relevante está conformado por un paquete de servicios que son complementarios. Al respecto, se cita partes de la estructura conceptual que se repite en varios pronunciamientos de INDECOPI<sup>6</sup> y que han sido utilizados para definir un servicio relevante como un paquete de servicios complementarios:

### **“3.1 Condiciones de competencia y servicios empaquetados**

10. *Para determinar las condiciones de competencia en la prestación de un servicio es necesario definir el mercado relevante en el que se comercializa este servicio. Asimismo, para definir un mercado relevante es necesario determinar si se trata de un servicio que se comercializa de manera individual o empaquetada<sup>3</sup>. Ello es importante toda vez que, como se explicará a continuación, si se trata de un servicio que se comercializa de manera empaquetada y existe un alto nivel de complementariedad entre los servicios que conforman parte del paquete, la definición del mercado relevante y el análisis de condiciones de competencia no deberán realizarse respecto del servicio individual sino respecto del paquete.*

#### **3.1.1 Servicios empaquetados**

11. *Desde el punto de vista de la demanda, la literatura económica señala que la comercialización de productos o servicios de manera empaquetada puede ser una respuesta de las empresas al comportamiento de los consumidores que, atendiendo a sus preferencias, adquieren determinados productos o servicios de manera conjunta porque los considera complementarios. Se dice que dos productos o servicios son complementarios cuando son demandados de manera conjunta, de tal forma que, si el precio de uno se incrementa, la demanda de ambos se reduce. Adicionalmente, se señala que los consumidores adquieren un conjunto de productos o servicios en un solo lugar (o un mismo proveedor) con la finalidad de reducir costos de transacción (costos de búsqueda, costos de coordinación, entre otros).*

(...)

#### **3.1.2 Servicios empaquetados en el mercado de transporte marítimo de carga**

19. *En el mercado de transporte marítimo de carga los usuarios contratan un conjunto de servicios necesarios para transportar determinados productos de un lugar a otro. Algunos de estos servicios se prestan siempre y otros dependen del tipo de carga o de eventualidades que se pueden presentar. Así, por ejemplo, para la exportación de contenedores refrigerados, el consignatario demanda al terminal portuario los servicios de suministro de energía, inspección y monitoreo del contenedor reefer y el desmontaje del sistema clip on.*

---

<sup>6</sup> Se cita pasajes del Informe Técnico N° 011-2020-CLC/INDECOPI. No obstante, como ya se ha indicado, varios informes de INDECOPI mencionan lo mismo respecto de la definición de servicio relevante.

20. *En ese sentido, es posible afirmar que los servicios relacionados con el transporte marítimo de carga son complementarios por el lado de la demanda debido a que forman parte de un conjunto de servicios que se complementan entre sí para alcanzar un mismo objetivo: transportar determinados productos de un lugar a otro<sup>15</sup>. Asimismo, considerando que existen diversos servicios relacionados con el transporte marítimo de carga, los usuarios tienen incentivos para contratar la prestación de estos servicios con una sola empresa con la finalidad de reducir sus costos de transacción (costos de búsqueda, costos de coordinación, entre otros).”*

(El resaltado es nuestro)

**b. Precisión de la definición del servicio relevante en materia de transbordo**

En ese sentido, se precisa que el servicio relevante en materia de transbordo no está representado únicamente por el servicio estándar de contenedores de transbordo sino por un paquete de servicios que se complementan y que está conformado principalmente por el servicio estándar de contenedores de transbordo, servicio estándar a la nave, servicio especial de almacenamiento y servicio especial de contenedores de alto cubicaje.

**3.1.3 Mercado geográfico: aspectos conceptuales para su definición y ofertas sustitutas o complementarias**

**a. Precisión sobre lo señalado por autores como Hoffman, Rubiato y otros respecto de la complementariedad**

Respecto de los numerales 107 a 112 de la Propuesta de la GRE, en el que se citan a varios autores, podemos señalar lo siguiente:

- Estamos de acuerdo en que el estudio de Hoffman (2000) es un estudio que se basó en una realidad distinta; es decir, no consideró las modernizaciones que han existido en los puertos de la COAS.
- Asimismo, concordamos con Hoffman y Rubiato (2011) y Fugazza y Hoffman (2016), en el sentido de que el mercado de transbordo actual es en gran parte del tipo hub and spoke; es decir, existe transbordo de grandes rutas complementado por transbordo regionales. Ello ha originado que a un mismo contenedor se le realice, no sólo transbordo en dos puertos (como señala Fugazza y Hoffman 2016), sino hasta en tres o cuatro.
- En resumen, en los últimos años el mercado de transbordo de una ruta puede darse utilizando un único, dos o más puertos de transbordo.

En resumen, el actual sistema de transbordo funciona, por un lado, utilizando un único puerto de transbordo para completar el transporte origen-destino de una determinada ruta; y, por otro lado, opera utilizando dos o más puertos complementarios de transbordo para completar el trayecto origen-destino de una ruta marítima.

**b. Uso de la complementariedad para delimitar el mercado geográfico relevante**

Todo lo señalado en los apartados anteriores respecto de la complementariedad ha sido utilizado por INDECOPI para definir el servicio relevante, y es lo que se ha tomado en cuenta para precisar (también en un apartado anterior) la definición del servicio relevante en el mercado de transbordo.

Si se utiliza el concepto de complementariedad con el fin de definir el mercado geográfico –tal como lo plantea la GRE–, lo primordial es que se siga utilizando el mismo marco teórico que sirve para identificar si dos bienes o servicios son sustitutos o complementarios<sup>7</sup>. Así, si un puerto es complementario a otro, entonces los niveles de demanda de transbordo de ambos puertos se verían afectados en la misma dirección (incremento o reducción).

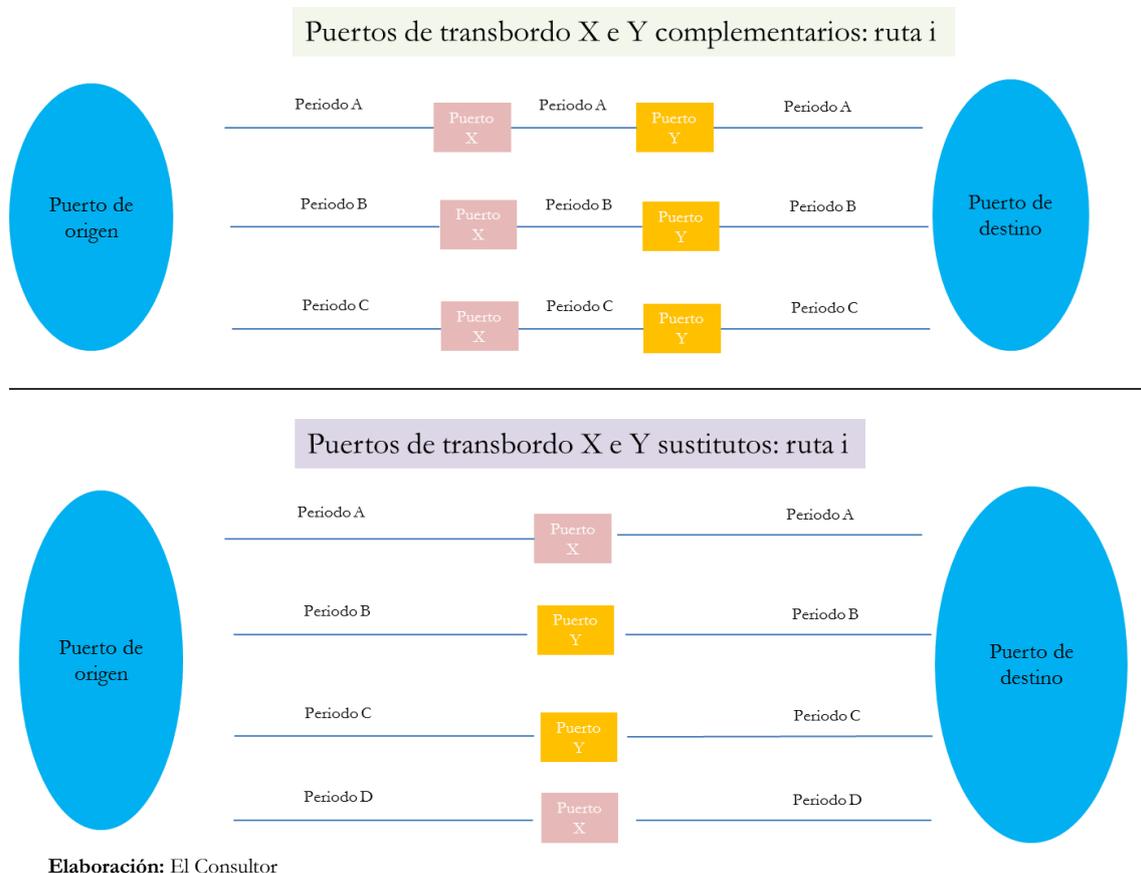
En la figura siguiente se esquematiza de manera sencilla lo que podría ser puertos de transbordo complementarios o puertos sustitutos, pero aplicado de forma individual por línea naviera y según ruta de transporte marítimo. Este esquema no es una representación de los diversos casos de sustituibilidad o complementariedad que se podrían dar en la práctica, pero consideramos que resume una parte de los casos generales y principales de sustituibilidad y complementariedad que se pueden observar para determinada ruta de transporte marítimo<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cabe mencionar que, al menos en los casos de servicios portuarios, el criterio de complementariedad no ha sido utilizado por INDECOPI para definir un mercado geográfico; es decir, no se ha definido, en ningún caso, que dos o más ofertantes de un servicio relevante (servicios complementarios empaquetados) son complementarios y, a partir de ello, establecer un mercado geográfico.

<sup>8</sup> Este esquema puede ser modificado si se analiza a una línea naviera (y todas sus rutas) o toda una ruta (que incluya a todas las líneas navieras que atienden dicha ruta). Más adelante, se verán los esquemas que se plantean para definir el mercado geográfico.

**Figura N° 1**  
**Esquema básico de puertos de transbordos sustitutos o complementarios**  
**aplicado a cada línea naviera y por ruta**



Como una pequeña muestra, se pueden citar como ejemplos de puertos complementarios de transbordo los siguientes itinerarios<sup>9</sup>: (i) transporte desde Arica hacia el puerto de New York (Costa Este de EE. UU.) ofrecido por MSC; en este viaje el contenedor sale del puerto de Arica, se hace un primer transbordo en el Callao y un segundo transbordo en el puerto de Freeport para luego llegar finalmente al puerto de New York; como se deduce el TPC y Freeport son complementarios ya que ambos atienden ese mismo contenedor y permiten a MSC conectar al puerto de Arica con el puerto de New York; (ii) transporte desde el puerto Cabello (Venezuela) hacia el puerto de Arica ofrecido por MSC; en este viaje el contenedor sale de puerto Cabello, se hace un primer transbordo en San Cristóbal (Panamá lado Atlántico) y un segundo transbordo en el TPC, para luego llegar finalmente al puerto de Arica; como se deduce el TPC y San Cristóbal son complementarios ya que ambos terminales atienden el mismo contenedor y permiten a MSC conectar a puerto Cabello con el puerto de Arica; (iii) transporte desde el puerto de Paita (Perú) hacia el puerto de Ningbo (China) ofrecido por ONE; en este viaje el contenedor sale del puerto de Paita, hace un primer transbordo en puerto Rodman (Panamá lado Pacífico) y un segundo transbordo en el puerto de Pusan (Korea) para luego llegar finalmente al puerto de Ningbo; como se deduce los puertos de Rodman y Pusan

<sup>9</sup> Para MSC se ha observado los itinerarios del 1 de marzo de 2021 (ver <https://www.msc.com/search-schedules>); para la línea naviera ONE se ha observado los itinerarios del 30 de abril de 2021 (ver [https://ecommm.one-line.com/ecom/CUP\\_HOM\\_3001.do](https://ecommm.one-line.com/ecom/CUP_HOM_3001.do)).

serían complementarios ya que ambos terminales atienden el mismo contenedor y permiten a ONE conectar al puerto de Paíta con el puerto de Ningbo.

Este esquema de complementariedad se encuentra en línea con lo planteado por Fugazza y Hoffman (2016), quienes mencionan que se utilizan hasta dos puertos de transbordo para completar un trayecto origen-destino. Es decir, la complementariedad se registra cuando una línea naviera utiliza, en una determinada ruta, dos o más puertos de transbordo para conectar un puerto de origen y destino. Es claro que sí, para una línea naviera, dos puertos son complementarios dentro de una misma ruta, entonces no pueden ser sustitutos (es decir, no compiten) en la misma ruta.

No obstante, en la Propuesta de la GRE se ha utilizado un concepto distinto de supuesta complementariedad. El regulador asume que si una línea naviera utiliza un puerto de transbordo para la ruta i y utiliza otro puerto de transbordo para la ruta ii; entonces ambos puertos son complementarios para dicha línea naviera. Entonces, la GRE concluye que, para Maersk, los puertos de TPC y Balboa son complementarios ya que el primer puerto conecta únicamente a Chile con Asia y Balboa conecta a Chile con Europa y EE. UU.<sup>10</sup>.

Esta supuesta complementariedad –que como se verá más adelante no se cumple según las estadísticas de transbordo– es discutible ya que no concuerda con la teoría económica que se refiere a complementariedad. Como ya se mencionó anteriormente, dos puertos son complementarios si la mayor demanda de una de ellas incentiva una mayor demanda del puerto complementario. Aplicado al caso de Maersk, una mayor demanda de la ruta Chile-Asia, que generaría una mayor demanda en el TPC, debería generar una mayor demanda de transbordo en el puerto de Balboa; pero como se puede deducir ello es poco probable ya que no existe, para la ruta Asia, una relación de complementariedad entre ambos puertos.

En realidad, lo que Maersk habría realizado, en el supuesto escenario identificado por la GRE, es segmentar mercados (por línea y ruta). No obstante, considerando la evidencia hallada, no existen indicios que justifiquen que se segmenten en “sub-mercados” el mercado definido en el Informe Complementario y en la Propuesta de la GRE.

***c. Delimitación de mercado geográfico relevante según la autoridad de competencia y su uso para definir el mercado de transbordo de contenedores***

La lógica en los pronunciamientos de INDECOPI por servicios portuarios es que luego de definir el servicio relevante y los usuarios o demandantes del servicio relevante, se identifica aquellas empresas o posibles ofertantes y la ubicación de éstas con el fin de delimitar el mercado geográfico.

En el mercado de transbordo, y basado en la lógica de los pronunciamientos de INDECOPI, se puede mencionar que el usuario (línea naviera) es quien tiene la necesidad de satisfacer la demanda de consignatarios o exportadores que buscan transportar su mercancía hacia un punto de destino.

---

<sup>10</sup> Asimismo, en la exposición de la audiencia pública realizada el 13 de abril de 2021, el expositor por parte de OSITRAN, mencionó que Balboa, Cartagena y TPC son vistos por líneas navieras como complementarios para llegar en menor tiempo a destinos distintos.

En la búsqueda de satisfacer esta necesidad, los usuarios (líneas navieras) buscan posibles ofertantes (puertos de transbordo) que permitan conectar el puerto de origen con el puerto de destino.

Basados en la lógica de la autoridad de la competencia, se toma en cuenta a los diversos usuarios y se analiza qué opciones de puertos de transbordo utilizan o han tenido la posibilidad de usar, los cuales servirán para delimitar el mercado geográfico. Tema aparte y posterior es el nivel de competencia que se puede encontrar dentro de este mercado geográfico por el servicio relevante, que puede ser muy débil o intenso<sup>11</sup>. A continuación, se expone dos esquemas que consideramos relevantes para delimitar el mercado geográfico:

- **Esquema global:** Se analiza toda la información en forma agregada de un puerto relevante o una región atendida (en nuestro caso la COAS o el grupo de puertos de Chile), independientemente de las rutas. Si se encuentra que, dentro del puerto relevante o grupo de puertos, las líneas navieras utilizan diferentes puertos de transbordo, entonces esto indicaría que dichos puertos forman parte del mismo mercado geográfico. Esta es quizás la forma más simple de limitar el mercado geográfico.
- **Esquema por ruta independiente – líneas navieras:** Si al analizar una determinada ruta, se encuentra que un usuario utiliza un puerto de transbordo X y otro usuario un puerto de transbordo Y, entonces ambos puertos deberían formar parte del mismo mercado geográfico. Por ejemplo, si en la ruta Chile – Europa, se encuentra que una línea naviera ha utilizado el TPC para conectar los puertos de Chile con Europa y que otra línea naviera utiliza por ejemplo el de Balboa (u otro puerto) para conectar también los puertos de Chile con Europa, esto es sinónimo, desde el lado de la demanda, que ambos puertos de transbordo pertenecen al mismo mercado geográfico. Otro tema aparte es el nivel de competencia entre estos puertos de transbordo para atender dicha ruta.

Consideramos que cualquiera de estos dos esquemas podría ser válido. Dado que en el Informe Complementario ya se abordó, en grandes rasgos, el esquema global, en esta oportunidad, nos centraremos en el esquema por ruta marítima, dado que se ha recopilado y analizado información adicional relacionada con parte de los flujos históricos de transbordo (2015 – 2020). Como se verá más adelante, ambos esquemas arrojan básicamente los mismos resultados en cuanto a la definición de un mercado geográfico e identificación de puertos complementarios o sustitutos.

En la ruta puertos de Chile hacia Asia, la GRE menciona que todas las líneas navieras (incluyendo Maersk) utilizan el TPC como puerto de transbordo; sin embargo, la GRE se equivoca con Maersk –como se demostrará más adelante esta línea utiliza Balboa-, no toma en cuenta que Hamburg también utiliza Balboa y que MSC también ha utilizado Balboa y Rodman. Esto es sinónimo de que en la ruta Chile – Asia existen ofertas sustituibles para el conjunto de usuarios (líneas navieras); es decir, algunas líneas (Maersk y Hamburg) prefieren utilizar Balboa, otras prefieren utilizar el TPC y otras han utilizado puertos como Rodman. Entonces, se puede decir que para esta ruta el mercado geográfico incluye como mínimo el TPC, el puerto de Balboa y Rodman.

---

<sup>11</sup> Al respecto, y sólo como muestra, se pueden observar los pronunciamientos más recientes: Informe Técnico N° 0011-2020-CLC/INDECOPI e Informe Técnico N° 0016-2020-CLC/INDECOPI, en los cuales sin importar el nivel de demanda (alto o bajo) de catorce depósitos temporales, los considera a todos ellos como parte del mercado geográfico.

Si una situación similar se encuentra para otras rutas principales, como realmente sucede en la ruta puertos de Chile hacia Europa o EE. UU., entonces se podría afirmar que el mercado geográfico se encuentra compuesto por el TPC, Balboa y otros puertos de transbordo utilizados por las líneas navieras.

Como ya se mencionó, un tema adicional y posterior es analizar el nivel de competencia que existe entre los puertos que forman parte del mercado geográfico. No se puede definir un mercado geográfico sobre la base del nivel de competencia, como de forma errada ha aplicado la GRE<sup>12</sup>.

**d. Delimitación de mercado geográfico aplicado por OSITRAN: según línea naviera, por ruta independiente y considerado únicamente los puertos más importantes**

Independientemente del tema de la complementariedad, la GRE habría utilizado un esquema distinto para delimitar el mercado geográfico. Este esquema sería como sigue:

- **Esquema por línea naviera independiente, ruta independiente y considerando únicamente puertos de transbordo con alto nivel de demanda:** Se analiza cada línea naviera de forma independiente. Si para la línea naviera P se encuentra que ésta utiliza un puerto de transbordo para conectar los puertos de Chile con Asia y utiliza otro puerto de transbordo para conectar los puertos de Chile con Europa y EE. UU., entonces a criterio de OSITRAN ambos puertos no formarían parte del mismo mercado geográfico.

Pero en este esquema, si la línea naviera P utiliza en un periodo determinado (A) el puerto X para conectar los puertos de Chile con Asia, pero utiliza en otro periodo (B) el puerto Y para conectar los puertos de Chile con Asia entonces tanto el puerto A como el puerto B deberían formar parte del mismo mercado geográfico.

Asimismo, si encuentra que dos puertos de transbordo son utilizados por una línea naviera para atender una determinada ruta (por ejemplo, Asia), pero se encuentra que una de ellas es utilizada con poca frecuencia o que tiene un bajo nivel de demanda, entonces este último puerto no formaría parte del mercado geográfico.

Este esquema aplicado en la Propuesta de la GRE no es apropiado si se compara con lo efectuado por la autoridad de competencia del Perú. No obstante, si incluso se utiliza este esquema por línea naviera, ruta y considerando únicamente los puertos que para dicha ruta poseen niveles de demanda altos, se demostrará –utilizando un mayor número de estadísticas que se ha podido recopilar de las aduanas de otros países– que el mercado geográfico no se circunscribe al TPC, sino que es mucho más amplio e incluye, entre otros, los puertos de Panamá.

---

<sup>12</sup> La GRE no consideró los puertos de Guayaquil y San Antonio como parte del mercado geográfico, ya que el nivel de competencia reflejado en el número de contenedores de transbordo atendidos por estos puertos indicaría que ejercen una presión competitiva leve y, por tanto, no forman parte del mismo mercado geográfico.

## **3.2 Información y estadísticas utilizadas de forma errónea o sesgada**

### **3.2.1 Periodo de análisis y sesgo temporal**

En toda la sección V “Evaluación del regulador sobre las consideraciones expuestas por el Concesionario sobre condiciones de competencia” de la Propuesta de la GRE, se encuentra que el ente regulador ha combinado información de itinerarios del año 2021 con estadísticas del periodo 2015 – 2019 (ver gráficos N° 1, 2 y 3 de la Propuesta de la GRE).

Respecto del periodo de análisis, los funcionarios de OSITRAN mencionaron en audiencia privada del 22 de febrero de 2021 que el procedimiento de revisión tarifaria analizaba únicamente la información hasta el año 2019 y que, por ello, desde un punto de vista legal, no era posible considerar información de mercado del año 2020 o 2021.

No obstante, parte importante de las razones que sustentan el análisis y conclusiones de la Propuesta de la GRE proviene de la información de itinerarios de las líneas navieras correspondiente a febrero de 2021.

Considerar información de 2021 es incongruente con lo que se nos mencionó en la audiencia privada y representa una limitación a la información que APMTC propuso entregar correspondiente al año 2020.

Pero más allá de esta incongruencia, que no sería relevante, consideramos que lo adecuado es utilizar toda la información posible (incluyendo la más actual posible), tal como ha realizado la GRE, dada la gran dinámica en el mercado de transbordo. Ello permite no solo entender los puertos de transbordo que han sido elegidos por las navieras, sino también evaluar la flexibilidad que las líneas navieras poseen para poder modificar sus itinerarios (lo cual constituye un elemento clave para la delimitación del mercado geográfico).

No obstante, lo realmente desfavorable del análisis efectuado por la GRE es suponer que los itinerarios de febrero de 2021 aplican para todo el periodo de análisis 2015 – 2019 (que denominaremos sesgo temporal), lo cual es evidentemente un error ya que no reconoce que la dinámica de elección de las líneas navieras puede cambiar en breves periodos (en un semestre, un año o dos años), especialmente teniendo en consideración que no existirían limitaciones contractuales al respecto. Como se demostrará más adelante, y basados en estadísticas, varios itinerarios de 2021 difieren de los itinerarios de años anteriores. Por tanto, el error de sesgo temporal debe ser corregido.

Dicho lo anterior, consideramos que se debe tomar en cuenta toda la información posible: además de incluir el periodo 2015-2019, se debería incluir en lo posible información de los años 2020 y 2021, ya que ello permite observar con claridad la dinámica del movimiento de transbordo y, a su vez, un adecuado análisis de condiciones de competencia. Si se pretende mantener regulado o desregular un servicio desde julio 2021 a junio 2026, lo más adecuado es observar la dinámica de dicho servicio en el mayor tiempo posible considerando también la información más actual.

En resumen, lo relevante es analizar la dinámica del mercado de transbordo ya que ello nos permite confirmar si los patrones de elección de puertos de transbordo por rutas y/o líneas navieras se han mantenido durante muchos años (al menos de 2016 a febrero de 2021) o han cambiado a favor o en contra de ciertos puertos o han sustituido un puerto por otro.

### 3.2.2 Itinerarios: aplican a contenedores llenos

La GRE no ha tomado en cuenta que los itinerarios de transporte marítimo publicados por las líneas navieras aplican o son relevantes únicamente para los contenedores llenos. Así, por ejemplo, en el caso de Maersk (numerales 131 y 132 de la Propuesta de la GRE), indica que los itinerarios de esta línea (febrero de 2021) muestran que utiliza únicamente como puerto de transbordo el puerto de Balboa, pero se preguntan por qué en las estadísticas del TPC aparecen movimientos de transbordo de Maersk<sup>13</sup>.

*“131. Sin embargo, existen otras líneas navieras que, para trasladar su carga a los puertos de Arica e Iquique o puertos chilenos, en general, utilizan puertos distintos al TPC. Estas líneas son Maersk<sup>46</sup> y Hapag Lloyd<sup>47</sup>, la primera de estas usa, según su página web, de manera exclusiva el puerto de Balboa; mientras que la línea naviera Hapag Lloyd utiliza el TPC y otros puertos, en menor medida, como el de Guayaquil y San Antonio.*

*132. A partir de lo anterior, es importante identificar las razones de por qué la línea naviera Maersk, que según su itinerario tiene al puerto de Balboa como el único puerto de transbordo para la conexión con los puertos de la COAS, presenta o demanda el servicio de transbordo en el TPC.*

Al respecto, se debe mencionar que los itinerarios publicados por las líneas navieras son para ser vistos y utilizados por los importadores o exportadores. En ese sentido, los itinerarios aplican para contenedores llenos y no para contenedores vacíos. Para los contenedores vacíos, que son propiedad de la línea naviera, los itinerarios de transporte, en caso de existir, no son publicados y estos pueden ser igual al itinerario de contenedores llenos o seguir otro itinerario totalmente distinto.

En los capítulos siguientes se demostrará lo mencionado en el párrafo anterior. Como avance, se puede mencionar que Maersk actualmente conecta y ha conectado en años anteriores los contenedores llenos de los puertos de Chile con Asia u otra región del mundo utilizando (casi) exclusivamente el puerto de Balboa. En cambio, en el caso de contenedores vacíos que salen de puertos chilenos, ha utilizado tanto el TPC como el puerto de Balboa.

---

<sup>13</sup> En principio podría haber también un problema de sesgo temporal, pero tal como se sustentará el aspecto central es que no se diferencia entre llenos y vacíos.

### 3.3 Aspectos adicionales

#### a. **Relevancia de comparar una única tarifa de pizarra**

Sobre los costos, en el numeral 145, la GRE realiza una comparación muy simple o que no es válida. Como INDECOPI lo ha mencionado en sus diversos informes de competencia, la elección de un servicio en un puerto se realiza, por lo general, por un paquete de servicios. En ese sentido, una línea naviera elegirá un puerto de transbordo por diversos motivos (rendimiento, infraestructura, tarifas efectivamente cobradas y temas de descuentos comerciales). Respecto de las tarifas, una línea naviera debe asumir, además del servicio estándar al contenedor, la tarifa de almacenamiento, energía reefer en caso de contenedores llenos reefer, servicio estándar a la nave, monitoreo e inspección del contenedor reefer, entre otros.

Un aspecto adicional que corresponde mencionar, y que en cierta parte está relacionado con el tema de preferencias, es que, si una línea naviera eligiera un puerto de transbordo únicamente sobre la base de las tarifas que le cobra un puerto, entonces dicha línea naviera tendría en cuenta varias tarifas relevantes y no únicamente la tarifa de descarga y embarque. En principio, negociará las tarifas de lista publicadas, luego intentará obtener días libres de almacenamiento y, sobre la base de todo ello, sumará todos los costos de todos los servicios que demandará un contenedor de transbordo, entre los que se encuentran la tarifa final de descarga/embarque del contenedor de transbordo, la tarifa final de almacenamiento de contenedores y a partir de que día aplica, la tarifa por energía para contenedores llenos reefer, la tarifa de inspección y monitoreo para contenedores llenos reefer, entre otras tarifas que afectan a un contenedores de transbordo. Se menciona esto porque no es adecuado que únicamente se use la tarifa de descarga/embarque de transbordo para hacer comparativos del costo global que asume una línea naviera por tarifas portuarias con el objetivo de inducir o afirmar que un puerto es más caro o económico que otro, tal como OSITRAN ha efectuado en el numeral 145 de su Propuesta.

*“145. Adicionalmente, sobre el Puerto de San Antonio, la propia literatura económica, como se ha mencionado en párrafos precedentes, por su ubicación no sería propicio para el desarrollo del servicio de transbordo. Asimismo, realizar transbordo en el dicho puerto representaría un mayor costo para las líneas navieras, independientemente si recalán en TMS o en TNM. En efecto, en el 2019, la tarifa del servicio de transbordo para contenedores de 20 pies en el Puerto de San Antonio Internacional ascendía a USD 179,0 por contenedor; mientras, para en el TMS fue de USD 46,35 por contenedor y en el TNM fue de USD 122,0. Es decir, en solo la tarifa del servicio de transbordo, las líneas navieras presentarían un incremento de 46,7% si reemplazan sus operaciones de transbordo del TNM al Puerto de San Antonio y de más de 200% si trasladan sus operaciones del TMS al Puerto de San Antonio.”*

Entonces, lo que realiza OSITRAN no es relevante o válido para determinar qué terminal portuario resulta más económico en temas de tarifas. Incluso, comparar dos tarifas de “pizarra” podría no ser válido ya que en muchos terminales portuarios hay acuerdos comerciales o promociones que

implican descuentos. Por lo dicho, la afirmación de que el Puerto de San Antonio representa para la línea naviera un mayor costo no ha sido validada realmente<sup>14</sup>.

#### **b. Sobre la variable tiempo de trayecto**

En varios numerales de la Propuesta de la GRE (138, 139, 148, 151, 164, entre otros), se indica que el tiempo de tránsito o tiempo de entrega, que juega a favor del puerto más cercano, sería el factor más relevante para algunas líneas navieras. No obstante, a pesar que, se reconoce que el tiempo de trayecto es una variable importante, es también conocido que las líneas navieras tienen en consideración un conjunto de otros factores importantes (costo, infraestructura, conexión con otras rutas, etc).

Se puede mencionar, muchos ejemplos donde el factor tiempo de trayecto ha sido relegado por otros factores. Un ejemplo, es que la nave MSC Korea que salió de Arica el 11 de abril de 2019 se desplazó primero a Rodman y luego llegó el 28 de abril al Callao; en el Callao esta nave dejó contenedores que había recogido de Arica el 11 de abril; este caso demuestra que el factor tiempo (o menor distancia) no es el único o no es el relevante en muchos traslados o uso de puertos de transbordo. Otro ejemplo, es que en el trayecto de puertos de Chile hacia Buenaventura, lo ideal por tiempos de trayecto, sería que el transbordo se haga en un puerto intermedio; no obstante, en muchas ocasiones se utiliza a Balboa para realizar dicho transbordo.

En resumen, el factor tiempo de trayecto no es el más relevante para varias rutas de transporte y líneas navieras. En todo caso, se debe evaluar en conjunto con otros factores.

## **4. PRINCIPALES RUTAS, PUERTOS Y LINEAS NAVIERAS EN EL MOVIMIENTO DE TRANSBORDO DEL TPC**

El objetivo de este capítulo es mostrar los principales puertos de la región COAS que han sido atendidos como transbordo en el TPC. Asimismo, se mostrará las principales rutas atendidas en el TPC y las principales líneas navieras que realizan transbordo en el TPC.

Estos hallazgos permitirán delimitar qué rutas y líneas son las más importantes, lo cual servirá para centrar el análisis del nivel de competencia en el mercado de transbordo.

### **4.1 Movimiento anual en el TPC**

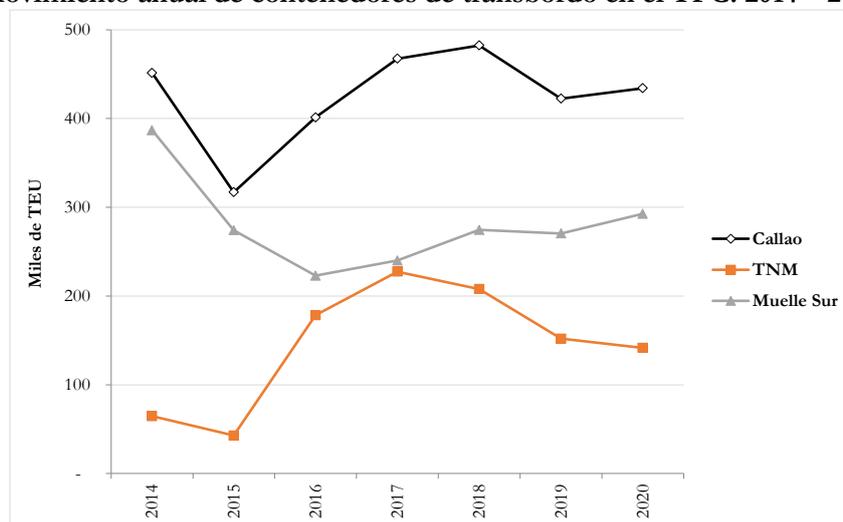
En el gráfico siguiente, se muestra el movimiento anual de TEU de transbordo en el TPC y también según terminal portuario, en el periodo 2014-2020. Lo que se puede observar es que ha existido una gran variabilidad en el movimiento conjunto del TPC, con incrementos significativos como de los años 2016 y 2017 (con tasas de crecimiento de 27% y 16%, respectivamente), pero también con

---

<sup>14</sup> Cabe mencionar que en el transporte Costa Oeste de América del Sur (COAS) – Costa Este de América del Sur (CEAS), el puerto de San Antonio es utilizado como puerto de transbordo. Incluso algunas líneas navieras utilizan este puerto para conectar los contenedores del TPC con algunos países de la CEAS (principalmente Brasil o Argentina).

caídas significativas como la de los años 2015 y 2019 (con tasas de decrecimiento de 30% y 12%, respectivamente).

**Gráfico N° 1**  
**Movimiento anual de contenedores de transbordo en el TPC: 2014 – 2020**



Fuente: APN y APMTC

Elaboración: El Consultor

En el gráfico anterior, se observa que el año 2018 fue el de mayor movimiento de transbordo en el TPC. Por tal motivo, en el Informe Complementario el año 2018 fue el que registró mayor análisis de estadísticas.

Otro aspecto que resaltar es que los contenedores llenos de transbordo son el tipo de contenedor relevante a analizar. Según las estadísticas de la Autoridad Portuaria Nacional (APN), los contenedores llenos de transbordo han representado, en el año 2020, el 91% del total de TEU de transbordo movilizados por el TPC. En el caso del TNM, los TEU llenos de transbordo han representado en promedio, durante el periodo 2015-2020, el 91% del total de TEU de transbordo; mientras que en los dos últimos años (2019 y 2020) los TEU llenos han representado el 98% del total de TEU de transbordo.

## 4.2 Principales puertos y rutas que conecta el TPC como centro de transbordo y principales líneas que utilizan el TPC<sup>15</sup>

### 4.2.1 Principales puertos que conecta el TPC como centro de transbordo

Como se ha mencionado en el Informe Complementario, y que es confirmado en cierta manera en la Propuesta de la GRE, el área de influencia relevante se centra básicamente en unir los puertos de la Costa Oeste de América del Sur (COAS) con los diferentes puertos del mundo. Al respecto, en el primer semestre de 2018, se encuentra que, del total de contenedores llenos de transbordo movilizados en el TPC, el 98% tiene como origen o destino los puertos de la COAS; mientras que en una muestra de cuatro meses de 2020 (enero, febrero marzo y noviembre) se confirma que el

<sup>15</sup> Parte de la información que se presenta en este subcapítulo, fue también presentado en el Informe Complementario.

COAS es el área relevante, ya que el 96% de los contenedores llenos tienen como origen o destino los puertos de esta región<sup>16</sup>.

Dentro de la COAS, el país de mayor relevancia es Chile, cuyos puertos han registrado una participación de 89%, tanto en 2018 y 2020. En la figura siguiente, según datos de 2018, se muestra los puertos de la COAS de mayor importancia para el TPC en materia de transbordo.

**Figura N° 2**  
**Principales puertos de la COAS a las que une el Callao con el resto del mundo**  
**según movimientos de TEU llenos de transbordo realizados en el Callao – Año 2018**



Nota: Información del primer semestre de 2018

Fuente: SUNAT, Aduanas Chile y Aduanas Ecuador

Elaboración: El Consultor

<sup>16</sup> El uso del Callao como puerto de conexión entre puertos fuera de la COAS es muy limitado y ha representado el 2% del total de contenedores de transbordo movilizados por el puerto del Callao. Dentro de este pequeño porcentaje, y para citar algunos casos, el Callao ha unido contenedores que tienen como origen el puerto de Shanghai y como destino el Puerto de Balboa (Panamá) o el Puerto de San Lorenzo (Honduras), el puerto de Suape (Brasil) con destino hacia Port Everglades (costa este de Estados Unidos) o el puerto de Cartagena (Colombia) con puertos como Manzanillo (México) o Bahía Blanca (Argentina), entre otras conexiones.

El principal puerto de la COAS atendido por el Callao y con marcada diferencia es el Puerto de Arica que, ya sea como puerto de origen o como puerto de destino, ha concentrado entre el 35% y 43% de los movimientos de transbordo por el TPC. Siguen en importancia los puertos de San Vicente (entre 15% y 21% de participación) e Iquique (entre 12% y 13% de participación). Otros puertos que se pueden mencionar son San Antonio, Puerto Angamos, Lirquén, Valparaíso, Buenaventura y Guayaquil.

**Cuadro N° 1**  
**Principales puertos de la COAS a las que une el TPC con el resto del mundo**  
**según movimientos de TEU llenos de transbordo realizados: 2018 y 2020<sup>17</sup>**

	2018	2020
Puerto de Arica	43%	35%
San Vicente	15%	21%
Iquique	12%	13%
San Antonio	9%	5%
Puerto Angamos	5%	5%
Lirquén	1.6%	3.1%
Valparaíso	1.7%	2.7%
Buenaventura	4.2%	2.4%
Guayaquil	3.7%	2.1%
Otros Chile	2.6%	4.3%
Otros México	0.5%	2.9%
Otros Ecuador		2.2%
Otros destinos	1.5%	1.4%

Notas:

- (1) Año 2018: información del primer semestre de 2018, que se refiere a 162 mil TEU
- (2) Año 2020: información de cuatro meses de 2020 (enero, febrero, marzo y noviembre), que incluye a 129 mil TEU
- (3) Dentro de “Otros Chile” destacan Puerto Coronel y Antofagasta.

Fuente: SUNAT

Elaboración: El Consultor

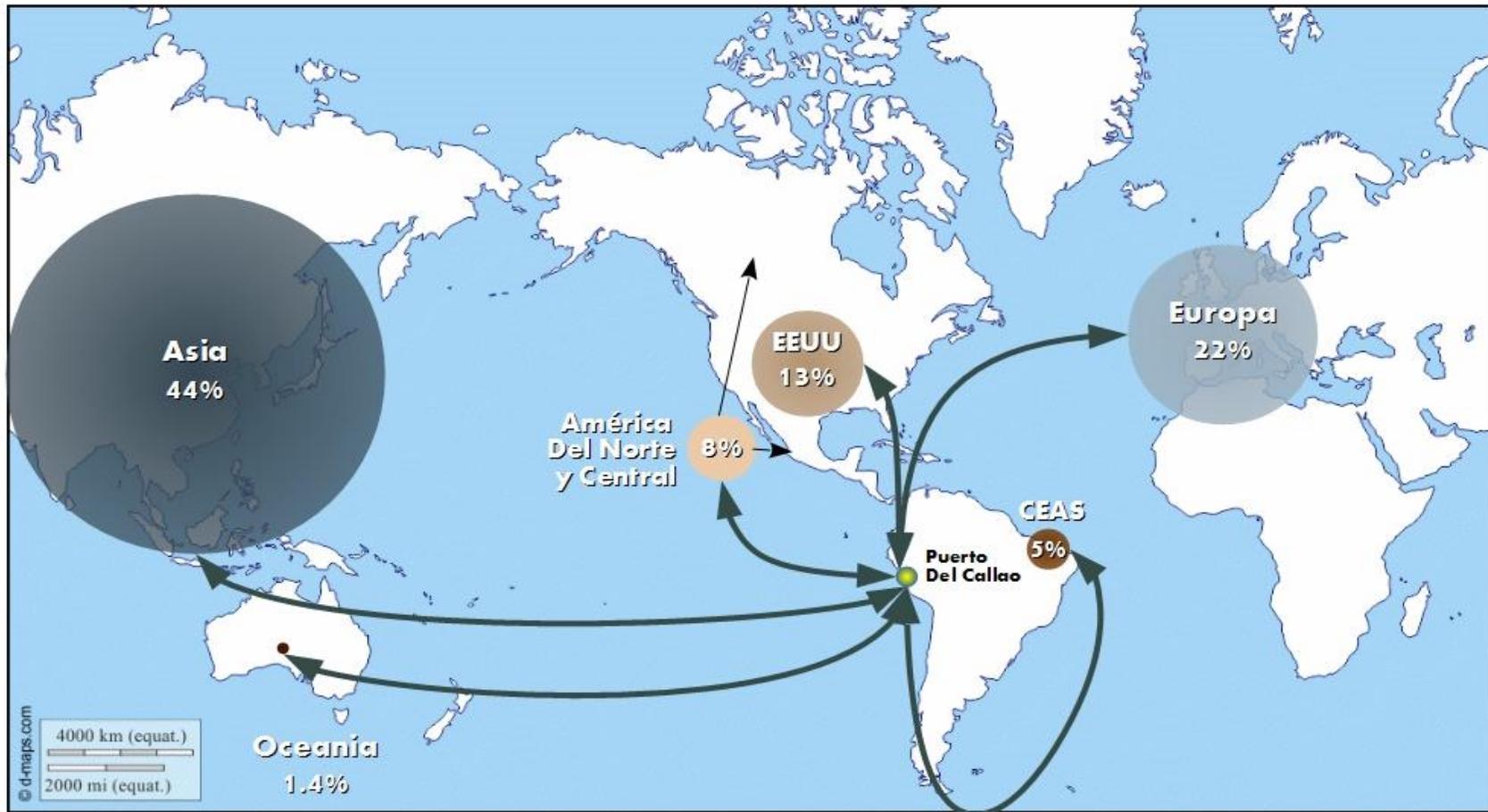
#### 4.2.2 Principales regiones del mundo que el TPC conecta

Por otro lado, al analizar con qué regiones se conecta los TEU llenos de transbordo de la COAS que se moviliza por el TPC, se encuentra que –según datos del primer semestre de 2018– la principal región es Asia (con 44% de participación). Le sigue en importancia Europa (22%) y EE. UU. (13%, en el que destaca la costa este de este país). Luego, se encuentra América Central y el resto de América del Norte que suman casi 8%, la misma COAS (6%)<sup>18</sup>, la Costa Este de América del Sur – CEAS (5%). Oceanía y África suman casi 2%.

<sup>17</sup> La participación de México de casi el 3% considera los movimientos de TEU de transbordo que son movilizados por el Callao y que une a los puertos de México con regiones distintas a la COAS. En la participación de los puertos de la COAS (de Chile, Ecuador o pacífico colombiano) ya se toma en cuenta el movimiento de TEU de transbordo movilizados en el Callao y que une estos puertos de la COAS con los puertos de México.

<sup>18</sup> El Puerto del Callao conecta principalmente a los puertos de Buenaventura o Guayaquil con los puertos de Chile. asimismo, y a pesar de la diferencia en distancia, se observa que conecta algunos puertos chilenos con otros del mismo país (por ejemplo, Arica con San Antonio e Iquique o San Vicente con Iquique, entre otras). Y eventualmente también conecta a Guayaquil y Buenaventura.

Figura N° 3  
Principales regiones que conecta el Callao con su área de influencia de transbordo (la COAS)  
según movimientos de TEU llenos de transbordo realizados en el Callao – Año 2018



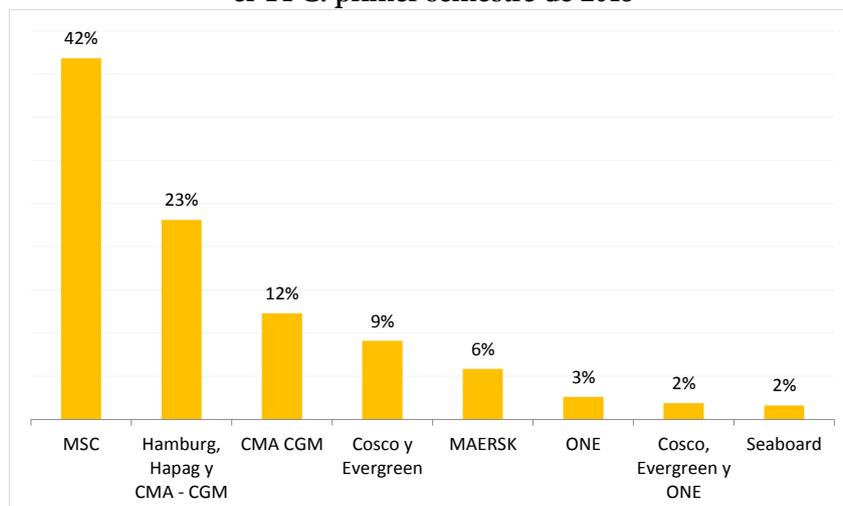
Fuente: SUNAT  
Elaboración: El Consultor

### 4.2.3 Principales líneas navieras que movilizan contenedores de transbordo en el TPC

A continuación, se muestra un gráfico referencial con la participación de cada línea naviera en el tráfico de transbordo en el TPC. Estas participaciones, que están basadas en información del primer semestre de 2018, son referenciales ya que se basa en asignar los contenedores de transbordo a la línea o alianza de líneas que administran dicha nave. Una cuantificación exacta de la participación por línea requeriría un análisis por cada contenedor transbordado e identificar a la línea que lo ha manejado. Por ejemplo, en 2020, ONE movilizó un número relativamente considerable de contenedores de transbordo en sus naves, pero en realidad, gran parte de esos contenedores pertenecen o son transportados por MSC<sup>19</sup>.

Según esta aproximación referencial, las principales líneas navieras, que han movilizad o contenedores de transbordo en el TPC son MSC, seguida de la alianza Hapag Lloyd, Hamburg Sud y CMA – CGM. Con marcada distancia continúan la alianza Evergreen – Cosco, la línea naviera CMA – CGM, luego Maersk y finalmente otras líneas navieras.

**Gráfico N° 2**  
**Principales líneas navieras o alianzas que movilizan contenedores llenos de transbordo en el TPC: primer semestre de 2018**



**Nota:** Estos porcentajes difieren del presentado en el Gráfico N° 4 del Informe Conjunto 007-2020. Las razones que explican estas diferencias son varias. Una de ellas es que en el Informe Conjunto se considera la participación de cada línea según terminal portuario; mientras que en el gráfico se muestra la participación de cada línea o alianza en todo el TPC. En segundo lugar, el periodo de análisis es distinto; en el Informe Conjunto se considera el periodo 2015 – 2019; mientras que en este gráfico información del primer semestre de 2018. Existen líneas que operaban en simultaneo en ambos terminales portuarios del Callao; por ejemplo, CMA – CGM.

**Fuente:** SUNAT y APMTC

**Elaboración:** El Consultor

Lo anterior indicaría, de forma preliminar, que las líneas navieras tienen diferente relevancia para diversos aspectos como centrar el análisis en ciertas líneas navieras o definir las condiciones de competencia. Por ejemplo, si MSC decide salir del TPC, afectaría notablemente el mercado de

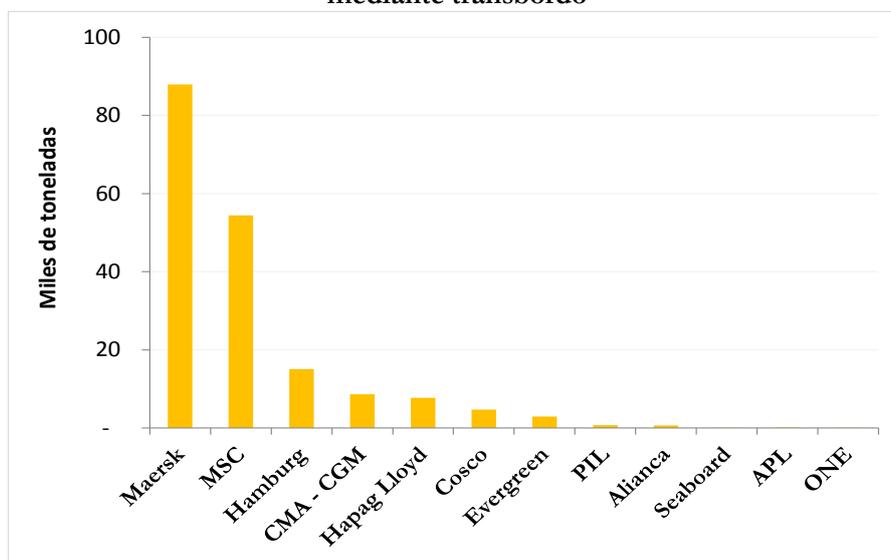
<sup>19</sup> Las restricciones temporales imposibilitan completar la recopilación de dicha fuente de datos.

transbordo en este puerto; mercado que no sería afectado si Seaboard decide salir. En ese sentido, puede ocurrir que el efecto de una sola línea naviera sea superior a varias líneas navieras.

### 4.3 Principales líneas navieras que atienden la exportación/importación de contenedores de puertos de Chile a través de servicios de transbordo

No obstante, las estadísticas mostradas en el subcapítulo anterior presentan una limitación, que es mostrar un papel secundario de Maersk. Se dice que es una limitación, ya que, al analizar una muestra (algunos meses de 2018) del tráfico de contenedores de exportación e importación en los puertos de Arica, San Vicente e Iquique, que son atendidos por las líneas navieras mediante transbordo, se encuentra que Maersk es la principal línea naviera. Entonces, Maersk puede ser una línea con poca importancia en el manejo de contenedores llenos de transbordo en el TPC, pero sí de gran relevancia para los puertos chilenos a los cuales conecta utilizando en gran parte puertos de transbordo.

**Gráfico N° 3**  
Principales líneas navieras o alianzas que movilizan contenedores de exportación/importación de los puertos de Arica, San Vicente e Iquique mediante transbordo



**Notas:**

- (1) En este caso las toneladas de carga contenedorizada sí se encuentran asignadas según la línea naviera que opera el contenedor, independientemente de si esta línea utiliza una nave propia o de un tercero.
- (2) Se toma en cuenta el promedio mensual de los meses de exportación de Arica (enero, marzo y mayo de 2018), importación Arica (enero de 2018), importación San Vicente (enero de 2018) e importación Iquique (enero de 2018).
- (3) Es importante mencionar que no se incluye los movimientos de transbordo de puertos de Brasil y San Antonio que tiene como origen y destino los puertos de Chile.
- (4) Es probable que la importancia de algunas líneas navieras como Hapag se incremente, pero no superará la de Maersk y MSC.

**Fuente:** Aduanas Chile

**Elaboración:** El Consultor

Se debe mencionar que el orden de importancia de líneas navieras mostrado en el gráfico anterior es el relevante (y no el mostrado en el Gráfico N° 2), ya que lo que se está analizando son los usuarios (líneas navieras) que atienden a los puertos de Chile mediante transbordo<sup>20</sup>.

En la siguiente sección se analiza y plantea comentarios a las afirmaciones que la GRE ha planteado respecto de estas líneas navieras Maersk, MSC y Hapag LLOYD. Adicionalmente, se añade comentarios respecto de la línea naviera Hamburg Süd, que apenas fue mencionada en la Propuesta de la GRE.

## 5. ANÁLISIS POR LÍNEAS NAVIERAS

Previo a plantear los comentarios al análisis de líneas navieras realizadas en la Propuesta de la GRE, se debe realizar precisiones sobre las estadísticas que se mostrarán como puertos de transbordo.

- Para aquellos contenedores o carga contenedorizada que se importe con destino a puertos chilenos mediante el uso de uno o varios puertos de transbordo, se considera como centro de transbordo el último puerto de transbordo utilizado. Por ejemplo, si el contenedor proviene de Rusia con dirección hacia Arica (dirección norte a sur), pero utiliza tres puertos de transbordo (Rotterdam, Cartagena y Guayaquil), se utilizará Guayaquil como puerto de transbordo; en este ejemplo, ni Cartagena ni mucho menos Rotterdam son identificados o considerados como puertos de transbordo de Arica.
- Para aquellos contenedores o carga contenedorizada que se exporte desde puertos chilenos mediante el uso de uno o varios puertos de transbordo, se considera como centro de transbordo el primer puerto de transbordo utilizado. Por ejemplo, si el contenedor se dirige desde San Vicente hacia Port Klang en Malasia (dirección oeste a este), pero utiliza tres puertos de transbordo (Callao, Manzanillo y Busan), se utilizará Callao como puerto de transbordo; en este ejemplo, ni Manzanillo en México ni Busan en Corea son identificados como puertos de transbordo de San Vicente.

Cabe mencionar que la información que se obtiene de la Aduana de Chile es cruzada con la información de la SUNAT, la Aduana de Ecuador (específicamente de Guayaquil) y, en lo posible con, la Aduanas de Panamá, con el fin de validar la información que se tiene de cada una de las aduanas y completar data que no se encuentra precisada en la Aduanas de Chile.

Por ejemplo, en el caso de exportación, la Aduanas de Chile informa el último puerto de transbordo y no el primer puerto de transbordo, que es lo relevante. En este contexto, lo que se pretende es buscar si aquel contenedor de exportación que salió de un puerto chileno y que señala como último puerto de transbordo un puerto determinado (por ejemplo, Kingston) no utilizó antes otro puerto

---

<sup>20</sup> Es probable que la importancia de algunas líneas navieras como Hapag Lloyd y Hamburg Sud se incrementen pero no superarán la importancia que tiene Maersk y MSC como líneas navieras con mayores niveles de transbordo. Hapag Lloyd y Hamburg Sud, podrían incrementar su importancia si se identifica cuanto de la carga contenedorizada que se traslada desde (y hacia) puertos de Chile hacia San Antonio y puertos de Brasil son exportaciones e importaciones propiamente dicho y cuanto son en realidad transbordos que se realizan en San Antonio y Brasil. Asimismo, podría aumentar si se considera a otros puertos como Lirquén Coronel y otros. Las restricciones temporales imposibilitan completar la recopilación de dicha fuente de datos.

de transbordo (por ejemplo, Callao, Balboa, Guayaquil u otro). Al consultar en las Aduanas de Perú, Panamá o Ecuador, se logra identificar si ese contenedor fue descargado como transbordo en los puertos de Callao, Balboa (Rodman) o Guayaquil.

Finalmente, es pertinente señalar que la referida información no ha sido analizada en procesos de revisión tarifaria previos como el del Terminal Muelle Sur, lo que sustenta el arribo a conclusiones distintas en relación con la definición del mercado geográfico y el análisis de condiciones de competencia, que se verán en los capítulos posteriores. Preciado el tema de estadísticas, se pasa a describir las deficiencias encontradas en el análisis de cada línea naviera que se realiza en la Propuesta de la GRE.

## 5.1 Mediterranean Shipping Company (MSC)

En el numeral 127 de la Propuesta de la GRE se menciona que de la revisión de los itinerarios de la línea naviera MSC, efectuados en febrero de 2021, se encuentra que esta línea **conecta el Puerto de Arica con otras regiones del mundo utilizando únicamente** como puerto de transbordo al Callao; mientras que el Puerto de San Vicente no utilizaría ningún puerto de transbordo.

*“127. Bajo dicho contexto, una de las líneas navieras más importantes que demanda el servicio de transbordo de contenedores en el TPC es MSC, línea que representa un poco más del 30% del total de contenedores movilizados bajo el servicio de transbordo en el TPC<sup>42</sup>. De la revisión de los itinerarios de la referida línea naviera, se observa que el único puerto en el que realiza transbordo para el puerto de Arica es el TPC<sup>43,44</sup>, ello a pesar de que entre sus rutas intercontinentales se encuentran los puertos de Balboa, Buenaventura y Cartagena.*

*(43) Cabe precisar que de la revisión de la página web de la referida empresa se evidencia que la línea naviera no presenta conexión de puertos importantes del Asia (Shanghai, Yokohama, Ningbo, entre otros) y Europa (Rotterdam, Le Havre, Hamburg, entre otros) con el puerto de San Vicente.”*

Lo mencionado en el numeral anterior de la Propuesta de la GRE presenta varias deficiencias, las cuales se plantean a continuación y que en párrafos posteriores serán desarrollados y demostrados con estadísticas:

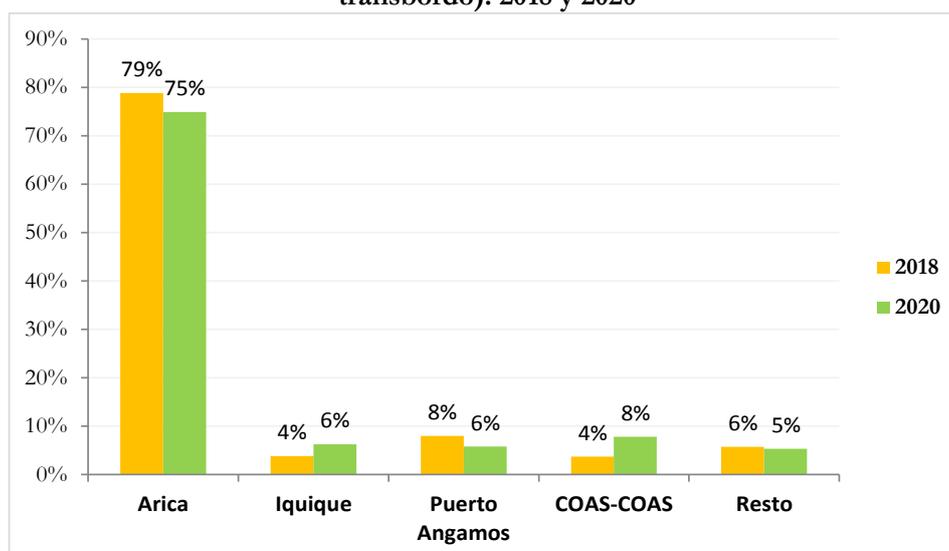
- La GRE considera los itinerarios de febrero de 2021 y, al parecer, asume que estos fueron los mismos que en años anteriores. Se demostrará más adelante que esta aparente suposición es incorrecta ya que los itinerarios han cambiado a lo largo del periodo de análisis, principalmente para el puerto de Arica. En ese sentido, lo relevante es analizar el mercado de transbordo en forma dinámica, es decir durante un determinado periodo de años.
- No toma en cuenta el Puerto de Iquique y Puerto Angamos, que son el segundo y tercer puerto en importancia en generación de transbordo movilizado por MSC en el TPC; es decir, de los contenedores de transbordo llenos que moviliza MSC en el TPC se encuentra que los principales puertos de origen/destino de estos contenedores son los puertos de Arica, Iquique y Puerto Angamos. El análisis de estos dos últimos puertos podrían ser también importantes en la definición del mercado geográfico.

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, el análisis se efectuará considerando toda la información disponible, lo que significa recopilar todos los datos posibles del periodo 2016-marzo de 2021.

### 5.1.1 Principales puertos que conecta MSC a través del TPC: 2018 y 2020

Al analizar las estadísticas de contenedores de transbordo movilizados por la línea naviera MSC en el TPC y durante los años 2018 y 2020, que son años en que esta línea naviera ha movilizado mayores volúmenes respecto de los años 2015 o 2016, se encuentra que el principal puerto que conecta esta línea con diversas regiones a nivel global, utilizando el TPC como puerto de transbordo, es el Puerto de Arica, el mismo que ha tenido una participación de alrededor del 75% en el 2020 (ver gráfico abajo). Los otros dos puertos que siguen en importancia, pero con marcada diferencia, son los puertos de Iquique y Puerto Angamos, con una participación de entre 4% a 8%, respectivamente, según el año que se analice.

**Gráfico N° 4**  
**Principales puertos de la COAS que conecta MSC a través del TPC (como puerto de transbordo): 2018 y 2020**



**Notas:**

- (1) La información considerada en el gráfico se refiere a los TEU llenos de transbordo que MSC ha movilizado por el TPC y que representa el 80% del total de TEU de transbordo que esta línea naviera ha movilizado en el TPC.
- (2) Las estadísticas asumen que las naves de MSC que atracaron en el TPC transportaron íntegramente contenedores de transbordo de esta línea naviera. Es decir, no se considera que las naves de MSC hayan traído contenedores de transbordo de otras líneas navieras. Respecto de MSC, se encuentra que esta línea moviliza en sus naves sus propios contenedores casi en forma exclusiva.
- (3) La información del año 2018 se refiere al primer semestre, en el cual se registra 27,9 mil TEU llenos que considerando el ciclo completo significa 55.8 mil TEU llenos.
- (4) La información del año 2020 se refiere a los meses de enero, febrero, marzo y noviembre. En estos meses se registra que MSC ha movilizado, en el TPC, 16.3 mil TEU llenos que considerando el ciclo completo significa 32.5 mil TEU llenos.
- (5) COAS-COAS se refiere al movimiento de transbordo en el TPC, que tiene como origen un puerto de la COAS y como destino otro puerto de la COAS.
- (6) Los porcentajes de Arica, Iquique, Puerto Angamos y el resto de puertos se refieren al movimiento de contenedores de transbordo en el TPC que tienen como origen o destino a estos puertos y conecta con las otras regiones del mundo (sin incluir la conexión puerto de la COAS con otro puerto de la COAS)

**Fuente:** APMTC y SUNAT

**Elaboración:** El Consultor

Identificado lo anterior, en los siguientes apartados se analizará esta línea naviera considerando qué puertos de transbordo ha utilizado para conectar al Puerto de Arica, pero también al Puerto de Iquique con las diversas regiones del mundo.

### **5.1.2 Respetto de los itinerarios**

Con relación al puerto de Arica, es cierto que los itinerarios actuales (febrero o marzo de 2021) de la línea naviera MSC muestran que ésta conecta el Puerto de Arica con las principales regiones a nivel global (Asia, Europa, EE. UU. y otros puertos de la COAS) utilizando como único puerto de transbordo el TPC<sup>21</sup>, lo que efectúa a través del servicio feeder LLAMA. Sin embargo, en años anteriores los itinerarios han sido distintos y se registra que otros puertos de transbordo (diferentes al TPC) han sido utilizados por esta línea naviera para conectar el Puerto de Arica con diversas regiones del mundo.

Respetto del Puerto de Iquique, los itinerarios actuales (marzo de 2021) muestran que MSC, en alianza con otras líneas navieras y a través del servicio INCA, conecta este puerto con Europa y EE. UU. utilizando únicamente como puerto de transbordo el TPC. Para Asia, el servicio es directo. Pero para este puerto, según lo registrado en años anteriores, MSC ha utilizado un puerto distinto al TPC para conectar los contenedores del Puerto de Iquique con las regiones de Europa y EE. UU.

#### **a. Puerto de Arica**

De acuerdo con las estadísticas del año 2015 y los primeros ocho meses de 2016, se encuentra que MSC conectaba el Puerto de Arica con todas las regiones del mundo utilizando casi exclusivamente como centros de transbordo puertos distintos al TPC (entre los cuales se puede citar Balboa y otros); es decir, que esta línea, durante 2015 y gran parte de 2016, utilizó muy poco el TPC como puerto de transbordo (lo cual es diferente a lo que señalan los itinerarios de febrero o marzo de 2021).

Asimismo, en varios meses de los años 2018, 2019 y 2020, se observa que esta línea naviera ha utilizado exclusivamente o en una parte relevante como puerto de transbordo un puerto distinto al Callao (destacan los puertos de Balboa y Rodman).

Para demostrar lo anterior, se analizará las estadísticas de carga contenedorizada del Puerto de Arica que es atendida por MSC. Se incluirá como muestra lo registrado en los meses de enero y junio de 2016; enero, marzo y mayo de 2018; abril y junio de 2019; y, junio y setiembre de 2020.

---

<sup>21</sup> En sentido estricto, no es el único puerto de transbordo, ya que para varias rutas se ha identificado que MSC utiliza dos o tres puertos de transbordo. No obstante, el segundo o tercer puerto de transbordo son puertos complementarios. Por ejemplo, para conectar un contenedor desde el puerto de New York con el puerto de Iquique utiliza como primer puerto de transbordo al puerto de Caucedo en República Dominicana y como segundo puerto de transbordo al TNM (ver <https://www.msc.com/search-schedules>). Ambos puertos de transbordo (Caucedo y el TPC) son complementarios y no compiten en esta ruta.

De acuerdo con las estadísticas, se encuentra que los contenedores de exportación/importación del puerto de Arica transportados por MSC son atendidos principalmente a través de servicios de transbordo (más del 80%). Esto como se mencionó en el Informe Complementario era esperable dado que se trata de un puerto pequeño en términos de volumen de exportación o importación.

En el caso de contenedores de exportación del Puerto de Arica atendidos mediante servicio de transbordo, se encuentra que MSC utilizó los siguientes puertos de transbordo:

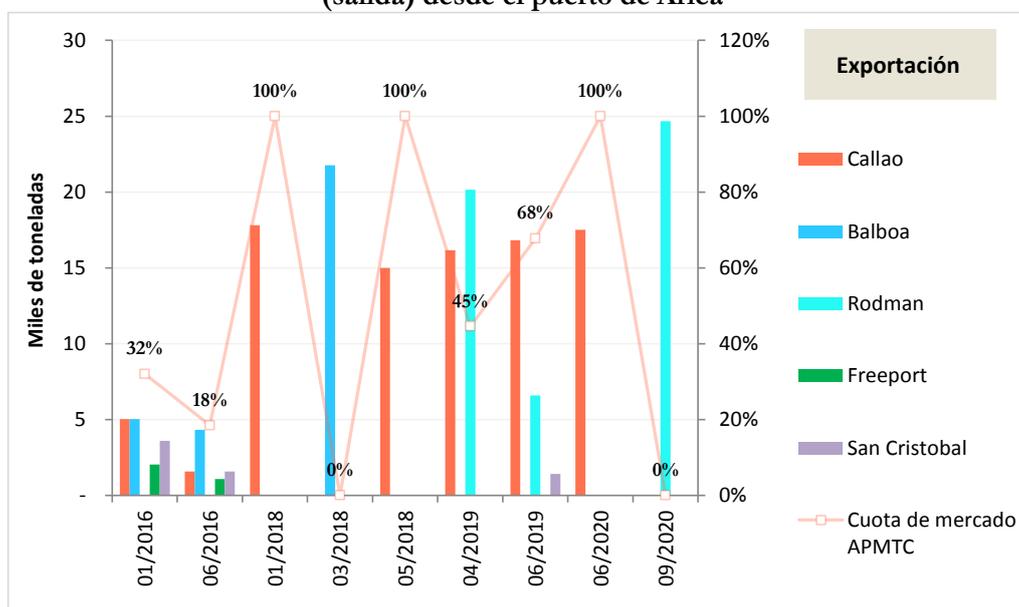
- **En el año 2016:** MSC apenas utilizó el TPC en un 32% en el mes de enero y en un 18% en el mes de junio. Asimismo, utilizó preferentemente los puertos de Balboa, Freeport y San Cristóbal. Esta línea naviera utilizó Balboa para conectar Arica con regiones como Asia y la COAS; al TPC también para conectar con Asia; mientras que utilizó Freeport y San Cristóbal para conectar Arica con regiones como Europa o costa este de América del Norte.
- **En el año 2018:** En enero y mayo, la línea naviera utilizó en forma exclusiva el TPC, pero, en marzo de dicho año, se encuentra que MSC no utilizó el TPC y pasó a utilizar el Puerto de Balboa como único puerto de transbordo; es decir, utilizó el Puerto de Balboa para conectar a Arica con todas las regiones del mundo (Asia, Europa, EE. UU. u otro).
- **En el año 2019:** En abril y junio, se encuentra que MSC utilizó el TPC como puerto de transbordo para tan sólo el 17% y 32% de contenedores, respectivamente. En dichos meses, MSC utilizó otros puertos de transbordo, destacando el Puerto de Rodman con un 73% y 27% de participación, respectivamente. Cabe mencionar que, en mayo de 2018, MSC dejó de utilizar al puerto de Balboa como uno de sus centros de transbordo en el Pacífico de Panamá y pasó a utilizar al Puerto de Rodman<sup>22</sup>.
- **En el año 2020:** En el mes de junio, MSC utilizó el TPC en un 100% para conectar Arica<sup>23</sup>, pero en setiembre utilizó en un 100% el Puerto de Rodman (no utilizó el TPC). El TPC y Rodman han sido utilizados para atender todas las rutas (regiones) del mundo.

---

<sup>22</sup> En mayo de 2018, se dio a conocer que Panamá Ports Company (PPC), que opera el Puerto San Cristóbal (en el Atlántico) y Balboa (en el Pacífico) y que acaparaba el 58% de la carga contenedores que pasan por Panamá, perdió a su segundo mejor cliente: MSC. MSC, empezó a recalzar desde mayo 2018 en el puerto de Rodman, operado por Panamá International Terminal (PSA). Tal como recogió Panamá América, la compañía transportista comenzó sus servicios con 2 barcos semanales en Puerto de Rodman, para luego pasar a 14 buques semanales.

<sup>23</sup> En realidad, en el mes de junio de 2020, MSC utilizó para todos los contenedores de Arica –que sumaron 17.5 mil toneladas– el TPC como primer puerto de transbordo. Aunque se debe precisar que, de este volumen de carga contenedorizada, el 41% utilizó el único puerto de transbordo que fue el TPC, el 31% utilizó adicional al TPC otro puerto (o más puertos) de transbordo complementario cercano (destacando Rodman y Freeport) y el 28% utilizó adicional al TPC otro puerto (o más puertos) de transbordo lejano (ubicado en Asia y Europa).

**Gráfico N° 5**  
**Puertos de transbordo utilizados por MSC para atender contenedores de exportación (salida) desde el puerto de Arica**



**Notas:**

- (1) Se asigna al TPC como puerto de transbordo, sea porque fue el primer puerto de transbordo que toca MSC o sea porque dentro de los varios puertos de transbordo que toca MSC uno de ellos fue el TPC.
- (2) Cuando no ha tocado el TPC, se asigna como centro de transbordo el primer puerto que toca entre el origen y el destino final (como se observa, ha sido básicamente Balboa o Rodman). En estos casos, es posible que MSC toque uno o varios puertos de transbordo.
- (3) En los meses de enero y junio de 2016, se registran volúmenes bajos de transbordo si se comparan con lo que se observa en los meses de los años 2018, 2019 y 2020. Entre las varias razones que explican esto, se pueden mencionar que la exportación hacia Asia era en estos meses de 2016 relativamente pequeña y que el servicio USEC<sup>24</sup> (que recalaba en Arica) hacía servicios directo hacia EE. UU.

**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT, Aduanas Panamá y APMTC

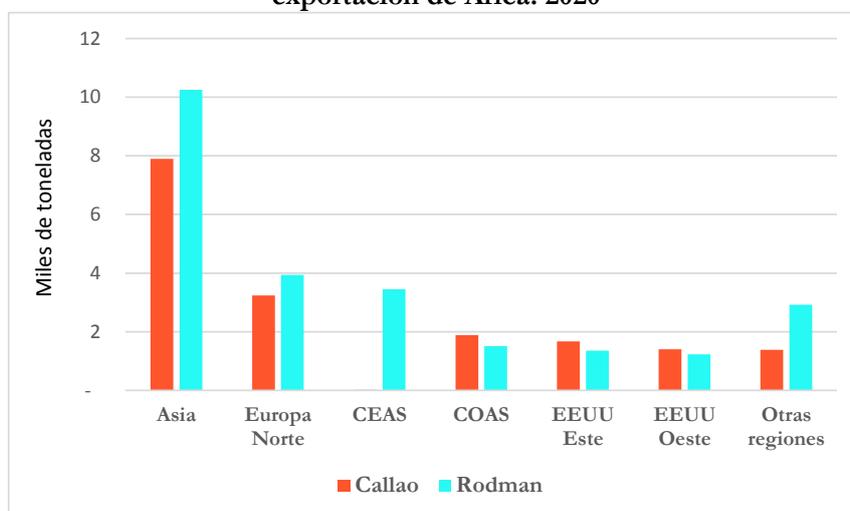
**Elaboración:** El Consultor

En el gráfico siguiente, se expone a manera de muestra las regiones que conectaron los puertos de transbordo elegidos por MSC en el año 2019 (abril y junio) y 2020 (junio y setiembre). Por ejemplo, en los meses analizados del año 2020, se encuentra, tal como se mencionó anteriormente, que tanto el TPC y Rodman fueron utilizados para conectar Arica con todas las regiones del mundo<sup>25</sup>. Puerto Rodman fue utilizado en mayor proporción que el TPC para las rutas hacia Asia, Europa Norte, CEAS y otras regiones (Mediterráneo, América Central, América del Norte excluyendo EE. UU., Oceanía y otros).

<sup>24</sup> Para una referencia detallada de este servicio se puede ver: <https://www.freightwaves.com/news/msc-changes-terminals-on-two-south-america-services>

<sup>25</sup> Lo mismo ocurrió en los meses analizados del año 2018. En ese conjunto de meses TPC y Balboa fueron utilizados por MSC para conectar Arica con las demás regiones del mundo.

**Gráfico N° 6**  
**MSC: rutas (regiones) conectadas con puertos de transbordo utilizados para atender a exportación de Arica: 2020**



**Nota:** Como las estadísticas corresponden a exportación de Arica, se toma en cuenta el primer puerto de transbordo. Por ejemplo, Callao fue en muchos casos el único puerto utilizado, pero en otros se utilizó el TPC y otros puertos de transbordo complementarios. Lo mismo ha ocurrido con Rodman.

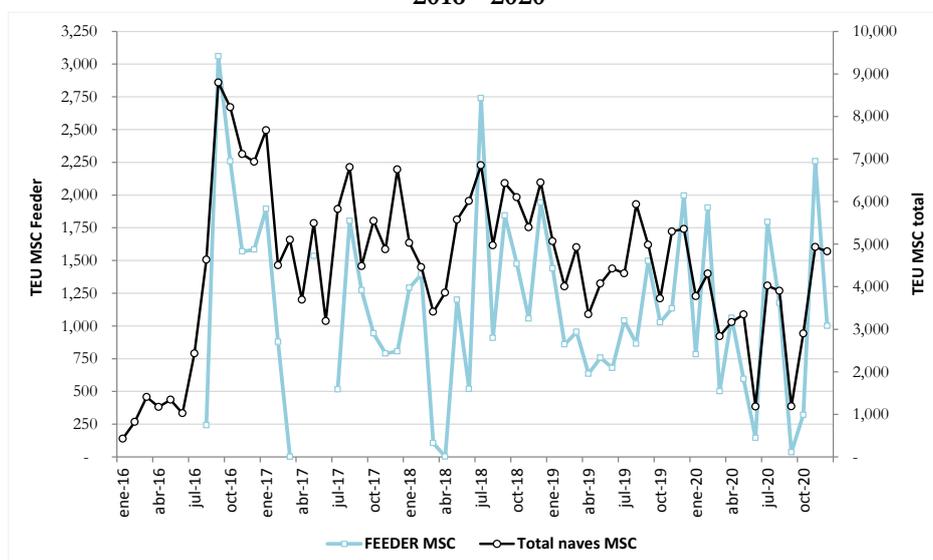
**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT, Aduanas Panamá y APMTC

**Elaboración:** El Consultor

Como se ha descrito y observado en los párrafos y gráficos anteriores, se demuestra que, para los contenedores de exportación del Puerto de Arica y en el periodo 2016-2020, MSC no ha utilizado únicamente el TPC como puerto de transbordo. Esta línea naviera, en varios meses y dependiendo de sus necesidades, ha utilizado puertos como Balboa y Rodman. El uso de estos puertos de Panamá ha sido en ciertos meses para conectar Arica con todas las rutas o regiones principales (Asia, Europa Norte, Europa Mediterráneo, costa este de EE. UU. y otros) y en otros meses estos puertos fueron utilizados para conectar Arica con determinadas rutas.

Un factor adicional que es útil mostrar, y que permite convalidar lo visto para el Puerto de Arica, es observar el comportamiento de contenedores total de transbordo en el TPC movilizados por las naves de MSC. Al respecto, se observa que existe una gran variabilidad en el movimiento de transbordo de MSC en el TPC. Esta gran variabilidad es explicada en gran parte por los cambios de preferencia (sustituibilidad) de MSC al elegir un puerto de transbordo para conectar Arica. Se debe recordar que el movimiento de transbordo de MSC en el TPC proviene en más del 70% del puerto de Arica.

**Gráfico N° 7**  
**Movimiento mensual de TEU (lentos y vacíos) de transbordo de la línea MSC en el TNM 2016 - 2020**

**Notas:**

- (1) Incluye TEU llenos y vacíos de transbordo
- (2) Toma en cuenta únicamente las naves de MSC: No considera aquellos TEU de MSC que pudieron haber transportado en naves operadas por otras líneas navieras
- (3) Entre 2016 y 2020, casi todos los contenedores de transbordo de MSC que se movilizaron en el TPC fue a través del TNM

**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT, Aduanas Panamá y APMTC

**Elaboración:** El Consultor

En suma, para los contenedores de Arica atendidos mediante transbordo por MSC, se puede afirmar que los itinerarios son cambiantes; es decir el itinerario que se publica en un determinado mes y que indique un determinado puerto (o puertos) como centro de transbordo puede ser modificado en otro mes del mismo año (u otro año) en el cual indique otro puerto (o puertos) como centro de transbordo. Esto se ha demostrado con los gráficos mostrados anteriormente que analizan el periodo 2016-2020, lo que señala que puertos como Balboa y Rodman han sido utilizados por MSC para sustituir al TPC. Esta sustitución se ha dado para las rutas principales o para todas las rutas de transporte marítimo.

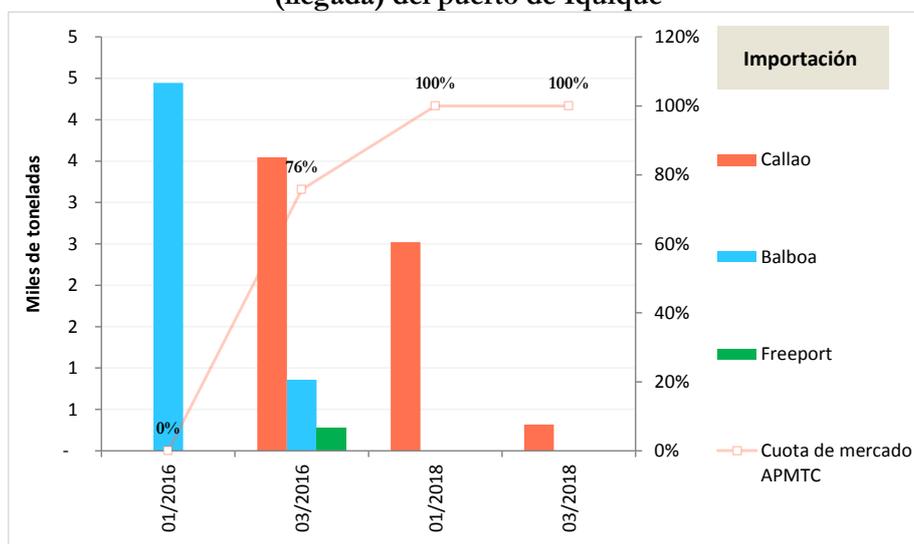
En ese sentido, se demuestra que es incorrecto lo señalado por OSITRAN respecto de MSC y el puerto de Arica; es decir, es incorrecto basarse en el itinerario de un mes (del año 2021) para suponer que lo mismo ha ocurrido en meses anteriores y que el TPC es el único puerto de transbordo utilizado por MSC para conectar Arica con las diversas regiones del mundo.

### **b. Puerto de Iquique**

En el caso de Iquique, se observa un patrón que guarda algunas similitudes con lo identificado para Arica. La similitud es que se ha registrado cambios en la preferencia de MSC por puertos de transbordo. MSC utilizó en forma exclusiva (en enero 2016) el puerto de Balboa para conectar Arica con todas las regiones del mundo o utilizó en un porcentaje relativamente importante (en marzo 2016) el mismo puerto de transbordo para conectarlo con EE. UU. y Europa Mediterráneo.

En cambio, en los meses de enero y marzo 2018, utilizó exclusivamente el TPC para conectarlo con todas las regiones del mundo.

**Gráfico N° 8**  
**Puertos de transbordo utilizados por MSC para atender contenedores de importación (llegada) del puerto de Iquique**



**Notas:**

- (1) Se asigna al TPC como puerto de transbordo, sea porque fue el último puerto de transbordo que toca MSC o sea porque dentro de los varios puertos de transbordo que toca MSC uno de ellos fue el TPC.
- (2) Cuando no ha tocado el TPC, se asigna como centro de transbordo el último puerto que toca entre el origen y el destino final (como se observa, ha sido básicamente Balboa). En estos casos, es posible que MSC toque uno o varios puertos de transbordo.

**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT, Aduanas Panamá y APMTC

**Elaboración:** El Consultor

### 5.1.3 Resumen MSC

Se ha mostrado que en el periodo de análisis (2015-marzo de 2021), la línea naviera MSC ha utilizado básicamente tres puertos de transbordo para conectar Arica e Iquique con las regiones más importantes a nivel global: TPC, Balboa y Puerto Rodman.

En los primeros años, la sustituibilidad fue entre TPC y Balboa, pero desde aproximadamente mayo de 2018, se dio entre el TPC y Rodman. La sustituibilidad ha aplicado para conectar Arica e Iquique con las principales regiones del mundo.

Esto demuestra que para la línea naviera MSC, el TPC, Balboa y Rodman son ofertas sustituibles; es decir, MSC ha reemplazado y puede reemplazar un puerto por otro, lo cual no significa en ningún sentido que sean puertos complementarios sino más bien competidores.

## 5.2 Maersk Line (Maersk)

### 5.2.1 Respecto del uso del TPC para conectar puertos de Chile con Asia

#### a. Argumentos de la GRE

En el caso de Maersk, la GRE menciona en los numerales 131 al 139 de su Propuesta que esta línea naviera, según sus itinerarios de página web (de febrero de 2021), tiene como único puerto de transbordo el de Balboa, pero que a pesar de ello registra estadísticas de transbordo en el TPC. El Regulador responde a través de varias suposiciones –además de tomar en forma errada las estadísticas que APMTC le proporcionó– que esto se debe a que Balboa es un puerto complementario al Callao, en el sentido que TPC es utilizado como transbordo de los puertos chilenos con Asia, mientras que Balboa es utilizado como transbordo de los puertos chilenos con Europa y EE. UU.

*“131. Sin embargo, existen otras líneas navieras que, para trasladar su carga a los puertos de Arica e Iquique o puertos chilenos, en general, utilizan puertos distintos al TPC. Estas líneas son Maersk<sup>46</sup> y Hapag Lloyd<sup>47</sup>, la primera de estas usa, según su página web, de manera exclusiva el puerto de Balboa; mientras que la línea naviera Hapag Lloyd utiliza el TPC y otros puertos, en menor medida, como el de Guayaquil y San Antonio.*

*132. A partir de lo anterior, es importante identificar las razones de por qué la línea naviera Maersk, que según su itinerario tiene al puerto de Balboa como el único puerto de transbordo para la conexión con los puertos de la COAS, presenta o demanda el servicio de transbordo en el TPC.*

*(...)*

*138. De lo anterior, se puede afirmar que es más eficiente, en cuestión de tiempo, que la carga realice transbordo en el TPC y ahorrarse los días que se demoraría de llevar el contenedor hasta el puerto de Balboa y recién realizar el transbordo en dicho puerto para conectarlo con la ruta AC 3 y, a partir de ello, trasladar la carga a los puertos asiáticos.*

*139. De otro lado, la carga de origen en los puertos chilenos y que tienen como destino de descarga los puertos de EE. UU. y Europa, dada la configuración de las rutas y su rotación, es razonable esperar que el transbordo óptimo sea realizado en el Puerto de Balboa más que en el TPC<sup>52</sup>, bajo el mismo argumento de mejor tiempo de entrega. En dicho contexto, la línea naviera demandaría el servicio de transbordo en diferentes puertos de manera complementaria y la decisión de la elección de uno u otro puerto para realizar transbordo dependería también de la combinación de rutas y su respectiva rotación, adicionalmente a factores como tarifa portuaria, productividad y restricciones técnicas.”*

#### b. Estadísticas del TPC que muestran que los argumentos planteados en la Propuesta de la GRE no son correctos

En primer lugar, y antes de entrar a las estadísticas del TPC, se debe mencionar que, al igual que ocurrió con MSC, no es correcto asumir que el itinerario de febrero de 2021 es lo que realmente ocurrió en los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Eso significa negar los cambios que han sucedido durante estos años.

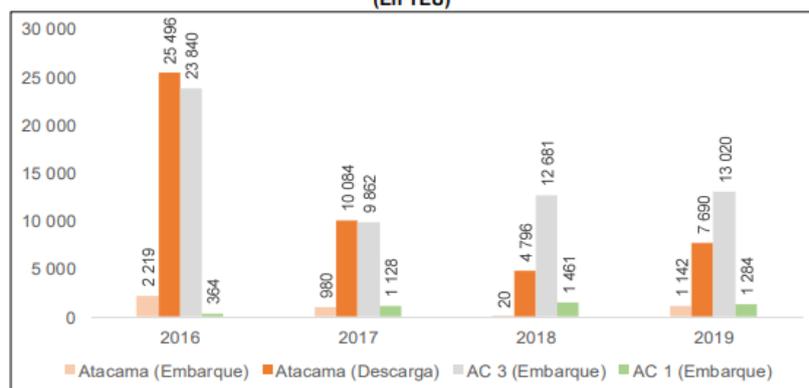
En segundo lugar, los itinerarios de las líneas navieras están publicados para que sean observadas por los importadores o exportadores. En ese sentido, los itinerarios aplican para los contenedores llenos, pero no para los contenedores vacíos; estos últimos pueden seguir o no los itinerarios publicados. Se debe recordar que los contenedores llenos son el tipo de contenedor relevante en materia de transbordo en el TPC; aunque en el caso de Maersk los contenedores vacíos de transbordo fueron también importantes en ciertos meses u años.

A continuación, se desarrollará todos los argumentos –respaldados con estadísticas de diversas aduanas– que contradicen, no solo las suposiciones que hace el Regulador en varias materias sobre Maersk, sino también la interpretación hecha de las estadísticas expuestas en el gráfico N° 1 y la supuesta explicación mostrada en la Imagen N° 1 de la Propuesta de la GRE.

El gráfico N° 1 de la Propuesta –que es el inicio de la argumentación de OSITRAN respecto de Maersk– muestra estadísticas de embarque de los servicios AC3 y AC1 y estadísticas de descarga del servicio Atacama. OSITRAN intenta mostrar que la descarga de Atacama es muy similar al movimiento de descarga conjunto de AC3 y AC1. La anterior relación podría ser válida, pero falla ya que no toma en cuenta dos aspectos: (i) la diferencia entre llenos y vacíos; y (ii) que han existido contenedores de transbordo inter-terminal desde casi el principio de la concesión del TNM.

134. Lo anterior se evidencia en el importante volumen de transbordo que presenta la operación de descarga en la ruta Atacama en el TPC, así como, en el volumen de transbordo en la operación de embarque en las rutas AC 3 y AC 1, que en algunos años es similar al volumen de descarga de transbordo en la ruta Atacama. En efecto, el siguiente gráfico muestra que en el año 2016 el volumen de descarga de transbordo en la Atacama fue de 25,5 mil TEU y el embarque de la ruta AC 3 fue de 23,8 mil TEU y de AC 1 fue de 364 TEU, es decir, la suma del volumen embarcado en las rutas AC 3 y de AC 1 eran equivalentes al volumen descargado de transbordo de la ruta Atacama. Similar situación se evidencia también en el año 2017.

**GRÁFICO N° 1**  
**VOLUMEN MOVILIZADO DE TRANSBORDO PARA LAS RUTAS ATACAMA, AC 1 Y AC 3,**  
**2016 – 2019**  
**(En TEU)**



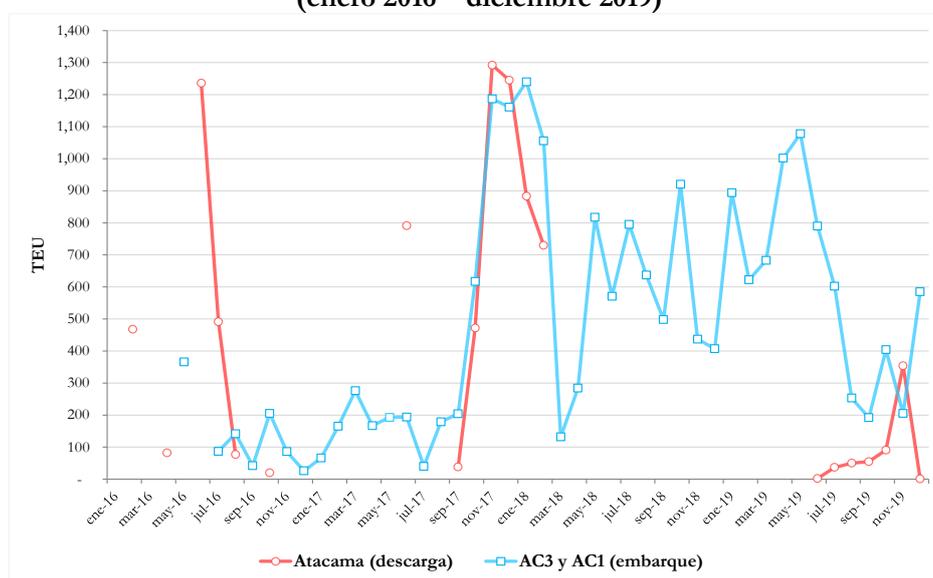
Fuente: APM Terminals Callao S.A.  
Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos del Ositrán.

135. Si bien en los años 2018 y 2019, existe una diferencia importante entre los volúmenes de descarga de la ruta Atacama y embarque de la ruta AC 3, esta puede ser explicada por el uso de otras rutas que pueden atracar en el TPC y descargar los contenedores para poder ser embarcados en dicha ruta (AC 3), más aun si se considera que a partir del 2018 Maersk adquirió a la línea naviera Hamburg Sud<sup>48</sup>, y como se evidencia en su propia página web también recoge carga de los puertos chilenos de Iquique y Arica para hacer transbordo en el TPC y conectar a los puertos del Asia<sup>49</sup>.

Fuente: Propuesta de la GRE.

En el gráfico siguiente, se compara para el periodo 2016-2019, el movimiento mensual de contenedores llenos de transbordo del servicio de Atacama (descarga en el Callao) y la suma de los servicios AC3 y AC1 (embarque en el Callao). En primer lugar, se observa que el servicio Atacama registra movimientos muy esporádicos o eventuales de contenedores llenos de transbordo de descarga en el TNM<sup>26</sup>. En segundo lugar, se observa que el comportamiento de Atacama es totalmente diferente al del embarque de AC3 y AC1; esto contradice la aparente similitud que la GRE intentó mostrar con su gráfico N° 1 para los años 2016 y 2017 (es decir que los contenedores de descarga del servicio de Atacama eran muy similares a la suma de los contenedores de embarque de transbordo de los servicios AC3 y AC1)<sup>27</sup>. Únicamente se observa similitud en un periodo de cuatro o cinco meses (octubre de 2017 a enero de 2018 u octubre de 2017 a febrero de 2018).

**Gráfico N° 9**  
**Maersk - Movimiento mensual de contenedores llenos de transbordo**  
**(enero 2016 – diciembre 2019)**



Fuente: APMTC  
Elaboración: El Consultor

El primer aspecto clave que muestra el gráfico anterior es que el TPC (específicamente el TNM) no es utilizado o es mínima y eventualmente utilizado como puerto de transbordo, ya sea como puerto hub o como puerto pivote complementario, para casi todas las rutas (hacia Asia, Europa, EE. UU. u otra) o direcciones (oeste a este, sur a norte o viceversas) por la línea naviera Maersk para atender los contenedores llenos de embarque de los puertos de Chile. Si fuera así, entonces se observaría en el TPC movimientos significativos de transbordo de contenedores llenos de descarga (o embarque) del servicio de Atacama en cada mes durante el periodo 2016-2019. Como ya se ha mencionado y mostrado, se registra movimientos sólo en algunos meses y en la mayoría de estos pocos meses los movimientos se encuentran por debajo de 100 TEU.

<sup>26</sup> Se observa en el TPC menores movimientos y una mayor eventualidad en el servicio Atacama (embarque).

<sup>27</sup> En cambio, sí se encuentra una compatibilización en el flujo de contenedores vacíos (descarga de Atacama es similar a embarque de AC3) de los años 2016, 2017 y 2019. Estos flujos de vacíos no compatibilizan en el año 2018, debido al tema del transbordo inter-terminal entre APMTC y DPWC.

El segundo aspecto clave que muestra el gráfico anterior es que, al no utilizarse el TPC como puerto de transbordo para conectar los puertos de Chile, entonces no es cierto que en el TPC el servicio Atacama se enlace con el servicio AC3 para conectar los puertos de Chile con Asia. Por tanto, es erróneo afirmar (como lo hace OSITRAN en los numerales 131 a 136 de su Propuesta) que el TPC (específicamente el TNM) ha sido utilizado como transbordo para conectar Asia con puertos de Chile y que Balboa es utilizado para conectar puertos de Chile con EE. UU. y Europa. Esto es una aseveración incorrecta porque, si así fuera, se tendría que registrar movimientos mensuales de contenedores llenos constantes y relativamente significativos del servicio de Atacama.

De igual manera, tampoco es correcto lo que se deduce de la Imagen 1 de la Propuesta de la GRE; es decir, no es cierto que por la diferencia de seis días de trayecto entre TPC y Balboa, exista una preferencia por el TPC para conectar los puertos de Chile con Asia. Nuevamente se repite que las estadísticas no respaldan esta afirmación. Al respecto, se debe adicionar que el menor tiempo de espera o de trayecto es ciertamente una variable que juega a favor del puerto más cercano, pero no es el factor determinante ya que existen otros factores adicionales para que una línea naviera prefiera un terminal portuario u otro como su centro de transbordo o pivote.

Cabe señalar que las afirmaciones mencionadas en los párrafos anteriores también se respaldan con la información proveniente de diversas aduanas, principalmente la de Chile. Por tal motivo, con el fin de consolidar todo lo mencionado, se mostrarán las estadísticas de varios meses de los principales puertos de Chile que atiende Maersk con el servicio de transbordo

### ***c. Estadísticas de puertos chilenos que contradicen los argumentos planteados en la Propuesta de la GRE***

En el apartado anterior, se mencionó que el único periodo en el que hay un movimiento mensual constante y significativo del servicio de Atacama (descarga) en el TPC es el que va de octubre de 2017 a enero de 2018. En este periodo, se movilizaron 4.6 mil TEU llenos de transbordo (que representan 57 mil toneladas de carga contenedorizada), lo que arroja un promedio mensual de 924 TEU llenos. Al analizar el origen de estos contenedores se encuentra que se tratan de contenedores de exportación que provienen aproximadamente en casi un 40% del Puerto de Arica y en un 60% del Puerto de Iquique.

Por lo mencionado en el párrafo anterior, se analiza las estadísticas de los puertos de Arica e Iquique. Se mostrará las estadísticas de varios meses de estos puertos, uno de los cuales será el mes de enero de 2018 que pertenece al breve periodo (octubre de 2017 – febrero de 2018) donde existió un interesante movimiento de transbordo en el TPC. Los otros meses serán mayo de 2018 y algunos del 2017 y 2019, en los que el movimiento del servicio Atacama en el TPC fue nulo o mínimo (que es lo que ha ocurrido en la gran mayoría de meses del periodo 2016-2020).

#### ***c.1 Puerto de Arica***

Para el puerto de Arica, sobre la base de estadísticas de exportación, los hallazgos se pueden resumir como sigue:

- Julio de 2017: Maersk utiliza exclusivamente el puerto de Balboa para conectar los contenedores de exportación de Arica con todas las regiones del mundo.

- Enero de 2018: Maersk utiliza al TPC para hacer transbordo con Asia y COAS, mientras que utiliza al puerto de Balboa para las otras rutas. Es decir, durante estos meses, el TPC reemplazó momentáneamente a Balboa como centro de transbordo para conectar Arica con Asia.
- Marzo, mayo y julio de 2018: Nuevamente la línea naviera Maersk utiliza exclusivamente el puerto de Balboa como centro de transbordo. Se deja de utilizar el Callao para cualquier ruta. Lo visto en marzo y mayo es lo que registra posteriormente en la mayoría de los meses siguientes (desde marzo de 2018 hasta diciembre de 2019).

Por lo anterior, tampoco se entiende por qué el Regulador ha mencionado en el numeral 151 de su Propuesta que las estadísticas proporcionadas por APMTC mediante Carta N° 0114-2021-APMTC/LEG el 22 de febrero de 2021, muestran que de la carga contenedorizada de exportación que Maersk moviliza desde el puerto de Arica hacia los puertos de Asia, utilizan en un 76% al TPC como centro de transbordo<sup>28</sup>.

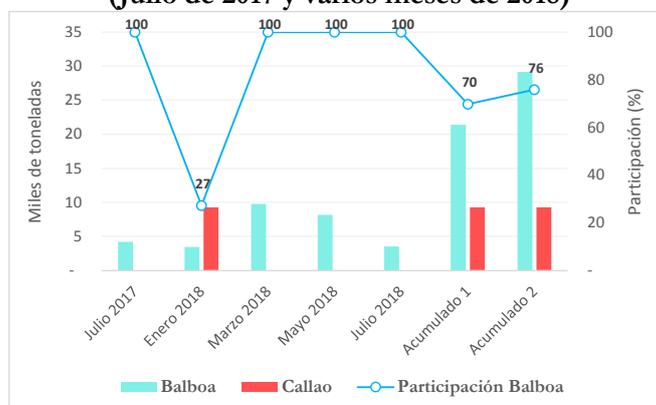
*“151. Ello también se evidencia, a partir de la información remitida por el Concesionario<sup>60</sup> para el periodo enero, marzo y mayo de 2018, toda vez que se observa un porcentaje de las exportaciones que se embarcan en el puerto de Arica utiliza los dos puertos, es decir, Callao y Balboa (aproximadamente el 3% del total de carga en toneladas). Adicionalmente, del total de carga que la línea naviera Maersk moviliza del puerto de Arica a los puertos del Asia, aproximadamente, el 76% realiza transbordo en el TPC y el resto en Balboa. Esto va en línea con lo mencionado en párrafos precedentes en los que se evidencia que existen características de un mejor tiempo de tránsito para carga que se embarca de algunos puertos chilenos a Asia dada la rotación de las rutas (ver Imagen N° 1). De hecho, aproximadamente el 100% de la carga de la línea naviera Maersk que realiza transbordo en el Callao (y que se embarcó del puerto de Arica) tiene como destino final puertos asiáticos<sup>61</sup>”*

Si solo se analizara estos meses de 2018, que corresponde a contenedores de exportación desde el puerto de Arica, se encuentra que en el acumulado el TPC fue utilizado en un 30% como puerto de transbordo para conectar los contenedores de exportación del Puerto de Arica con el Asia; mientras que Balboa fue utilizado en un 70% (en el gráfico siguiente, ver Acumulado 1). Únicamente, estos porcentajes muestran todo lo contrario a lo descrito en el numeral 151 de la Propuesta de la GRE.

Si a los tres meses de 2018, relacionado con la exportación desde el puerto de Arica, se añade la información de otros meses, la cuota de mercado del TPC se reduce notablemente. Por ejemplo, si se añade la información de los meses de julio de 2017 y julio de 2018, se encuentra que el TPC apenas fue utilizado en un 24% para conectar la carga contenedorizada de Arica con Asia (en el gráfico siguiente, ver Acumulado 2). Incluso si se incluyera más meses en el análisis, se encontraría que el porcentaje de participación del TPC sería aún menor. Esto se debe a que el TPC fue utilizado sólo en algunos meses de todo el periodo de análisis (2015-2020).

<sup>28</sup> Por algún motivo, OSITRAN sólo consideró el mes de enero de 2018. Como ya se mencionó, al analizar todo el periodo 2015-2020, sólo se encuentra un movimiento relativamente significativo de transbordo de Maersk en el TPC, entre octubre de 2017 a febrero de 2018. Entonces, considerar sólo la información de enero de 2018 y no los otros meses de ese año, que fue entregada por APMTC, representa un sesgo importante.

**Gráfico N° 10**  
**Maersk – puertos de transbordo utilizados para atender**  
**contenedores de exportación del puerto de Arica hacia Asia**  
**(Julio de 2017 y varios meses de 2018)**



**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT y Aduanas Panamá

**Elaboración:** El Consultor

Entonces, se demuestra que el Puerto de Balboa es el puerto de transbordo utilizado por Maersk para atender los contenedores de exportación de Arica para sus diferentes rutas de destino (Asia, Europa y demás regiones). Sólo eventualmente (en muy pocos meses) el TPC fue utilizado como otro centro de transbordo para conectarlo con Asia.

### **c.2 Puerto de Iquique**

En el caso de Iquique, se encuentra una situación similar a la vista en Arica. Al respecto, al analizar la información de transbordo de los seis primeros meses de 2018 en el TPC, se encuentra que apenas se movilizaron 872 TEU llenos (que considerando el doble movimiento significaría 1,740 TEU) de transbordo que provino de la exportación desde Iquique hacia Asia. No obstante, todos estos movimientos únicamente se dieron en enero y febrero de 2018; en el resto de meses no se movilizó contenedores de transbordo en el TPC provenientes de Iquique (para ninguna ruta).

En el caso de importación de Iquique, el número de contenedores fue casi nulo en el primer semestre de 2018. Se encuentra que, en el TPC, en junio de 2018, sólo hubo movimiento de 3 TEU llenos (que significó 65 toneladas) provenientes de Asia hacia Iquique. Al respecto, en el mes de enero de 2018, Maersk descargó en Iquique 13.6 mil toneladas de carga contenedorizada provenientes de Asia (que representó cerca de 1 mil TEU llenos); ninguno de estos un mil TEU usó como transbordo el TPC, sino que utilizó casi exclusivamente el puerto de Balboa.

Esto demuestra nuevamente que el TPC no fue utilizado por Maersk para conectar los puertos de Chile con Asia durante el periodo 2015-2019. Como ya se mencionó, el TPC sólo fue utilizado esporádicamente.

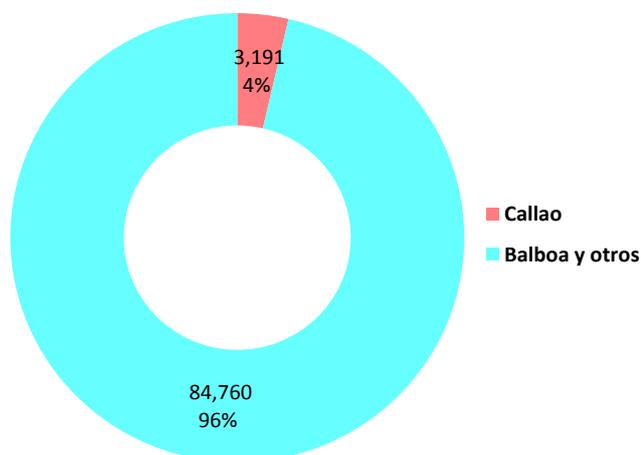
## 5.2.2 Resumen Maersk

En resumen, se encuentra que, para los meses de octubre de 2017 hasta mediados de febrero de 2018, se dejó de utilizar Balboa para pasar a utilizar el TPC como puerto pivote para conectar Arica, Iquique y otros puertos de Chile con Asia y otros puertos de la COAS. No obstante, este cambio de preferencia sólo duró durante estos meses ya que, a partir de marzo de 2018, se volvió nuevamente a utilizar Balboa como puerto exclusivo de transbordo.

En un subcapítulo anterior, se mencionó que, para el caso de exportación de Arica con Asia y tomando información de varios meses de los años 2017 (julio) y 2018 (enero, marzo, mayo y julio), se encuentra que la participación del TPC es sólo de 24%.

Por otro lado, si se considera el total de rutas y la información proporcionada a OSITRAN sobre contenedores de exportación e importación de Arica, importación Iquique e importación San Vicente, se encuentra que el TPC fue utilizado tan sólo en un 4% como puerto de transbordo; mientras que el puerto de Balboa fue utilizado en un 93%.

**Gráfico N° 11**  
**Maersk – puertos de transbordo utilizados para atender muestra de tres puertos**  
**(Arica, San Vicente e Iquique)**  
**(Varios meses de 2018)**



**Nota:** Se basa en la información de exportación de Arica (enero, marzo y mayo de 2018), importación Arica (enero de 2018), importación San Vicente (enero de 2018) e importación Iquique (enero de 2018). De la información de exportación de Arica se obtiene un promedio mensual con el fin de hacer un comparativo adecuado.

**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT y Aduanas Panamá

**Elaboración:** El Consultor

Todo lo mencionado demuestra que para la línea naviera Maersk, su centro de transbordo para atender a los usuarios de Chile (Arica, Iquique, San Vicente y otros) y conectarlo con regiones como Asia, Europa, EE. UU., México y otros es el Puerto de Balboa. Asimismo, se demuestra que el TPC no es un puerto complementario, sino que fue por un periodo muy corto un puerto alternativo al puerto de Balboa.

Todo lo mencionado en la Propuesta de la GRE, respecto a Maersk no es correcto y las estadísticas lo demuestran. Entonces, la afirmación de que el TPC es un puerto complementario al de Balboa para Maersk no es correcta. Lo que es cierto es que Maersk elige a Balboa y justamente Balboa es el centro de transbordo de Maersk para muchas de sus rutas a diversas regiones de América.

### 5.3 Hapag Lloyd

En la Propuesta de la GRE, se menciona que, en el caso de Hapag Lloyd, el TPC sería la única opción para conectar los puertos de Chile con Europa; mientras que para la ruta hacia (o desde) Asia, el TPC es la preferida con marcada diferencia (considera que San Antonio y Guayaquil, en caso de utilizarse, es en la menor cantidad posible) o incluso podría ser la única alternativa para algún puerto de Chile<sup>29</sup>.

140. *Bajo el mismo enfoque, y teniendo en consideración que la línea naviera Hapag Lloyd cuenta con una ruta de Europa a la COAS (SWX)<sup>53</sup> que tiene al TPC como único puerto que coincide con la ruta ASW<sup>54</sup> que es una de las rutas que conecta a algunos puertos chilenos con el TPC, sería razonable que el TPC sea la única opción como puerto de transbordo para dicha combinación de rutas. En efecto, la ruta ASW parte del puerto de Iquique seguido de Valparaíso y Lirquen para pasar por el TPC y, finalmente, terminar en el puerto de Manzanillo en México. **Por lo que, el TPC sería la única opción para combinar ambas rutas en sentido COAS a Europa.***
141. *Lo mismo ocurre con las rutas WS3<sup>55</sup> y WS2<sup>56</sup> de la línea naviera Hapag Lloyd para cubrir el continente europeo, la primera de dichas rutas con puertos de Chile como San Vicente y la segunda con puertos del sur del Perú (Ilo y Matarani). En el caso de la conexión del puerto de Arica al TPC, es importante considerar que según la propia página web de dicha línea naviera, en el caso del embarque, hace uso de un servicio conjunto feeder conocido como XPress Feeder (XPF)<sup>57-58</sup> que, en el sentido de sur a norte, inicia en el puerto de Iquique pasa por el puerto de Arica y llega al TPC para realizar el transbordo. Este servicio, es aprovechado por Hapag Lloyd para llevar la carga en el menor tiempo de tránsito del Puerto de Arica a los puertos del Norte de Europa, a través del servicio SWX.*
142. *En el caso de la descarga en el puerto de Arica, según la página web de la línea naviera, la carga que procede del Norte de Europa también realiza el transbordo en el TPC, esto es, a través de la ruta SWX es descargado en el TPC y complementado con el servicio Conosur Service para llegar al puerto de Arica y otros. Nuevamente, estos servicios feeder (XPF y Conosur Service) para embarcar/descargar los contenedores del puerto de Arica tienen como puerto más cercano, de los puertos que conforman el servicio SWX, al TPC.*
143. *Sin embargo, para el caso de la carga que tenga origen/destino los puertos de Asia (desde/hacia puertos chilenos), la línea naviera presenta como puertos de transbordo, adicionalmente al TPC, otros puertos como el Guayaquil o San Antonio. En tal sentido, dependiendo de la zona geográfica que la línea naviera necesite cubrir puede existir una o más combinación de rutas que se presentan para cubrir dicha otra zona geográfica del mundo. **En este caso, las opciones de puertos de***

<sup>29</sup> En la Propuesta de la GRE no se especifica para qué puertos de Chile o Asia el TPC sería la única alternativa.

*transbordo pueden ser mínimas e incluso a llegar a tener una sola alternativa, como se ha visto en el presente caso.*

144. *Sobre el particular, como se ha evidenciado en informes anteriores del Regulador, los Puertos de Guayaquil y San Antonio no presentan características de ser puertos de transbordo comparables al TPC, ello por el volumen de contenedores transbordados y por las características técnicas de dichos puertos<sup>59</sup>. **Por tanto, es razonable presumir que, si se usan los referidos puertos como puertos de transbordo, sea en la menor cantidad posible.***

(El resaltado y subrayado es nuestro)

Sobre las rutas analizadas por la GRE, es preciso mencionar que, por alguna razón, no se hace mención de la ruta hacia EE. UU., la cual junto con Asia y Europa conforman las tres rutas principales con las que se conectan los puertos chilenos, ya sea mediante servicio directo o transbordo. Respecto de la ruta con EE. UU., Hapag conecta los puertos chilenos utilizando el TPC, pero también puertos distintos a éste, como San Antonio, Guayaquil y Rio Grande (Brasil). En las figuras que siguen se muestran itinerarios actuales (abril de 2021) entre la costa este de EE. UU. y los puertos de Arica y San Vicente.

**Figura N° 4**  
**Muestra de itinerarios actuales ofertados por Hapag para conectar EE. UU.**  
**con puertos de Chile (en el sentido sur a norte y norte a sur)**

Sentido sur a norte: Arica – costa este de EE. UU.:  
San Antonio es el puerto de transbordo

<input checked="" type="radio"/> ARICA   CL 2021-05-09	2 JOGELA / 118E / <b>CON</b> COSCO SHIPPING DANUBE / 1215N / <b>SWX</b> MAERSK GATESHEAD / 123N / <b>USW</b>	PORT 2021-
---	--	---------------

HIDE

Routing Details

Location	Arrival	Departure	Vessel / Mode of transport	Voyage	Service
<input type="radio"/> ARICA		2021-05-09	JOGELA	118E	<b>CON</b>
<input type="radio"/> SAN ANTONIO	2021-05-13	2021-05-21	COSCO SHIPPING DANUBE	1215N	<b>SWX</b>
<input type="radio"/> CARTAGENA (COLOMBIA)	2021-06-02	2021-06-07	MAERSK GATESHEAD	123N	<b>USW</b>
<input type="radio"/> PORT EVERGLADES, FL	2021-06-14				

Sentido norte a sur: Costa este de EE. UU. – puerto de San Vicente:  
Guayaquil es el puerto de transbordo

Location	Arrival	Departure	Vessel / Mode of transport	Voyage	Service
<input type="radio"/> NEW YORK, NY		2021-04-20	NO SAIL WEEK	028WX	EC2
<input type="radio"/> CARTAGENA (COLOMBIA)	2021-05-01	2021-05-14	LIMARI	098S	
<input type="radio"/> GUAYAQUIL	2021-05-21	2021-05-25	UTE	120E	<b>CON</b>
<input type="radio"/> SAN VICENTE	2021-06-07				

Sentido norte a sur: Costa este de EE. UU. – puerto de San Vicente:  
Río Grande es el puerto de transbordo

HIDE

Routing Details

Location	Arrival	Departure	Vessel / Mode of transport	Voyage	Service
<input type="radio"/> PORT EVERGLADES, FL		2021-05-07	MAERSK MEMPHIS	117S	<b>SEC</b>
<input type="radio"/> RIO GRANDE	2021-05-25	2021-06-03	CITY OF ALEXANDRIA	121W	<b>CON</b>
<input type="radio"/> SAN VICENTE	2021-07-05				

Fuente: <https://www.hapag-lloyd.com/en/online-business/schedules/interactive-schedule.html>

Elaboración: El Consultor

Respecto de la ruta con Europa, los itinerarios actuales (abril de 2021) de Hapag muestran que, al parecer, se estaría conectando los puertos de Chile con Europa únicamente a través del TPC. No obstante, los itinerarios de hace unos pocos meses (por ejemplo, diciembre de 2020) mostraban que esta línea naviera, además del TPC, utilizaba también San Antonio, Santos y Río de Janeiro como

puertos de transbordo<sup>30</sup>. Es importante mencionar que se tienen estadísticas preliminares que indican que esta línea ha utilizado puertos de transbordo de Brasil para conectar varios puertos de Chile con Europa, EE. UU. y otros países de la CEAS<sup>31</sup>.

Entonces, en función de los itinerarios de algunos días de marzo de 2021, no se puede afirmar que Hapag ha utilizado únicamente el TPC. Es posible que en marzo y abril esté eligiendo únicamente el TPC para conectar puertos chilenos con Europa, pero esto no ha sido así durante el periodo de análisis (2015-2020). Sobre la base de estas variaciones, es posible que Hapag vuelva a incorporar, en los meses siguientes o en otro periodo, dentro de sus itinerarios de Chile con Europa, puertos de transbordo como Santos, Rio de Janeiro o San Antonio.

Respecto de Asia, la GRE presume que puertos distintos al TPC (como Guayaquil y San Antonio) son usados mínimamente. Sobre este punto, y tal como se mencionó en un capítulo anterior, el nivel (de demanda) o porcentaje de uso de los puertos de transbordo no es una variable que se utilice para delimitar un mercado geográfico.

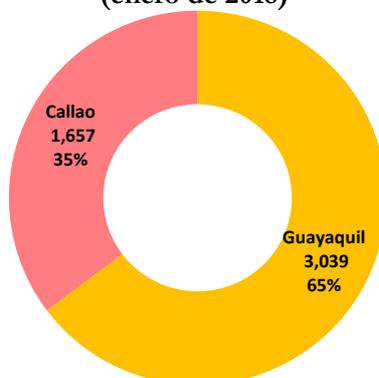
Sin embargo, si se analiza el mayor o menor uso del TPC y otro puerto como Guayaquil, no se encuentra que Guayaquil haya sido poco utilizado. Si se analiza la carga contenedorizada de importación de Arica que proviene de Asia y EE. UU. atendida mediante transbordo, se encuentra que, en enero de 2018, Guayaquil fue utilizado en un 65% y el TPC en un 35%. Por tanto, la presunción de la GRE tampoco es cierta.

---

<sup>30</sup> En primer lugar, a través del servicio CON (Conosur, también conocido en Perú como LCOS), operado por el mismo Hapag LLOYD, esta línea recoge los contenedores de Arica (utilizando como una de sus naves la embarcación Carlotta Star) para trasladarlos hasta el puerto de Rio de Janeiro o Santos. En el puerto de Rio de Janeiro (o Santos), a través de los servicios ECX o BPX y en otra nave distinta se trasladan los contenedores hacia Rotterdam (se descargan los contenedores de la nave Carlotta Star y luego se embarcan a la nave –por ejemplo, CAP San Marco o MSC Sofia Celeste– para que sean trasladados hacia Rotterdam).

<sup>31</sup> Por restricciones temporales, no se ha podido identificar cuántos de los contenedores o carga contenedorizada que conecta puertos de Chile con Santos, Rio Grande y Rio de Janeiro, son carga de transbordo que proviene de otros países o regiones o carga propia de exportación o importación de estos puertos de Brasil.

**Gráfico N° 12**  
**Hapag Lloyd: Puertos de transbordo utilizados para la ruta Asia/EE. UU. - Arica**  
**(toneladas de carga contenedorizada de importación)**  
**(enero de 2018)**



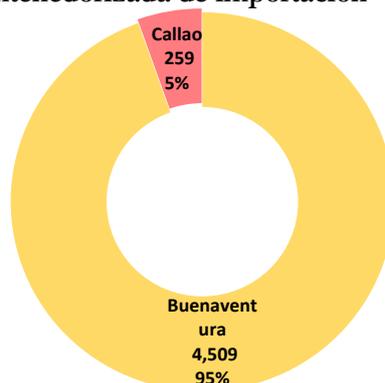
**Nota:** No se tiene la información desagregada entre EE. UU. y Asia que utilizó transbordo en Guayaquil.

**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT y Aduanas Ecuador

**Elaboración:** El Consultor

Por otro lado, si se analiza otra instalación portuaria de Chile como Puerto Coronel, que es también atendido con servicios de transbordo en el TPC, se encuentra que el principal puerto de transbordo utilizado por Hapag es Buenaventura, que utiliza este puerto pivote para conectarlo básicamente con Europa.

**Gráfico N° 13**  
**Hapag Lloyd: Puertos de transbordo utilizados para conectar el Puerto Coronel**  
**con las diversas regiones del mundo**  
**(toneladas de carga contenedorizada de importación – enero a marzo de 2018)**



**Nota:** Se toma en cuenta el último puerto de transbordo y se confirma que no haya sido descargado como transbordo en el TPC. A diferencia de la base de datos tomada de Aduanas Chile, que se basó en manifiestos marítimos de carga, en este caso se toma la base de datos de DUAS.

**Fuente:** Aduanas Chile y SUNAT

**Elaboración:** El Consultor

Por lo señalado, se considera que las afirmaciones o suposiciones manifestadas en la Propuesta de la GRE para Hapag Lloyd adolecen de varias inconsistencias. En primer lugar, no considera en su análisis la ruta hacia EE. UU., que es importante; en dicha ruta, se encuentra que los itinerarios (del año 2020 y 2021) indican que esta línea naviera ha utilizado varios puertos de transbordo. Para la ruta a Europa, no considera que en el periodo de análisis (2015-2020) han existido itinerarios diferentes a los publicados en marzo y abril de 2021, que han incluido puertos de transbordo distintos al TPC. Y que las estadísticas indican que el uso de Guayaquil ha sido importante para unir Arica con Asia y/o EE. UU.

Entonces, para para cada una de las rutas (Asia, Europa o EE. UU.) se observa que, durante el periodo de análisis (2015-2020), Hapag ha tenido como preferencias de puertos de transbordo el TPC y otros puertos ubicados en América del Sur.

## 5.4 Hamburg Sud

En el numeral 82 de la Propuesta de la GRE, se menciona que una de las cuatro principales líneas navieras que demandan servicio de transbordo en el TPC es Hamburg Sud, línea que utiliza el TMS (Muelle Sur).

82. *Del mismo modo, a partir de la definición del mercado relevante para el Servicio de Transbordo se concluye que no existen condiciones de competencia por las siguientes evidencias:*
- *Los demandantes directos del Servicio Relevante de Transbordo son las líneas navieras, por lo que debe tomarse en cuenta lo señalado previamente para el análisis de condiciones de competencia del Servicio Relevante a la Nave.*
  - *En particular, en el TPC existen problemas de restricciones de capacidad que limitan la oferta de espacios para que las líneas navieras puedan sustituir un terminal por otro dentro del TPC. Dicha situación problemática se intensifica debido a la existencia de integración vertical entre el TNM con las líneas navieras MSC y Maersk.*
  - *Las principales líneas navieras que demandan el Servicio de Transbordo son, por un lado, Hamburg Süid y Hapag Lloyd en el TMS y, por otro lado, MSC y Maersk en el TNM.*

(El subrayado es nuestro)

Fuera del numeral 82 citado anteriormente, OSITRAN no realiza un análisis de esta línea, a pesar de la importancia que le otorga. Por tal razón, conviene también analizar a esta línea naviera.

Hasta parte del año 2019, Hamburg Sud tenía al TPC (específicamente el Muelle Sur) –además del puerto de Cartagena<sup>32</sup>– como uno de sus principales puertos de transbordo para conectarlo principalmente con Europa y EE. UU. No obstante, desde 2019, se inició un cambio progresivo que originó que esta línea modificara sus puertos de transbordo, utilizando el TNM, pero sobre todo el puerto de Balboa, como nuevo centro de transbordo, tal como lo indican las estadísticas y los itinerarios del año 2020 y en lo que va del año 2021.

<sup>32</sup> Según estadísticas de enero de 2018, el Puerto de Cartagena fue el único utilizado para conectar la región de EE. UU. con el puerto de San Vicente y casi el único utilizado para conectar la región del Mediterráneo con el Puerto de San Vicente.

**Figura N° 5**  
**Itinerarios ofrecidos por Hamburg Sud para unir Arica con Europa y Asia**

Sentido sur a norte: Arica – Europa Norte:  
Balboa es el puerto de transbordo

Schedule Results: From Arica CLARI To Rotterdam NLRM

From	Days Transshipments	To	Vessel / IMO Voyage / Transport Mode
<b>Arica CLARI</b> Departure: 13-Dec 15:00 Cargo CutOff: 11-Dec 03:00	<b>35 Days</b> 38 Days 1 TS	<b>Rotterdam NLRM</b> Arrival: 16-Jan 23:00 Cargo Available: 18-Jan 06:00	<b>RHINE MAERSK / 9456991</b> 050N / LINER
<b>Arica CLARI</b> Departure: 13-Dec 15:00	<b>19 Days</b>	<b>Balboa PABL B</b> Arrival: 29-Dec 23:00	<b>RHINE MAERSK / 9456991</b> 050N / LINER
<b>Balboa PABL B</b> Departure: 01-Jan 19:30	<b>16 Days</b>	<b>Rotterdam NLRM</b> Arrival: 16-Jan 23:00	<b>POLAR MEXICO / 9786750</b> 051N / LINER

Nota: Información de diciembre de 2020

Fuente: Hamburg Sud

Elaboración: El Consultor

Sentido Este a Oeste: Asia – Arica:  
Balboa es el puerto de transbordo

Schedule Results: From Pusan KRPUS To Arica CLARI

From	Days Transshipments	To	Vessel / IMO Voyage / Transport Mode
<b>Busan KRPUS</b> Departure: 13-Dec 15:00 Cargo CutOff: 07-Dec 21:00	<b>27 Days</b> 35 Days 1 TS	<b>Arica CLARI</b> Arrival: 08-Jan 15:00 Cargo Available: 10-Jan 23:00	<b>SALLY MAERSK / 9120855</b> 049E / LINER
<b>Busan KRPUS</b> Departure: 15-Dec 03:00 Cargo CutOff: 14-Dec 02:00	<b>46 Days</b> 50 Days 1 TS	<b>Arica CLARI</b> Arrival: 29-Jan 15:00 Cargo Available: 31-Jan 23:00	<b>GSL CHRISTEN / 9229324</b> 049E / LINER
<b>Busan KRPUS</b> Departure: 15-Dec 03:00	<b>37 Days</b>	<b>Balboa PABL B</b> Arrival: 18-Jan 20:00	<b>GSL CHRISTEN / 9229324</b> 049E / LINER
<b>Balboa PABL B</b> Departure: 21-Jan 11:00	<b>11 Days</b>	<b>Arica CLARI</b> Arrival: 29-Jan 15:00	<b>MAERSK VIRGINIA / 9235531</b> 103S / LINER

Nota: Información de diciembre de 2020

Fuente: Hamburg Sud

Elaboración: El Consultor

Lo mencionado para Hamburg Sud muestra nuevamente que las líneas navieras han cambiado y pueden cambiar de preferencia cada cierto tiempo, lo que significa que no sólo el TPC ha sido utilizado como puerto de transbordo, sino que a éste se suman otros puertos.

## 5.5 Resumen de líneas navieras

En los cuatro subcapítulos anteriores se ha demostrado que las afirmaciones, suposiciones o presunciones descritas para cada una de las principales líneas navieras en la Propuesta de la GRE – que por cierto están basadas en gran parte en itinerarios parciales de unos cuantos días del mes de marzo 2021– presentan inconsistencias y falta de validez si se compara con las estadísticas del

periodo 2015-2020. Se ha demostrado que cada una de las cuatro líneas navieras más importantes en materia de transbordo utilizan varios puertos de transbordo diferentes al TPC.

Anteriormente se ha mencionado que el esquema aplicado en la Propuesta de la GRE con el fin de delimitar el mercado geográfico del servicio relevante –que se basa en analizar cada línea naviera y considerando únicamente los puertos de transbordo con mayor uso según ruta marítima– no es consistente con lo actuado por la autoridad de la competencia del Perú en materia de servicios portuarios. No obstante, incluso utilizando el esquema que se aplicó en la Propuesta de la GRE, el análisis por cada línea naviera realizado en este capítulo demuestra que el mercado geográfico excede al TPC al encontrarse lo siguiente: (i) en el caso de MSC, los puertos más relevantes son TPC, Balboa y Rodman; (ii) para Maersk, el principal puerto (para todas las rutas incluyendo Asia) es Balboa, utilizando en mucho menor medida el TPC; (iii) para Hapag Lloyd, el TPC es probablemente el puerto más importante para algunos puertos de Chile, pero para los que ha utilizado muchos otros puertos alternativos según la ruta marítima (por ejemplo, Guayaquil destaca por encima del TPC en la ruta Asia – San Vicente) y para otros puertos de Chile (como Puerto Coronel), se encuentra que puertos como Buenaventura han sido más demandados que el TPC; y, (iv) para Hamburg Sud, se encuentra que en todo el periodo de análisis ha usado como principales puertos de transbordo el TPC, Balboa y Cartagena.

Aplicando el esquema de la Propuesta de la GRE, que no es el adecuado, se encontraría que el mercado geográfico estaría conformado por los siguientes puertos: TPC, Balboa, Rodman, Guayaquil, Buenaventura y Cartagena.

En la siguiente sección se definirá el mercado geográfico siguiendo el esquema aplicado por la autoridad de la competencia (descrito en la sección 3 del presente documento), que como se verá incluye algunos puertos adicionales a los señalados en el párrafo anterior.

## **6. DEFINICIÓN DEL MERCADO GEOGRÁFICO**

En una sección anterior, se mencionó que existen dos esquemas principales para definir un mercado geográfico: un esquema global y un esquema por rutas, que considera todos los puertos de transbordo que han sido utilizados<sup>33</sup> independientemente del bajo o alto nivel de movimiento de transbordo que registren estos puertos. Consideramos que el esquema que más se asemeja a lo realizado por la autoridad de la competencia es un esquema global, que identifica todos los puertos de transbordo utilizados por todas las líneas navieras para conectar los puertos de Chile con el conjunto de rutas (no se independiza el análisis por ruta). Este esquema global fue en gran medida utilizado y descrito en el Informe Complementario.

No obstante, y a pesar de que sea un esquema más focalizado, en esta sección se aborda el esquema por rutas –análisis de cada ruta– que complementará el esquema global. Como se observará, el

---

<sup>33</sup> Sin perjuicio de que también podría haberse incluido el uso potencial que las líneas navieras habrían hecho o pudieran hacer en el futuro de otros puertos.

esquema por rutas arroja resultados similares al que se encontró con el esquema global respecto de la definición del mercado geográfico.

## 6.1 Esquema global

Sobre la base del esquema global, desarrollado en gran parte en el Informe Complementario y reforzado con lo descrito en la sección 5 del presente documento –el mismo que se basa en análisis de itinerarios, pero sobre todo en estadísticas del periodo 2015-2020–, se encuentra que el servicio relevante ha sido atendido principalmente por el TPC, Balboa, Rodman, Guayaquil, Buenaventura, Cartagena, Manzanillo (México) y MIT (Panamá). Bajo este esquema, es claro que el mercado geográfico del mercado de transbordo es más amplio que el TPC.

## 6.2 Esquema por rutas

Al analizar las estadísticas de varios meses de 2018 (enero, marzo y mayo), se encuentra que en el transporte de contenedores de Chile (Arica, San Vicente e Iquique) con Asia, se ha utilizado como puertos de transbordo el TPC, Balboa y Guayaquil (ver gráfico siguiente). A esta lista se debe añadir el Puerto de Rodman, que de acuerdo con lo visto en el análisis de MSC, empezó a ser utilizado como puerto de transbordo desde mayo de 2018 (ello explica por qué este último puerto no aparece en el gráfico siguiente).

En el caso de la ruta hacia Europa, se ha utilizado como puertos de transbordo el TPC, Balboa, MIT (Panamá) y Buenaventura. A esta lista se debe añadir el Puerto de Rodman, que de acuerdo con lo visto en el análisis de MSC, empezó a ser utilizado como puerto de transbordo desde mayo de 2018 (ello explica por qué este último puerto no aparece en el gráfico siguiente). Si se incluye otro puerto de Chile, como Puerto Coronel, se confirma lo encontrado al tomar en cuenta Arica, San Vicente e Iquique, pero con la diferencia de que Buenaventura aumenta su relevancia.

En el caso de la ruta hacia EE. UU., se ha utilizado como puertos de transbordo el TPC, Balboa y MIT (Panamá), Cartagena y puertos de México (como Manzanillo). A esta lista se debe añadir el Puerto de Rodman, que de acuerdo con lo visto en el análisis de MSC, empezó a ser utilizado como puerto de transbordo desde mayo de 2018 (ello explica por qué este último puerto no aparece en el gráfico siguiente).

Otras rutas importantes son América del Norte y Centro y COAS, donde se observa que las líneas navieras utilizan los mismos puertos de transbordo que se han utilizado para atender las rutas principales señaladas en los párrafos anteriores.

Los puertos de Chile también realizan comercio con puertos de África. Para la conexión con esta región, el principal puerto de transbordo utilizado es Buenaventura.

**Gráfico N° 14**  
**Puertos de transbordo utilizados por todas las líneas navieras según rutas principales (enero, marzo y mayo de 2018) para conectar los puertos de Arica, Iquique y San Vicente**



**Notas:**

- (1) Es importante mencionar que estas estadísticas no incluyen los movimientos de transbordo de puertos de Brasil y San Antonio que tienen como origen y destino los puertos de Chile.
- (2) No se tiene la información desagregada entre EE. UU. y Asia que utilizó transbordo en Guayaquil. Por esa razón se asigna toda la carga contenedorizada de transbordo que se manejó en Guayaquil como si fuera la ruta hacia Asia.
- (3) En el caso de Europa, Buenaventura incluye un pequeño movimiento de transbordo realizado en Cartagena.
- (4) La región de Europa incluye el Mediterráneo, que a su vez puede incluir algunos países de Asia.

**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT y Aduanas Ecuador

**Elaboración:** El Consultor

Entonces, se observa que el análisis bajo el esquema por ruta confirma el mercado geográfico que se definió con el esquema global y que, a su vez, concuerda con lo visto en el análisis por cada línea naviera (sección 5 del presente documento).

En suma, todo lo señalado en esta sección y en las secciones anteriores del presente documento complementan y refuerzan lo indicado en el Informe Complementario: el mercado geográfico del servicio relevante se encuentra conformado por el TPC, Balboa, Rodman, Guayaquil, Cartagena, Buenaventura, MIT y Manzanillo. Incluso el mercado geográfico podría incluir también los puertos de San Antonio, Rio de Janeiro, Rio Grande y Santos, ya que los itinerarios de Hapag Lloyd han descrito a estos como centros de transbordo para puertos de Chile.

Una vez definido el mercado relevante (servicio relevante y mercado geográfico), en la siguiente sección se analiza las condiciones de competencia de este mercado. En el análisis de condiciones de competencia, un aspecto relevante son las cuotas de mercado que pueden indicar si un puerto posee o no posición de dominio, el cual en caso de encontrarse y abusar de esa posición de dominio afectaría las condiciones de competencia.

## 7. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA

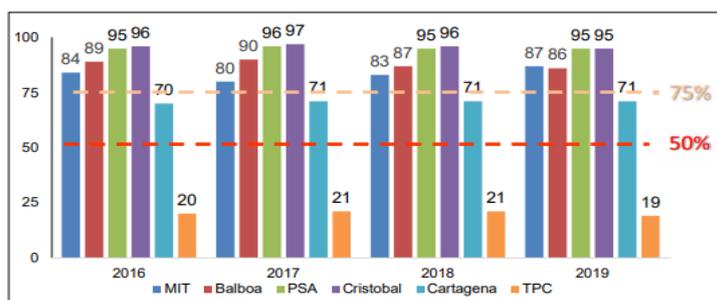
### 7.1 Condiciones de competencia analizados por OSITRAN

#### 7.1.1 Sobre el porcentaje de transbordo

En los numerales 167 a 171 de la Propuesta de la GRE, se menciona que el TPC no puede formar parte del mismo mercado relevante debido al bajo porcentaje que representa los contenedores de transbordo respecto del total de contenedores:

167. Asimismo, respecto a que el puerto de Balboa y Cartagena generan presión competitiva al TPC, es importante señalar que la teoría económica realiza una clasificación sobre los diferentes puertos en los que se realiza el servicio de transbordo. En particular, define como puerto *hub*, pivote o de transbordo<sup>65</sup> a aquel en el cual las operaciones de transbordo representan más de la mitad del total del tráfico del puerto (Slack y Gouvernal, 2015),<sup>66</sup> y son considerados puertos de puro transbordo aquellos en los cuales las operaciones de transbordo equivalen al 75% o más del total del tráfico del puerto (Notteboom, Parola y Satta, 2014).<sup>67</sup>
168. De lo anterior, independientemente de las denominaciones que se le puede dar a los puertos, es importante rescatar que la literatura económica realiza una clasificación de puertos de transbordo por el volumen de carga de transbordo que moviliza cada puerto. En ese sentido, es razonable esperar que puertos que pertenecen a un mismo nivel de transbordo formen parte de un mismo mercado relevante o puedan competir en un mismo mercado, toda vez que, desde el punto de las líneas navieras, dichos puertos por factores como ubicación geográfica, niveles de inversión o características técnicas pueden ser sustituibles.
169. En esa línea, con relación a lo argumentado por el Concesionario, se ha evaluado el nivel de carga de transbordado movilizado por el puerto de Balboa y Cartagena y se comparado con el TPC. Al respecto, el gráfico a continuación muestra una diferencia importante entre ambos niveles; mientras que el puerto de Balboa presenta niveles de transbordo cercanos al 90% del total de la carga movilizada, el TPC presenta niveles del 20% en promedio. En ese sentido, esta gran diferencia estaría indicando que las líneas navieras consideran que dichos puertos satisfacen distintas necesidades. Mientras que el puerto de Balboa, por su ubicación geográfica, les representa un puerto que puede ser utilizado para conectar las rutas de Oriente a Occidente y viceversa o de Norte a Sur y viceversa; el TPC es visto por las líneas navieras como un puerto que busca conectar o cubrir puertos pequeños de una región.
170. De la misma forma, el puerto de Cartagena cuyo porcentaje de contenedores movilizados es mayor al 50%, se ubica cerca del Canal de Panamá, en la zona del Caribe, puede ser visto como un puerto para conectar las rutas de Oriente a Occidente y viceversa o de Norte a Sur y viceversa<sup>68</sup>.

**GRAFICO N° 2**  
**PORCENTAJE DE CONTENEDORES TRANSBORDADOS EN LOS PUERTOS DE PANAMÁ Y EL TPC**  
(En porcentaje)



Fuente: Concesionario, DPWC y Autoridad Marítima de Panamá.  
Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos del Ositrán

171. El gráfico anterior también muestra el porcentaje que representan las operaciones de transbordo respecto del total de contenedores movilizados en el resto de los puertos ubicados en Panamá y, al igual que el puerto de Balboa, se observa que presentan niveles importantes de transbordo. En tal sentido, se puede señalar que dichos puertos, de acuerdo con la literatura económica, formarían parte de un mismo mercado en el que no estaría incluido el TPC.

Fuente: Propuesta de la GRE

No se entiende la implicancia que tiene el porcentaje de transbordo de un puerto para que, sobre la base de ello, se deduzca que un puerto pueda formar parte o no de un mismo mercado relevante.

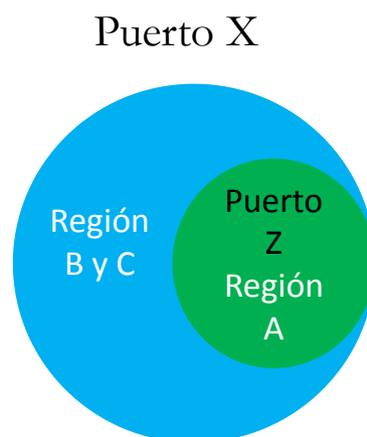
Un primer punto que muestra que lo mencionado por la GRE no aplica en América Latina, es que el puerto de Manzanillo (México) registra en los últimos años (2018-2020)<sup>34</sup> un porcentaje de transbordo de alrededor de 35% que dista mucho de los porcentajes de los puertos (del lado Pacífico Panameño) Balboa y Rodman (PSA). Sin embargo, a pesar de ese porcentaje, el movimiento de transbordo en Puerto de Manzanillo bordea el millón de TEU, que es similar al movimiento que se ha registrado en Puerto Rodman o no tan alejado del número de TEU de Balboa.

Un segundo punto es que diversas publicaciones de funcionarios y expertos del sector portuario mencionan que el puerto de Manzanillo (México) y Lázaro Cárdenas compiten con los puertos de Balboa y Rodman por ser centro de transbordo para determinadas regiones, esto a pesar de que las participaciones de transbordo, en términos de porcentaje, son muy diferentes entre estos puertos.

Por otro lado, puede existir dos puertos que difieren en número de contenedores de transbordo (por ejemplo, que un puerto posea 1 millón y el otro 400 mil TEU), pero ello tampoco significa que ambos puertos no puedan pertenecer a un mismo mercado relevante. La explicación se puede deber a que el área de influencia del puerto con mayor volumen de transbordo es de mayor alcance geográfico que el puerto con menor volumen.

En la figura que sigue se muestra un esquema de lo que se acaba de mencionar. El Puerto X, con 1 millón de TEU, es utilizado como puerto de transbordo para conectar a las regiones A, B y C; mientras que el puerto Z que mueve 400 mil TEU de transbordo es centro de transbordo únicamente de la región A. Esto significa, que los puertos X y Z compiten por la región A.

**Figura N° 6**  
**Áreas de influencia de dos puertos de transbordo,**  
**en la que una de ellas contiene a la otra**



Elaboración: El Consultor

Precisamente, el TPC compite principalmente con los puertos de Pacífico Panameño por atraer a las líneas navieras que atienden con servicio de transbordo a los puertos de Chile. El TPC no

<sup>34</sup> Ver <http://www.puertomanzanillo.com.mx/esps/2111610/ano-2020>

compite con Panamá para ser centro de transbordo de los puertos de América Central o de la CEAS; para estas últimas regiones, Panamá competiría con Manzanillo (México), Cartagena o algún puerto de Brasil.

A continuación, se citan algunos estudios u opiniones de funcionarios ligados al sector portuario:

*“1. Será posible realizar una arriba directa con un portacontenedores grande a un puerto costarricense (hasta 12.500-13.000 TEU en la fase 1 de TCM y hasta 20.000 TEU en la fase 2 de TCM). El efecto puede ser que las importaciones y exportaciones en contenedores hacia y desde el Lejano Oriente elijan a la TCM para una línea principal directa en lugar de a Caldera, **donde se necesita transbordo en Manzanillo (México) o Balboa (Panamá)**. Los arribos directos a la TCM desde el Lejano Oriente requerirían el paso del canal de Panamá, pero aborerrarían en el tramo de transbordo necesario para llegar a Caldera.*

Caldera es atendida por 4 líneas de contenedores, 2 servicios de alimentación (feeder), respectivamente, de Balboa en Panamá y Manzanillo en México y 2 servicios intrarregionales que conectan con California, la costa oeste de México y los puertos centroamericanos. Uno de los servicios intrarregionales también incluye a Buenaventura en Colombia. Todos los servicios son servicios semanales. Consulte la tabla 3.2 para obtener una descripción general de los servicios.

Tabla 3.2: Descripción general de los servicios de contenedores en Caldera

Transportista(s)	Ruta	Buque promedio/max (TEU)	Tipo de servicio	Frecuencia
APL, COSCO, Evergreen, Hapag Lloyd, X-press Feeders	Manzanillo-Corinto-Caldera	1970 / 2127	Feeder	semanal
Maersk	Balboa-Caldera	desconocido	Feeder	semanal
Ocean Network Express, Hyundai Merchant Marine, Hapag Lloyd	Los Angeles-Manzanillo-Lazaro Cardenas-Puerto Quetzal-Acajutla-Corinto-Caldera-Puerto Quetzal-Manzanillo	2448 / 2664	Intra-regional	semanal
Alianza, Hamburg Süd, CMA CGM	Long Beach-Oakland-Lazaro Cardenas-Puerto Quetzal-Corinto-Buenaventura-Caldera-Acajutla-Puerto Quetzal-Lazaro Cardenas	1841 / 1841	Intra-regional	semanal

Fuente: eeSea.com, situación en abril 2018

(Tomado del Plan Maestro Portuario del Litoral Pacífico – Ministerio de Obras Públicas y Transporte de Costa Rica)

(El Resaltado es nuestro)

En una edición de la publicación “Panorama marítimo y logística” (año 2018) se sostiene lo siguiente:

*“En el Pacífico, Panamá cuenta dos Puertos con 8 muelles (dos de ellos empezaron operaciones en Abril de 2018) para barcos portacontenedores, que en el 2017 manejaron 2.986 millones de TEUs con un baja sustancial a su mejor año en el 2012 cuando manejo 3.251 millones de TEUs.*

*En el Pacífico la competencia se da con Manzanillo-México (2.83 Millones TEUs en 2017) en el cual 35% es trasbordo para el pacífico de Centro América, Lázaro Cárdenas-México con una Terminal de Hutchison y otra de APMT (1.15 Millones TEUs en 2017) con 25 % de transbordo principalmente*

*para el mercado del Pacífico, Buenaventura-Colombia con una Terminal de la Sociedad Portuaria, otra de PSA una más de APMT (920 mil TEUs en 2017) con 40 % de transbordo para el pacífico pero también con destinos norte por el Canal de Panamá, Callao-Perú (2.25 Millones TEUs en 2017) con 20 % de transbordo al mercado intrarregional. Ver Mapa No. 1.*

*Como vemos hay varios puertos del Pacífico haciendo transbordo en competencia con Panamá ofreciendo facilidades modernas de clase mundial. La modernización portuaria que se ha dado en el Pacífico de América Latina desde México hasta Chile ha aumentado la competencia en el segmento de transbordo, ya que las navieras cuentan con más opciones y han visto la oportunidad de hacer transbordo en algunos de ellos reduciendo el transbordo en Panamá, que se mantiene sin crecer por los costos e ineficiencias que se dan en las entidades gubernamentales relacionadas.”*

(El subrayado es nuestro)

Entonces, se demuestra que los porcentajes de participación del transbordo en el movimiento total de contenedores o la diferencia en número de TEU de transbordo entre un puerto y otro no tienen relevancia para determinar si un puerto pertenece o no a un mismo mercado relevante.

### 7.1.2 Sobre la correlación

En los numerales 172 a 176 de la Propuesta de la GRE, se menciona que el TPC no pertenece al mismo mercado relevante que los puertos de Panamá ya que la correlación de variaciones de cantidades no es significativa:

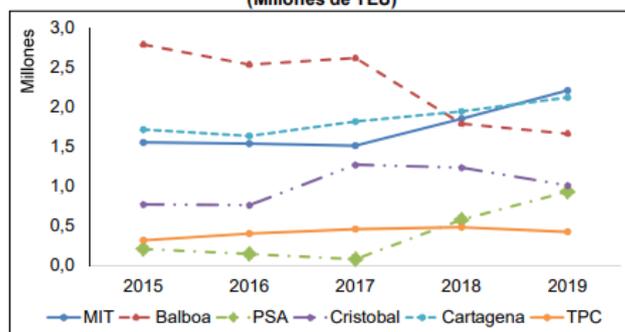
---

173. Al respecto, el gráfico a continuación muestra la evolución de los volúmenes de contenedores transbordados (en TEU) en los puertos de Balboa y el TPC. Del análisis del referido gráfico se desprende que el Puerto de Balboa viene reduciendo sostenidamente su cantidad movilizada, por su parte, el volumen movilizado en el TPC luego de un incremento sostenido presentó una reducción en el año 2019. De otro lado, puertos como Manzanillo International Terminal y PSA Panamá International Terminal han presentado incrementos en particular a partir del año 2017.

174. Luego de una evaluación de correlación<sup>69</sup> entre la evolución de los volúmenes se aprecia que existe una importante correlación negativa entre los puertos panameños, en particular, entre los puertos de Balboa, PSA Panamá International Terminal y Manzanillo International Terminal<sup>70</sup>. Sin embargo, la correlación entre el puerto de Balboa y el TPC esta no es similar, de hecho, cuando se correlaciona eliminando tendencia, se observan coeficientes de correlación poco significativos, así como resultados que no guardan lógica de agentes económicos que se ejerzan presión competitiva<sup>71</sup>.

175. De igual forma, el coeficiente de correlación de las cantidades de transbordo entre el puerto de Cartagena con el TPC muestra resultados que no van en línea de dos agentes que se ejerzan presión competitiva<sup>72</sup>. Por tanto, ambos puertos pertenecen a mercados distintos.

**GRÁFICO N° 3**  
**VOLUMEN DEL SERVICIO DE TRANSBORDO DE CONTENEDORES EN LOS PUERTOS DE**  
**PANAMÁ Y EL TPC**  
**(Millones de TEU)**



Fuente: Concesionario, DPWC y Autoridad Marítima de Panamá.  
 Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos del Ositrán

176. Lo anterior estaría indicando que el puerto de Balboa pertenece a un mercado que está conformado por lo menos por los puertos de Manzanillo International Terminal y PSA Panamá International Terminal, es decir, sin incluir al TPC. Ello guarda relación con algunas notas periodísticas<sup>73</sup> de las que se desprende que una de las principales líneas navieras a nivel mundial (MSC) cambia de terminal entre los puertos de Panamá, es decir, dicha línea naviera considera que un sustituto idóneo del puerto del Balboa está dentro de dicha zona geográfica, en particular, lo sustituye por el PSA Panama International Terminal.
177. En consecuencia, a diferencia de lo que señala el Concesionario, el puerto de Balboa no forma parte de un mismo mercado con el TPC, mucho menos se ejerce presión competitiva entre ellos. Por consiguiente, este Regulador mantiene su posición respecto a la no existencia de condiciones de competencia en la prestación del servicio de transbordo de contenedores que se brinda en el TNM.

Fuente: Propuesta de la GRE

En este caso, el Regulador nuevamente está haciendo un análisis de correlación limitado y sesgado. No considera que el TPC compite con Balboa y Rodman (PSA) principalmente por puertos de Chile pero que no compite con estos puertos de Panamá por atender otras regiones.

Entonces, un incremento del volumen de contenedores de transbordo en el TPC no necesariamente significará una disminución de contenedores de Balboa o Rodman porque el volumen de estos dos últimos puertos también podría crecer, ya sea porque el volumen de transbordo de las regiones atendidas crece o por otro motivo. En este caso no habría una correlación negativa de cantidades, que es lo que la Propuesta de la GRE busca encontrar. Pero incluso asumiendo que el TPC aumenta su volumen a costa de que le resta volumen a Balboa o Rodman, tampoco se traducirá necesariamente en una relación negativa fuerte.

A continuación, se expone un ejemplo hipotético cuando el tamaño del mercado común de transbordo atendido crece:

- Año  $i$ : Se asume que el mercado de la COAS (puertos de Chile) es de 500 mil. Se asumirá que el TPC atiende 200 mil TEU de la COAS y que en ese mismo año Balboa atiende 300 mil TEU de la COAS. Se asumirá que Balboa atiende 400 mil TEU de otras regiones distintas a la COAS. Entonces, TPC moviliza 200 mil TEU; y Balboa, 700 mil TEU.
- Año  $i + 1$ : Se asume que el mercado de la COAS crece un 10%; es decir, se tendrá 550 mil TEU de transbordo. El TPC atiende 220 mil TEU; es decir, aumenta en 20 mil TEU (incremento de 10%) su movimiento de la COAS; mientras que Balboa atendería 330 mil

TEU (30 mil TEU adicionales respecto al año  $i$  y una tasa de crecimiento de 10%) de la COAS. Si se asume que, para las otras regiones, Balboa moviliza el mismo número de TEU de transbordo que el año  $i$ , entonces en total Balboa movilizaría 730 mil TEU; esto significa un crecimiento acumulado de 4.2% para todo Balboa.

- Como se observa ambos puertos crecerían y no se registraría una correlación negativa. En caso de tomar únicamente el mercado de la COAS, tampoco se registraría una correlación negativa entre el TPC y Balboa.

A continuación, se expone otro caso hipotético con la diferencia de que el tamaño de transbordo de la COAS se mantiene constante entre un año y otro y donde el TPC si le quita contenedores de la COAS a Balboa:

- Año  $i$ : Se asume que el mercado de la COAS (puertos de Chile) es de 500 mil. Se asume que el TPC atiende 200 mil TEU de la COAS y que en ese mismo año Balboa atiende 300 mil TEU de la COAS. Se asume que Balboa atiende 400 mil TEU de otras regiones distintas a las COAS. Esto le da a Balboa un total de 700 mil TEU.
- Año  $i + 1$ : Se asume que el mercado de la COAS se mantiene constante; es decir, se tendrá 500 mil TEU de transbordo. El TPC atiende 250 mil TEU; es decir, aumenta en 50 mil TEU (incremento de 25%) su movimiento de la COAS; mientras que Balboa atenderá 250 mil TEU (50 mil TEU menos respecto del año  $i$  y una tasa de variación de -16%). Pero Balboa crece un 20% en el transbordo de otras regiones (480 mil TEU). Esto le da a Balboa un total de 730 mil TEU, que significa un crecimiento acumulado de 4.2%.
- En caso de tomar únicamente el mercado de la COAS, se registraría una correlación negativa entre el TPC y Balboa. Pero, dado que Balboa también atiende otras regiones, la correlación de cantidades total de transbordo entre ambos puertos será positiva.

Se podrían exponer otros casos hipotéticos que mostrarían que existen muchas formas de explicar por qué no se observa una correlación negativa fuerte entre el TPC y Balboa. La única manera de encontrar una posible correlación negativa entre, por ejemplo, Balboa y el TPC, es seleccionando únicamente los contenedores de transbordo que Balboa atiende de la COAS<sup>35</sup>; además de encontrar que la demanda de transbordo desde Chile se mantiene relativamente estable<sup>36</sup>. Si se toma el total de contenedores de transbordo de Balboa, se está “contaminando” la correlación con áreas de influencia que el TPC no atiende (como América Central)<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Es posible realizar esta diferenciación, pero nuevamente las restricciones temporales imposibilitan completar la recopilación de la base de datos de las aduanas de Panamá.

<sup>36</sup> Incluso si se realiza esta diferenciación en Balboa o Rodman, no es seguro que se registre una correlación negativa ya que los contenedores de transbordo que se originan desde los puertos de Chile pueden crecer y, en ese escenario, a pesar de la competencia, tanto el TPC como Balboa podrían crecer, tal como se planteó en el primer ejemplo hipotético.

<sup>37</sup> La correlación negativa que se identifica entre Balboa y Rodman es lógica ya que ambos puertos poseen la misma área de influencia. Adicionalmente, luego de que Rodman se modernizara, este puerto logró captar a MSC, que era el segundo cliente más importante de Balboa.

### 7.1.3 Sobre el nivel de saturación

En el numeral 147 de la Propuesta de la GRE, se menciona que por el estado de saturación del TPC, es probable que el volumen adicional de transbordo que puedan conseguir las líneas navieras no sea movilizado por el TPC.

*147. Ahora bien, una explicación de por qué se podría estar usando un puerto distinto al TPC, sobre todo si es de la COAS, como lo es el puerto de Guayaquil o San Antonio, es porque el TPC, como se ha señalado en diversos informes del Regulador, presenta un estado de saturación, es decir, existen restricciones de capacidad para poder aumentar el número de ventanas de atraque, más aún, las ventanas de atraque con las que actualmente cuentan las líneas navieras presentan poca o ninguna posibilidad de aumentar el tiempo de permanencia de las naves. En dicho contexto, el volumen adicional de transbordo que puedan conseguir las líneas navieras es probable que no sean trasladados o movilizados por el TPC porque para ello necesitarían una nueva ventana de atraque o, en el mejor de los casos, un mayor tiempo en la ventana de atraque con la que cuentan actualmente. Como se ha explicado, es poco probable que sucedan ambas situaciones por las restricciones de capacidad actualmente existentes en el TPC.*

Al respecto, como se sabe, la tasa de ocupación de ambos terminales supera el 70%. No obstante, estas tasas no limitarían la atención de otros servicios de transbordo, ya que en muchos puertos concesionados se observan tasas de ocupación superiores al 90%<sup>38</sup>.

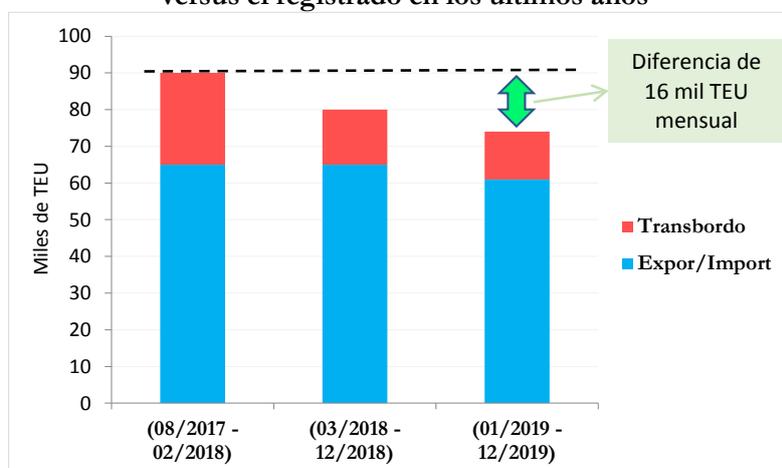
Por otro lado, el Muelle Sur tiene posibilidades de captar nuevos movimientos de transbordo o incluso nuevos servicios, ya que de lo contrario no habría captado en noviembre de 2020 a la línea naviera Seaboard, que en el año 2019 movilizó por el Terminal Norte casi 38 mil TEU.

Asimismo, se debe recordar que en los meses de mayor movimiento (desde agosto de 2017 a febrero de 2018) el Terminal Norte atendió un promedio mensual de 65 mil TEU de exportación/importación y 25 mil TEU de transbordo. Luego, en los últimos diez meses de 2018, movilizó cerca de 65 mil TEU de exportación/importación, pero sólo 15 mil TEU de transbordo. Posteriormente, en 2019, movilizó una menor cantidad mensual, tanto de importación/exportación (61 mil TEU) como de transbordo (casi 13 mil TEU). El movimiento de 2019 representa casi un 20% menos que el registrado en el periodo de mayor movimiento. La evolución anterior, que ha sido desfavorable para APMTC, indica claramente que este terminal portuario tiene capacidad para recibir nuevos servicios de transbordo o un mayor número de contenedores de transbordo. En 2019 se podría haber atendido un promedio mensual de 16 mil TEU de transbordo adicional, lo que hubiera significado 190 mil TEU adicionales de transbordo anual.

---

<sup>38</sup> Al respecto, se pueden observar las diversas versiones anuales del Reporte “Global Container Terminal Operators Annual Review and Forecast”, elaborado por Drewry.

**Gráfico N° 15**  
**Comparativo de movimiento mensual máximo**  
**versus el registrado en los últimos años**



Fuente: APMTC

Elaboración: El Consultor

Entonces, desde el lado de la capacidad, los terminales portuarios Muelle Sur y Terminal Norte tienen capacidad para seguir captando nuevos servicios o un mayor número de contenedores de transbordo.

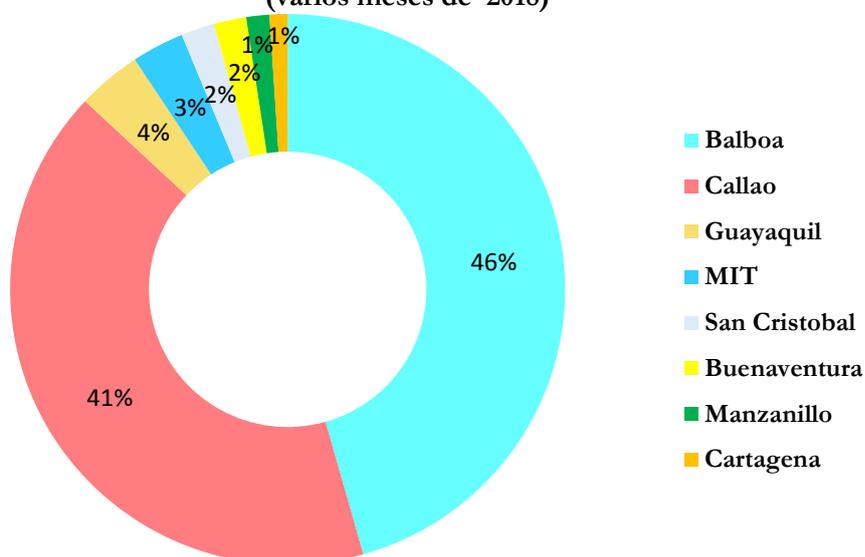
## 7.2 Análisis de otros factores de condiciones de competencia

### 7.2.1 Cuotas de mercado

Uno de los criterios clave que normalmente se utiliza para determinar si existen condiciones de competencia es identificar si existe posición de dominio.

El mercado relevante, tal como se define bajo el esquema global, incluye básicamente a los puertos de Chile y considera las rutas como un conjunto. Considerando información de algunos meses de 2018 (que fue el máximo registro histórico para el TPC), se encuentra que el puerto de Balboa posee una cuota de mercado mayor que el TPC.

**Gráfico N° 16**  
**Puertos de transbordo utilizados por todas las líneas navieras según rutas principales para conectar a los puertos de Arica, San Vicente, Iquique, Lirquén y Puerto Coronel (varios meses de 2018)**



**Notas:**

- (1) Información de Arica exportación (enero, marzo y mayo de 2018), Arica importación (enero de 2018), San Vicente importación (enero de 2018), Lirquén (enero, febrero y marzo de 2018) y Coronel (enero, febrero y marzo de 2018)
- (2) Es importante mencionar que estas estadísticas no incluyen los movimientos de transbordo de puertos de Brasil y San Antonio que tienen como origen y destino los puertos de Chile.
- (3) Los puertos con información de varios meses se promedia. El objetivo, es no otorgarle un mayor efecto a estos puertos con mayor información que el resto de puertos que sólo poseen un mes de información.
- (4) Se aísla el efecto eventual de enero de 2018 de Maersk en el TPC. Sin aislar este efecto eventual, Balboa mantiene el primer lugar en cuota de mercado.
- (5) No se incluye al rubro “otros” que representa menos del 1%.

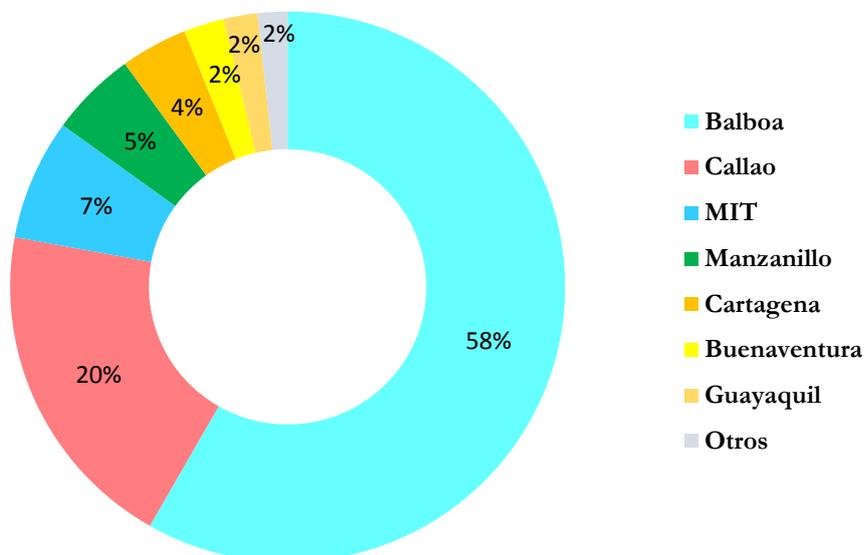
**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT, Aduanas Panamá y Aduanas Ecuador

**Elaboración:** El Consultor

Cabe mencionar, que la cuota de mercado del TPC, descrita en el gráfico anterior, sería en realidad menor si se considerara la información completa de los años 2015 – 2020. Como se ha mencionado, el TPC tuvo su máximo histórico de movimiento de transbordo en el año 2018; entonces, es probable que incluyendo otros años donde se registró caídas de transbordo en el TPC se encuentre una menor cuota de mercado del TPC. Por otra parte, las cuotas de mercado del anterior gráfico no toman en cuenta el uso que MSC, que es la segunda línea naviera en importancia en temas de transbordo en los puertos de Chile, ha utilizado desde mayo de 2018 al puerto de Rodman. Asimismo, no se toma en cuenta información de otros puertos de Chile (como Puerto Angamos) que indicarían menores cuotas de mercado que el reflejado en el gráfico anterior.

Es interesante mencionar que las cuotas de mercado varían notablemente si de la muestra de puertos anterior, se retira únicamente a Arica. Los resultados muestran que la participación del TPC baja significativamente y que la relevancia de Balboa se incrementa.

**Gráfico N° 17**  
**Puertos de transbordo utilizados por todas las líneas navieras según rutas principales para conectar a los puertos de San Vicente, Iquique, Lirquén y Puerto Coronel (varios meses de 2018)**



**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT, Aduanas Panamá y Aduanas Ecuador  
**Elaboración:** El Consultor

En definitiva, bajo el esquema global, el TPC no posee cuotas de mercado que reflejen una posición de dominio. Por el contrario, se observa una composición del mercado que evidencia una alta competencia.

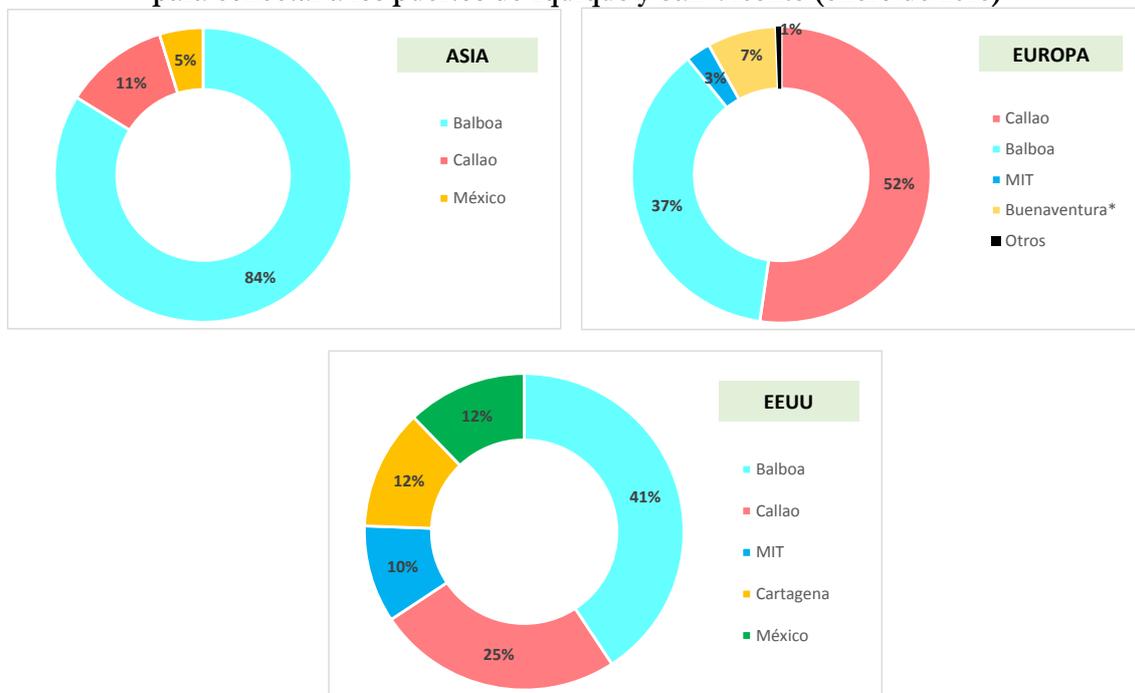
Por otro lado, bajo el esquema por rutas, na conclusión preliminar que se deriva de analizar las cuotas de mercado, según ruta, agrupando tres puertos (que son relevantes para el TPC) y con información de algunos meses de 2018, es que en las rutas hacia (o desde) Asia y EE. UU. el puerto de Balboa posee una mayor cuota de mercado que el TPC; mientras que en la ruta hacia Europa la cuota de mercado de TPC es ligeramente superior a la de Balboa (ver Gráfico N° 14). Esto demostraría que el TPC no posee posición de dominio.

No obstante, las cuotas de mercado del TPC serían en realidad menores si se considerara la información completa de los años 2015-2020. Como se ha mencionado, el TPC tuvo su máximo histórico de movimiento de transbordo en el año 2018 y precisamente la información del Gráfico N° 14 considera información de marzo y mayo, pero principalmente de enero de 2018. Se debe recordar que Maersk utilizó el TPC de forma eventual justamente en el mes de enero de 2018. Si no se considera este uso eventual, entonces la participación del TPC en la ruta hacia Asia se reduce de 45% a 41%.

Pero más o igual de importante que lo anterior es, que si se deja de lado Arica, en el resto de puertos de Chile la cuota de mercado del TPC baja ostensiblemente, con excepción de la ruta hacia Europa. En el gráfico siguiente, que toma en cuenta los puertos de San Vicente y Arica, se observa que, en la ruta hacia Asia, el TPC apenas habría obtenido el 11% de participación, y; en la ruta hacia

EE. UU. el 25%. Esto nuevamente muestra que las cuotas de mercado del TPC están lejos de que este puerto pueda ostentar posición de dominio.

**Gráfico N° 18**  
**Puertos de transbordo utilizados por todas las líneas navieras según rutas principales para conectar a los puertos de Iquique y San Vicente (enero de 2018)**



**Notas:**

- (6) Es importante mencionar que estas estadísticas no incluyen los movimientos de transbordo de puertos de Brasil y San Antonio que tienen como origen y destino los puertos de Chile.
- (7) En el caso de Europa, Buenaventura incluye un pequeño movimiento de transbordo realizado en Cartagena.
- (8) La región de Europa incluye al Mediterráneo que puede incluir algunos países de Asia.

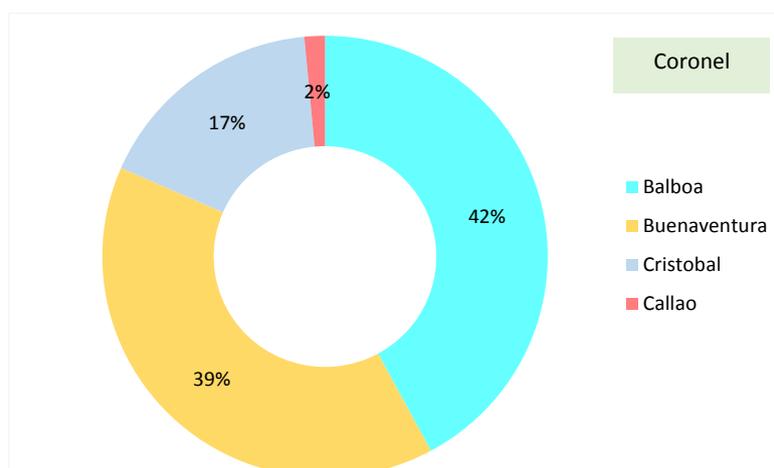
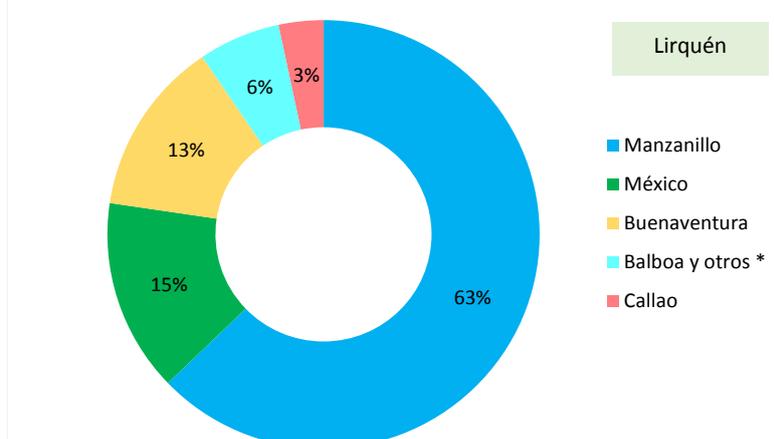
**Fuente:** Aduanas Chile, SUNAT, Aduanas Panamá y Aduanas Ecuador

**Elaboración:** El Consultor

Asimismo, si se analiza otros puertos como Coronel o Lirquén (Chile), que también pertenecen al área de influencia bajo análisis, se observa que las cuotas de mercado del TPC son mínimas. Como se puede notar, Balboa y Manzanillo, e incluso Buenaventura<sup>39</sup> (aun con las limitaciones que pueda tener en profundidad marina – entre -13.5 a -14 m), son los principales puertos de transbordo utilizados.

<sup>39</sup> El movimiento de transbordo de contenedores en Buenaventura ha caído significativamente. El nuevo Puerto de Posorja, ubicado en la entrada del canal que se dirige hacia Guayaquil, ha captado gran parte de estos contenedores.

**Gráfico N° 19**  
**Puertos de transbordo utilizados por todas las líneas navieras**  
**para conectar a los puertos de Lirquén y Coronel**  
**(carga contenedorizada de importación - enero a marzo de 2018)**



**Notas:**

- (1) Es importante mencionar que estas estadísticas no incluyen los movimientos de transbordo de puertos de Brasil y San Antonio que tiene como origen y destino los puertos de Chile.
- (2) Esta información no se ha cruzado con el resto de Aduanas.

**Fuente:** Aduanas Chile

**Elaboración:** El Consultor

En definitiva, el TPC, sea bajo el esquema global o bajo el esquema por rutas, no posee cuotas de mercado que reflejen una posición de dominio. Por el contrario, se observa una composición del mercado que evidencia una alta competencia. Sin perjuicio de ello, es pertinente recordar que, incluso la existencia de cuotas de mercado que pueden ser consideradas altas –que, reiteramos, no es el caso– no resulta suficiente para concluir la existencia de una posición de dominio.

### 7.2.2 Barreras contractuales mínimas o inexistentes

En las secciones anteriores del presente documento se ha mostrado cómo los itinerarios de los usuarios han cambiado en periodos cortos (ya sea en meses o en un año). En muchos casos, estos cambios no han tenido barreras del tipo contractual. No se tiene conocimiento de que las líneas navieras posean relaciones contractuales con los administradores portuarios en las que se

especifique que las líneas tienen que cumplir con un mínimo de contenedores de transbordo. Ello reduce los costos de sustitución (“*switching costs*”) lo que, a su vez, genera una mayor presión competitiva entre los puertos identificados en el mercado relevante.

### **7.2.3 Cambios relativamente frecuentes de las líneas por puertos de transbordo**

En las secciones anteriores del presente documento se ha mostrado cómo los itinerarios de los usuarios han cambiado; es decir, se ha mostrado que en ciertos periodos las líneas navieras utilizaban un puerto como centro de transbordo para atender determinada ruta y en otro periodo utilizaban otro puerto para atender esa misma ruta. Esto, interpretado de una manera objetiva, indica que se trata de un mercado dinámico en el que la existente presión competitiva entre puertos genera cambios en las elecciones de las navieras.

### **7.2.4 Bajo uso de capacidad y entrada de nuevos competidores**

En el Informe Complementario, se dio muestra de que Balboa estaba operando con una tasa de ocupación menor al 40%. En ese sentido, Balboa tiene los incentivos para captar un mayor flujo de contenedores de transbordo del TPC, Guayaquil, Buenaventura o de otro puerto.

Asimismo, se encuentra que en los últimos años se han dado modernizaciones o se ha creado nuevos puertos. El caso más reciente y llamativo es Posorja: posee una profundidad marina de -16 m y grúas pórtico post-panamax, y ha logrado captar gran parte de los contenedores que manejaba Buenaventura.

Un aspecto que se debe resaltar sobre Posorja es que es utilizado como transbordo para los contenedores que provienen de Matarani y se dirigen hacia el Asia. Al respecto, el TNM está intentando captar los contenedores que se exportan desde Matarani (y también de otros puertos que generan transbordo). Esto representa un indicador claro de que el TNM compite con Posorja.

Por todo lo mencionado y mostrado en esta sección y secciones anteriores, queda claro que las líneas navieras cuentan con posibilidades de sustituir el TPC por otro puerto. Por tal razón, se puede afirmar que existen condiciones de competencia en el mercado de transbordo de contenedores.

## **8. CONCLUSIONES DERIVADAS DE LOS COMENTARIOS**

En las secciones anteriores se han presentado una serie de comentarios a la Propuesta de la GRE. Dichos comentarios –basados en gran parte en (nuevas) estadísticas– demuestran que los principales argumentos, presunciones y suposiciones planteados por el Regulador –que le permiten concluir que el mercado geográfico se reduce al TPC y que no existen condiciones de competencia en el mercado relevante– son incorrectos.

En materia de complementariedad, estamos de acuerdo con lo que dicen autores como Hoffman y Rubiato (2011) y Fugazza y Hoffman (2016): dos o tres puertos de transbordo son complementarios si una línea naviera los utiliza para conectar el punto de origen con el punto de destino. En cambio, en la Propuesta de la GRE, se hace uso de una supuesta complementariedad que no es coherente con lo manifestado por los autores en mención.

Un punto crítico del análisis realizado en la Propuesta de la GRE es que la definición del mercado geográfico se basa en gran parte en la observación de itinerarios de solo unos días del mes de marzo de 2021; no se toma en cuenta que un análisis de competencia debe analizar un periodo adecuado para observar la dinámica de un mercado. Es por ello que los comentarios que se realizan a la Propuesta de la GRE se basan en las estadísticas de diversos meses del periodo 2015-2020 (incluyendo la observación de itinerarios de 2020 y 2021).

Respecto del análisis de tres líneas navieras importantes de transbordo (MSC, Maersk y Hapag Lloyd), la Propuesta de la GRE presenta serias deficiencias. Asimismo, en dicha propuesta no se analiza a Hamburg Sud, que es otra de las cinco líneas navieras más importantes en transbordo. Los comentarios principales a los argumentos planteados en la Propuesta de la GRE son los siguientes:

- MSC, que es la principal línea naviera de transbordo en el TPC, no ha utilizado únicamente el TPC para conectar los puertos de Chile con las diversas regiones del mundo, tal como se afirma en la Propuesta de la GRE. Se ha mostrado que, durante todo el periodo de análisis (2016-2020), MSC ha utilizado como ofertas alternativas al TPC los puertos de Balboa (entre 2016 y marzo 2018) y Rodman (a partir de mayo 2018). Balboa y Rodman han sido utilizados para atender todas las rutas.
- Maersk, que sería la línea naviera más importante en materia de transbordo para los puertos de Chile, no utiliza Balboa para conectar a Chile con Asia. En realidad, esta línea naviera ha utilizado, durante todo el periodo de análisis, casi de manera exclusiva el puerto de Balboa para conectar los contenedores llenos de los puertos de Chile con las diversas regiones del mundo (incluyendo Asia). No existe complementariedad entre el TPC y Balboa.
- Hapag Lloyd, otra línea naviera importante en materia de transbordo, no ha utilizado en forma mínima otros puertos de transbordo alternativos al TPC. Se ha mostrado que el uso de puertos alternativos ha registrado para ciertos puertos participaciones muy superiores al que se registra para el TPC.
- Por su parte, Hamburg Sud ha modificado los puertos de transbordo utilizados. En los primeros años del periodo de análisis (2016-2020) utilizó como principal terminal de transbordo el Muelle Sur de DPW Callao; pero, en los dos últimos años, ha cambiado de centros de transbordo al utilizar el TNM, aunque principalmente el puerto de Balboa.

En materia de definición del mercado geográfico, los comentarios principales a los argumentos planteados en la Propuesta de la GRE son los siguientes:

- OSITRAN definió el mercado geográfico basado en un esquema que no se encuentra acorde con los diversos pronunciamientos que INDECOPI ha desarrollado en materia de servicios portuarios. Una parte de la definición del mercado relevante se centra en definir el mercado geográfico; la otra, en la definición del servicio relevante. Al respecto, la autoridad de la competencia toma en cuenta las ofertas posibles que han sido utilizadas por los usuarios, independientemente de si han sido utilizadas con poca o alta frecuencia. Un paso posterior es analizar las condiciones de competencia del mercado relevante previamente definido. En cambio, OSITRAN analiza el nivel de competencia (si un puerto es utilizado en un gran porcentaje como puerto de transbordo) para definir el mercado geográfico.
- Basado en el esquema utilizado por la autoridad de la competencia, el mercado geográfico está compuesto por los siguientes puertos de transbordo: TPC, Balboa, Rodman, Guayaquil, Buenaventura, Cartagena, MIT y Manzanillo (México). Incluso si nos basamos en el esquema planteado en la Propuesta de la GRE, el mercado geográfico incluye puertos adicionales al TPC, tales como Balboa, Rodman, Guayaquil, Buenaventura y Cartagena.

Respecto del análisis de condiciones de competencia, los comentarios también muestran que los argumentos referidos al porcentaje de participación y la ausencia de correlación negativa entre cantidades no son útiles para decidir que el TPC no forma parte del mismo mercado relevante que los puertos de Panamá o que el puerto de Balboa no ejerce presión competitiva sobre el TPC. Al respecto:

- Se ha mostrado que existen puertos con bajas participaciones de transbordo (respecto del total de contenedores movilizados) que forman parte del mismo mercado relevante atendido también por puertos con altas participaciones. Existe competencia entre Manzanillo (México), que posee una baja participación de transbordo, y los puertos de Balboa y Rodman, que poseen altas tasas de participación de transbordo.
- La correlación analizada por la GRE tiene el defecto de comparar cantidades de puertos con dos áreas de influencia de diferente tamaño. El TPC tiene como principal área de influencia la COAS; en cambio, Balboa tiene como área de influencia la COAS, CEAS y América Central (incluso México). Entonces, la probabilidad de observar una correlación negativa robusta es baja.

Asimismo, se ha planteado una serie de comentarios que muestran que existe una presión competitiva por los puertos de Balboa, Rodman, Guayaquil (que incluye a Posorja) y otros sobre el TPC. Además, se ha mostrado que el TNM posee aún capacidad para atender más contenedores de transbordo, ya que el movimiento de los dos últimos años (2019 y 2020) se encuentra por debajo del máximo movimiento promedio registrado en el periodo de agosto de 2017 a febrero de 2018.

En resumen, los comentarios y las nuevas estadísticas muestran de forma clara que el mercado relevante está conformado por el paquete de servicios que demandan las líneas navieras en un terminal portuario para contenedores de transbordo, y que está constituido por el servicio estándar de contenedores de transbordo, el servicio estándar a la nave, el servicio especial de almacenamiento y el servicio especial de alto cubijaje (servicio relevante) que se pueden prestar,

según la ruta marítima, en varios puertos ubicados en América Latina, incluyendo el TPC (mercado geográfico).

Dentro del mercado relevante, se ha identificado que las líneas navieras han contado, cuentan y contarán con fuentes alternativas de aprovisionamiento efectivas del paquete de servicios en cuestión, que se refiere principalmente a la oferta que brinda DPW Callao (en el Terminal Muelle Sur), el puerto de Balboa, el puerto de Rodman, el puerto de Guayaquil (incluyendo Posorja), el puerto de Buenaventura y el puerto de Cartagena. En ese sentido, existen condiciones de competencia en la prestación del servicio relevante, razón por la cual el servicio estándar de contenedores de transbordo debe ser tratado como un servicio No Regulado y cuyo precio se determine de acuerdo con la oferta y la demanda en el mercado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Gonzalo Ruiz (2011), *La nueva Ley de Represión de conductas anticompetitivas: acotando la discrecionalidad de la autoridad de competencia*. En Revista de la Competencia y Propiedad Intelectual, Vol 7 Número 13 (2011).

Robert S. Pindyck y Daniel L. Rubinfeld, *Microeconomía* (2009)

Hal R. Varian. *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, (9ª ed)/2015