

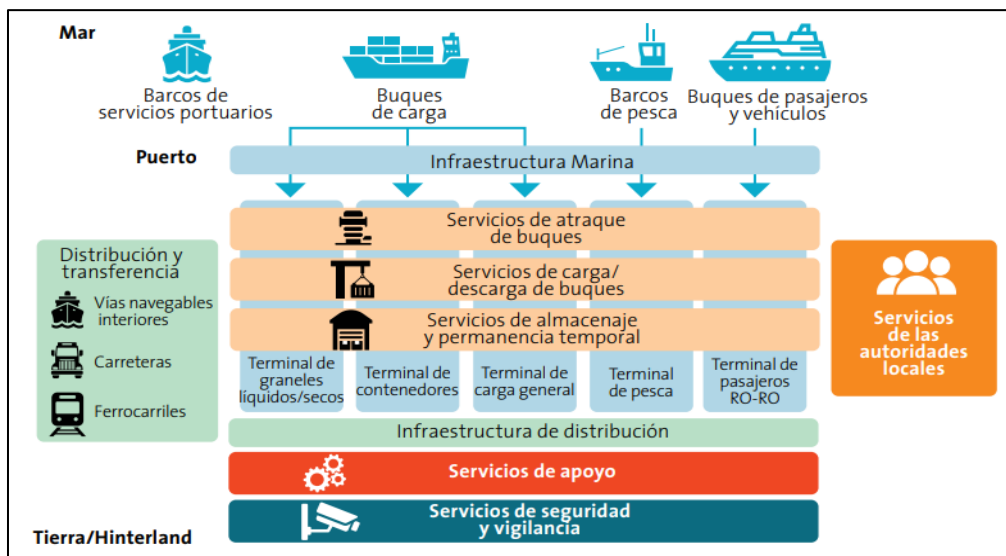
Puertos de Colombia: ¿a qué retos se enfrentan?

Dirección de Asuntos Económicos, Analdex

El transporte marítimo es el sistema más eficiente y rentable para la mayoría de las mercancías. Según la Organización Marítima Internacional (OMI, 2023a), alrededor del 80 % del transporte de mercancías comercializadas en todo el mundo se realiza a través del transporte marítimo internacional. En este sentido, los puertos juegan un papel relevante en la eficiencia y confiabilidad de los flujos de comercio global. Para ello, dependen de un buen funcionamiento del negocio portuario, “el cual consta de actividades como la tradicional planificación y gestión del atraque de buques, el manejo de grúas, agrupación de materiales, la gestión del patio, almacenaje, reposicionamiento de materiales, la desagregación de la carga, distribución, entre otras” Cepal (2023, p. 3).

No obstante, la actividad de los puertos no se limita a lo anterior: algunos puertos integran actividades productivas y servicios industriales, por lo que se constituyen en ecosistemas capaces de garantizar que los alimentos, los combustibles y las materias primas, así como suministros médicos y manufacturas, sigan llegando al resto del mundo, todo lo anterior aunado a la preservación de puestos de trabajo. Cepal (2023) menciona que en estos ecosistemas las operaciones están conectadas y existe una buena comunicación entre todos los actores involucrados: autoridades portuarias, autoridades nacionales, empresas de transporte, trabajadores portuarios y operadores de transporte, agentes portuarios, grupos comunitarios y asociaciones, empresas de servicios y empresas industriales. La figura 1 muestra la integración de las actividades en los puertos modernos.

Figura 1. Partes interesadas en el negocio portuario



Fuente: UNCTAD (2021), traducido por Cepal (2023).

A pesar de lo anterior, las actividades portuarias también están expuestas de diferentes maneras, pues cuando ocurren interrupciones hay efectos en toda la cadena logística, que cada vez se encuentra más integrada, por lo que los retrasos representan altos costos de operaciones y generan un fuerte impacto en la calidad y confiabilidad de los servicios ejecutados en los puertos (Cepal, 2023).

Los puertos colombianos no son ajenos a dicha dinámica, por lo que este análisis busca comprender cuáles son los principales riesgos y retos que enfrentan los puertos colombianos, que entre enero y septiembre de 2023 movilizaron 127,2 millones de toneladas, siendo la región Caribe la de mayor movimiento con 110,2 millones, que representaron el 86,6 % del tráfico total portuario del país; seguido por la región Pacífico con 14,7 millones de toneladas y una participación del 11,6 % (Superintendencia de Transporte, 2023).

1. El negocio portuario en Colombia: principales retos

1.1. Desarticulación entre la planeación territorial y el desarrollo de infraestructura

Colombia cuenta con 10 zonas portuarias, ocho de ellas en la Costa Caribe: La Guajira, Santa Marta, Ciénaga, Barranquilla, Cartagena, Golfo de Morrosquillo, Urabá y San Andrés; y dos en el Pacífico: Buenaventura y Tumaco. En la costa Caribe la principal zona portuaria es Cartagena, que representó en los primeros tres trimestres de 2023 el 28,0 % de las toneladas totales movilizadas por las zonas portuarias a nivel nacional, es decir, 36,6 millones de toneladas. En la costa del Pacífico, por su parte, el puerto de Buenaventura representó el 11,2 % del total de toneladas movilizadas en el mismo periodo de tiempo.

Sin duda, esta movilización de carga de asocia a la capacidad de adaptación de la infraestructura nacional. Según DNP (2023a), el sector portuario colombiano depende en gran medida de la oferta de infraestructura, la cual ha sido suficiente para responder a la demanda actual y prevista en el mediano plazo. Incluso el otorgamiento de nuevas concesiones ha incrementado la capacidad y ocupación de nuevas zonas, “aun cuando existe una capacidad sobrante del sistema portuario superior al 50 %” (DNP, 2023a, p. 32). En otras palabras, el país cuenta con una capacidad portuaria suficiente.

A pesar de este crecimiento significativo del sistema portuario, se evidencia una desarticulación con los instrumentos de planeación en los territorios en los que existen puertos, problema que limita la optimización de inversiones realizadas y de cooperación entre entidades territoriales, y que genera cuellos de botella en la operación de los puertos colombianos, tales como mayores índices de siniestralidad vial o elevados tiempos en el acceso terrestre a los terminales portuarios (DNP, 2023a, p. 34).

1.2. Deficiente uso de la capacidad instalada

El problema anterior sin duda desemboca en un desafío tangible de los puertos: maximizar el uso de su infraestructura disponible. Como se mencionó anteriormente, la capacidad portuaria

sobrante del país es superior al 50%, lo que dicho de otra manera significa que, de las más de 400 millones de toneladas de capacidad del sistema portuario, únicamente se utilizan alrededor de 170 millones.

Además de esto, cada vez se hace más notorio un desequilibrio entre la oferta de infraestructura de los litorales Atlántico y Pacífico: como se evidencia en la tabla 1, el pacífico colombiano “cuenta con un total de 15 contratos de concesión otorgados, de los cuales 80 % están en operación; mientras el litoral Caribe cuenta con un total de 81 contratos de los cuales 69 % están en operación” (DNP, 2023a, p. 35). El hecho de que un contrato de concesión no se encuentre en operación se debe a factores de demanda que impiden su entrada en funcionamiento, lo que incide negativamente al momento de otorgar nuevas concesiones en zonas portuarias donde existe la posibilidad de ampliar la capacidad en contratos ya otorgados.

Tabla 1. Contratos de concesión a corte de 2019

Zona portuaria	Concesiones		Total
	En operación	Sin operación	
Barranquilla	15	12	27
Cartagena	26	6	32
La Guajira	3	1	4
Morrosquillo	3	2	5
San Andrés	2	1	3
Santa Marta y Ciénaga	4	2	6
Turbo	3	1	4
Buenaventura	10	0	10
Tumaco	2	3	5
Total	68	28	96

Fuente: Analdex, con cifras de DNP (2023a).

1.3. Dependencia de la movilización de carbón y petróleo

En el funcionamiento de los puertos del país sobresale una vulnerabilidad en términos de dependencia del sistema portuario de productos como carbón y graneles líquidos, principalmente petróleo. DNP (2023a, p. 30) señala que “para el año 2019 el carbón a granel representó el 42 % de la carga movilizada, seguido por granel líquido con una participación del 27 %, de modo que, solamente estos dos productos representaron el 69 % del tráfico portuario del país en volumen”.

1.4. Transformación digital: puertos inteligentes

Los puertos inteligentes (Smart Ports) son terminales que mediante la digitalización generan un mayor volumen de información, situación que hace los hace más rentables, eficientes y sostenibles. El ejemplo más emblemático de los llamados puertos inteligentes es el Puerto de Rotterdam, cuya infraestructura monitoriza rigurosamente el movimiento de las embarcaciones y estudia variables como la geografía, la profundidad del agua o la meteorología de la zona.

Sin duda, uno de los mayores rezagos del país se encuentra en la falta de incorporación de las nuevas tecnologías a operaciones propias de las empresas. La incorporación de estas

tecnologías se traduciría en reducción de tiempos de espera, gestión de datos en tiempo real, mejora de la comunicación, ahorro de energía y prevención de fallas.

1.5. Declaración anticipada (DIM)

La declaración anticipada es un mecanismo de facilitación del comercio que en Colombia se utiliza para el control. Si bien la aduana ha señalado en distintos escenarios que no producirá sanciones, esto no se refleja en el proyecto. Por una parte, existe la sanción del 1% en el régimen sancionatorio, y por otra, se mantiene que la declaración que no es presentada en los tiempos no produce efectos.

Desde el 2016, Analdex ha solicitado un estudio de medición de efectividad de la DIM anticipada para los productos que hoy son obligatorios (confecciones, calzado, llantas, entre otros), pero no ha sido entregada la información.

En su lugar, la Encuesta Nacional Logística del DNP (2023b) demuestra que se pueden reducir los tiempos de despacho, sin embargo, es efectiva la medida porque la DIM anticipada voluntaria no genera sanción ni aprehensión. Es importante mencionar que el mismo estudio señala que el 65% de los importadores no conocen la DIM anticipada.

Sin duda, este es uno de los riesgos a los que se podría enfrentar el sistema portuario nacional. El problema se hace más notorio al determinar que Colombia no cuenta con la infraestructura necesaria para realizar todos los procesos de importación en puerto o aeropuerto, ni para realizar inspecciones o inspecciones previas de mercancías con características especiales que permitan su apertura en el lugar de arribo, colocando en riesgo la calidad del bien y también a las personas que intervienen. Tampoco la aduana cuenta con la capacidad para atender las 3.600.000 declaraciones anuales que se presentan en lugar de arribo.

1.6. Ventanilla Única Marítima (VUM)

Tras la implementación de una Ventanilla Única Marítima (VUM), uno de los retos que enfrentan los puertos en materia radica en que todos los actores del sistema portuario se encuentren incluidos dentro de un mismo sistema de información. El objetivo de esta medida es los objetivos de facilitación del comercio de los Estados Miembros de la OMI, así como los objetivos para conseguir la ecologización del transporte marítimo (OMI, 2023b).

1.7. Riesgos climáticos y débil apropiación de buenas prácticas ambientales

La importancia de considerar factores climáticos aumenta en las matrices de riesgo de los puertos (Cepal, 2023a). Dado que muchas de las interrupciones posibles tienen eventos climáticos como origen, es preciso contar con redes de infraestructura resilientes, que por definición tengan la capacidad de pasar por un proceso de cambio —en general ocasionado por una perturbación— mientras mantienen sus funcionalidades esenciales (Weikert, 2021). La tabla 2 relaciona los principales elementos en puertos que están expuestos a eventos climáticos.

En la región, se espera que en los primeros meses de 2024 el Fenómeno de El Niño continúe afectando parte del comercio exterior. Colombia no es ajena a esta coyuntura ambiental. A pesar

de esto, el DNP (2023a) no identifica “acciones orientadas a monitorear el avance y los resultados de las medidas de gestión para el cambio climático adelantadas en ciudades y terminales portuarias” (p. 39).

Tabla 2. Potenciales elementos de impacto del cambio climático en puertos

Elementos	Potenciales áreas de impacto
Infraestructura	Rompeolas, muelles, patios, bodegas, equipos, edificios, infraestructura eléctrica, drenaje.
Acceso al puerto	<ul style="list-style-type: none"> • Carreteras. • Vía férrea. • Vías navegables internas. • Restricciones de tamaño de embarcaciones.
Operaciones del puerto	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de navegación. • Atraque y amarre. • Actividades de cargue y descargue. • Almacenamiento de bienes. • Costos energéticos. • Condiciones de trabajo.
Ambiente físico	Línea costera, área de estuarios, área de ríos.
Factores socioeconómicos	Población, actividad económica marítima, actividad económica terrestre, patrones de demanda, desempeño y desarrollo social.
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Hábitats. • Especies.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Costo o disponibilidad de seguros. • Confiabilidad y reputación del puerto.

Fuente: Cepal (2023), tomado de Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Aunado a los potenciales riesgos climáticos, en el país hay una ausencia de reglamentación de reportes de sostenibilidad para el sistema portuario, ni estándares definidos en caso de que exista la intención de elaborarlos (DNP, 2023a). Además de esto, el sistema portuario no aprovecha ventajas propias del uso de FNCER, como el hidrógeno verde, y, al contrario, continúa utilizando cantidades significativas de combustibles fósiles. A continuación, la tabla 3 presenta un resumen de los principales retos que enfrenta el sector en materia de descarbonización.

Tabla 3. Retos del sector portuario en materia de descarbonización

Práctica	Situación actual
Reportes sobre emisiones	Inexistencia de la medición y seguimiento de la huella de carbono.
Falta de reglamentación	La industria no está obligada a entregar reportes de sostenibilidad.
Infraestructura	Deficiencia de nueva infraestructura orientada a las nuevas tecnologías de producción y distribución de FNCER.

Manejo de desechos	Disposición del material de dragado mar adentro, situación que afecta el medio ambiente marino.
Responsabilidad social-empresarial	El sector evidencia inobservancia de los compromisos de trabajar con integridad en defensa del medio ambiente, así como de la protección de la salud y el bienestar de las comunidades.

Fuente: Analdex, con base en DNP (2023a).

Referencias

- Cepal. (2023). *Los puertos de América Latina y el Caribe y el riesgo climático: impactos en su infraestructura y posibles medidas de adaptación* (Facilitación, comercio y logística en América Latina y el Caribe, boletín 397, número 1). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/97ee0fad-8154-488f-9c0f-2704116cb5c1/content>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2023a). Política Nacional Portuaria: modernización y sostenibilidad de la actividad portuaria y su articulación con el territorio. CONPES 4118. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4118.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2023b). *Encuesta Nacional Logística*. https://onl.dnp.gov.co/Documentos%20compartidos/DNP_INFORME_V5DIGITAL.pdf
- Organización Marítima Internacional, OMI. (2023a). “Quiénes Somos”. <https://www.imo.org/es/about/Pages/Default.aspx>
- Organización Marítima Internacional, OMI. (2023b, 27 de enero). Un año para que la ventanilla única marítima sea obligatoria. *Sala de Prensa OMI*. <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/pages/Mandatory-Maritime-Single-Window-One-year-to-go-.aspx>
- Superintendencia de Transporte. (2023). *Boletín estadístico de tráfico portuario en Colombia: enero a septiembre de 2023*. https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2023/Diciembre/Puertos_29/26-12-2023_BOLETIN_TRAFICO_PORTUARIO_ENE%20SEP2023.pdf
- Weikert, F. (2021). Infraestructura resiliente: un imperativo para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *Serie Comercio Internacional*, (160). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46646-infraestructura-resiliente-un-imperativo-desarrollo-sostenible-america-latina>