



INSTITUTO DE ESTUDIOS HISTÓRICO MARÍTIMOS DEL PERÚ
Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos. Comité CEEM Doctrina Marítima

Foro CEEM «Intereses Marítimos y Política de Estado»

COMERCIO MARÍTIMO

Separata de Enseñanza

LIMA – PERÚ
2012



INSTITUTO DE ESTUDIOS HISTÓRICO MARÍTIMOS DEL PERÚ
Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos, CEEM. Comité de Doctrina Marítima

Foro CEEM «Intereses Marítimos y Política de Estado»

COMERCIO MARÍTIMO

Separata de Enseñanza

LIMA – PERÚ
2012

Separata: Comercio Marítimo
Comité Editor: CTP CEEM «Doctrina Marítima»

Coordinación de Edición
Julio Alva Flores
Víctor Lapa Romero



© INSTITUTO DE ESTUDIOS HISTÓRICO MARÍTIMOS DEL PERÚ, IEHMP
Av. Salaverry 2847, San Isidro, Lima 27, Perú.
www.iehmp.org.pe
Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos, CEEM
ceem@iehmp.com

Comité CEEM Doctrina Marítima, DOCMARPE
<http://doctrinamaritima.blogspot.com>
docmarpe@gmail.com

Coordinación Académica IEHMP
academico@iehmp.com
Primera Edición, 2012.

El Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú promueve la difusión y docencia de las diversas corrientes de pensamiento estratégico vinculadas con el mar y su historia, sin
la presente publicación.

Comercio Marítimo

1. Generalidades:

El Comercio Marítimo desempeña un papel muy importante en la economía nacional. Más del 90 por ciento del comercio exterior peruano se realiza por vía marítima.

El comercio marítimo incluye a las importaciones, mediante las cuales es posible contar con los bienes de capital que se requieren para el desarrollo de la producción. El comercio marítimo también tiene lugar a través de los ríos y lago navegables, sin embargo en aspectos de cabotaje y comercio exterior.

El comercio marítimo comprende una gama de actividades que incluyen:

- El **Transporte Marítimo**, es el principal instrumento del comercio, permitiendo el intercambio de mercancías por las vías marítima,
- Los **Puertos**, constituyen el eslabón económico de entrada y salida de la carga, objeto del intercambio comercial. Dentro de este concepto se incluyen los terminales portuarios, las agencias marítimas y otras entidades relacionadas con el trabajo portuario.
- Las **Aduanas** de las mercancías, cuya función principal es recaudar rentas para el Estado, constituyendo además, la primera línea de acción contra el contrabando.

Siendo el comercio marítimo una compleja actividad de carácter multisectorial, requiere un tratamiento coordinado e integral. En el comercio marítimo es importante la participación de los usuarios, que son quienes utilizan los servicios de esta actividad. Lamentablemente en los procesos de decisión, sus opiniones, generalmente, no son tomadas en cuenta.

2. Comercio Marítimo Exterior

Como se ha indicado, el comercio exterior se realiza principalmente en exportaciones e importaciones. Es importante, por tanto, analizar el comportamiento de dicha balanza.

En el Cuadro Nro.1 del Anexo se muestran los resultados de la Balanza Comercial entre los años 1980 - 2011. Se puede apreciar que en 1991, tuvo un valor negativo de U.S. \$ 165 millones y en 1998 un movimiento también negativo de U.S. \$ 2,477 millones, lo que representa una disminución de 1.4% de la balanza comercial en relación al promedio de los últimos nueve años del periodo analizado y la mayor diferencia alcanzada en el mismo periodo.

En 1999 se observa una ligera mejora de las exportaciones que totalizaron US\$ 6,114 millones, representando un aumento de 4.4% en relación a 1998, debido principalmente a una mayor venta de productos tradicionales (11.2%), si bien las ventas de los productos no tradicionales fueron menores (5.5%).

Estas variaciones, sumadas a una disminución de las importaciones (16.5%), como consecuencia de la retracción en las adquisiciones de bienes de consumo, bienes de capital, materiales de construcción y otras materias primas, muestran una mejora en la balanza comercial, aunque manteniéndose en un valor negativo de US\$ 599.9 millones.

En 2011, se observa una mejora de las exportaciones que totalizaron US\$ 45,448 millones, representando un aumento de 30% en relación a 2010, debido principalmente a un alto crecimiento del consumo privado.

En suma al 2011 el valor económico del intercambio comercial del país fue de USA\$ 82,022 Millones, y representó el 46.5% del PBI nacional

Aunque para el análisis de la Política Marítima no se requiere solamente analizar estos resultados desde el punto de vista económico, ellos son una indicación del comportamiento del comercio marítimo y sus efectos en la economía nacional.

3. Cabotaje Marítimo

Cuando se menciona el comercio marítimo nacional se hace referencia a las naves nacionales o a las operadas por armadores nacionales. En 1982, se promulgó la Ley Nro. 23517 de Cabotaje, que declaró de necesidad pública y preferente interés nacional, la reactivación del transporte de cabotaje en el país y otorgó incentivos para el desarrollo de esta actividad, incluidos incentivos para la importación de bienes de capital. Sin embargo, estos incentivos no se llegaron a implementar.

Sin embargo, aunque se redujo en forma parcial la excesiva y restrictiva regulación del cabotaje, las naves de cabotaje preferencia alguna en los puertos de la República, el régimen de tarifas portuarias especiales para cabotaje no fue competitivo ni estuvo acompañado de medidas paralelas necesarias. Tras la elevación en 1991 de las tarifas en aproximadamente 400%, el cabotaje marítimo perdió toda posibilidad de competir con el transporte terrestre.

En general no existe conciencia que el transporte de cabotaje es parte importante del comercio nacional. Su reglamentación debe efectuarse tomando, como ejemplo, disposiciones dictadas para otros medios de transporte, como el transporte por carretera. La normativa actual del cabotaje está plagada de excesivas regulaciones y controles innecesarios, que originan grandes costos, (Aduanas, Salud, Derecho de Puertos, etc.)

La Naviera Transoceánica S.A. que efectúa cabotaje marítimo transportando hidrocarburos ha sido privatizada, adquirida por una empresa constituida por capitales nacionales y extranjeros, cuyos buques han sido registrados en Panamá, un registro de conveniencia, con lo cual se ha perdido la capacidad de mantener en forma segura el servicio de abastecimiento de hidrocarburos para satisfacer las necesidades nacionales.

La falta de cabotaje es un problema nacional; no existe cabotaje a pesar del potencial existente y futuro. En un país como el Perú, que

tiene un extenso litoral marítimo, la ausencia de conciencia marítima, la falta de convicción sobre la utilidad del servicio de cabotaje, las políticas de transporte de cabotaje, han originado la preferencia del transporte por otros medios.

La actual tendencia general es la de establecer puertos concentradores de carga, lo que creará la necesidad de contar con apropiadas unidades de cabotaje que puedan distribuir, debidamente, la carga a otros puertos.

Las políticas públicas sobre cabotaje están contenidas en la Ley Nro. 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante y el Decreto Supremo Nro. 014-2011-MTC del 14/04/2011.

4. Comercio Fluvial Exterior y de Cabotaje

La Amazonía Peruana, con más de 5,000 millas de ríos navegables y más de 600 ciudades y poblados ribereños, requiere, para su desarrollo, el servicio de cabotaje en dos modalidades: el cabotaje mayor, en el que los puertos se comunican directamente con la Costa y el cabotaje menor, que se comunica entre puertos de la zona.

El cabotaje se realiza para carga de todo tipo, principalmente, por los puertos de Iquitos, Yurimaguas y Pucallpa. En forma más limitada, por los pequeños puertos de los ríos Putumayo y Yavarí. El puerto de Saramiriza ha sido últimamente proyectado como puerto petrolero y para pasajeros.

Por las crecidas y variantes de los ríos, los tres primeros puertos mencionados tienen serios problemas. Durante varios meses del año el puerto de Saramiriza ha estado afectado por problemas resultantes del comportamiento del río Amazonas.

El desarrollo de la vía interoceánica Paita-Olmos-Marañón-Samiriza, así como las facilidades portuarias consideradas en los Tratados de Paz con el Ecuador, incluidos los Centros de Producción y Comercio, deberían ya haber sido materia de evaluación, con miras a los puertos de Yurimaguas, Samiriza, Borja y otros.

Es conveniente, además, considerar dentro de una política de cabotaje la posibilidad de un "gran cabotaje", es decir, aquel que ocupa una graduación intermedia entre el cabotaje propiamente nacional de relativa proximidad. Este concepto fue abordado por la Comisión de Transporte Acuático del Acuerdo de Cartagena. Ha sido denominado "cabotaje andino". La extensión del cabotaje hacia los puertos de la región andina podría contribuir a incentivar el resurgimiento del cabotaje nacional.

5. Transporte Marítimo

5.1 Generalidades

El servicio de transporte marítimo es el principal instrumento del comercio exterior y es un indicador del estado de la economía del país. Permite movilizar masivamente gran tonelaje de carga, incluida carga general fraccionada en contenedores, carga a granel sólida y carga a granel líquida. Dentro de estos tipos de carga están incluidas materias primas y bienes de capital.

La participación de buques de bandera nacional en el transporte marítimo, es necesaria e importante. El transporte marítimo es, además, un factor multiplicador para la generación de actividades en industrias conexas, lo que contribuye a un crecimiento en la generación de empleos.

Respecto al transporte marítimo, en la actualidad rige en el Perú una política liberal, establecida por el Decreto Legislativo Nro. 644 publicado el 4 de julio de 1991. No obstante que esta medida fue recibida con satisfacción por el sector exportador, desde que la liberalización de esta actividad se consideró

necesaria, debió haber sido complementada con otras medidas de carácter económico, tributario y administrativo que propiciaran el desarrollo del transporte en el marco de una sana y justa competencia.

A nivel mundial, en las últimas décadas, se ha producido una sustancial reestructuración del transporte marítimo. Las naciones en vías de desarrollo han eliminado medidas proteccionistas, incluida la reserva de carga. Debido a esta medida, pero también en virtud de otros factores de igual importancia, muchas marinas mercantes nacionales de países en desarrollo enfrentan una carga y alto costo. Actualmente el transporte marítimo tiene un acentuado proceso de concentración. En tal entorno será muy difícil para el sector naviero nacional competir con empresas regulares, salvo que se decida dar al sector un tratamiento especial, que le permita competir con ellos en igualdad de condiciones.

En el transporte marítimo internacional, existen dos tipos de

En el transporte marítimo internacional, existen dos tipos de **regular e irregular**. En el primero, las naves cumplen una ruta e itinerarios preestablecidos, lo que facilita una adecuada programación del transporte de las mercancías. En el segundo, las naves independientes de éstas, a los que se les denomina "outsiders".

En el segundo tipo, las naves cumplen una ruta e itinerarios preestablecidos, lo que facilita una adecuada programación del transporte de las mercancías. Generalmente se trata de cargas líquidas y sólidas a granel homogéneas. En las últimas décadas han aparecido en los mercados navieros los consorcios navieros, es decir, asociaciones de empresas navieras.

Como resultado de la globalización, el crecimiento del comercio y los avances tecnológicos a nivel mundial, se está logrando una reducción del costo del transporte marítimo, particularmente en el

caso de carga en contenedores. Aunque tal reducción de costos es notable en los países desarrollados, donde la carga está contenerizada en alto porcentaje, ello no ocurre necesariamente con el transporte de carga a granel no contenerizable.

Uno de los problemas resultantes de la falta de una Marina Mercante Nacional es la dependencia de las grandes empresas navieras. Son perceptibles en el Perú los efectos de esa situación. En periodos de alta demanda de bodega en la región, la carga nacional frecuentemente es dejada en puerto, si las tarifas de los buques extranjeros son más altos que los de la carga nacional. Esto es más frecuente en el caso de buques de armadores que, en tales circunstancias, dan preferencia al transporte de su propia carga, cuyo valor de flete es menor que el de la carga nacional.

Asimismo, la falta de una Marina Mercante Nacional, genera la carencia de una apropiada Reserva Naval, lo que afecta negativamente a la seguridad nacional, cuya necesidad ha sido demostrada claramente con los hechos ocurridos en nuestra historia.

5.3 Conferencias Marítimas

En los últimos 30 años se ha producido una evolución importante de las conferencias marítimas. Hasta la crisis económica mundial de los años 70, estas organizaciones venían funcionando bajo el sistema de “pool económico” y se repartían proporcionalmente los ingresos, montando cada empresa su propio organismo de administración para cumplir esa función administrativa. La carencia de buques de bandera nacional, no permite nuestra participación en las conferencias marítimas.

Con las crisis de las conferencias navieras, comenzaron a operar consorcios, “joint ventures”, etc. En esos sistemas, los armadores han impuesto a los embarcadores la obligación de alquilar bodega. Mediante los consorcios las empresas navieras tienen más independencia que la que tenían con las conferencias

marítimas. Aunque en la actualidad las conferencias marítimas han desaparecido en muchas partes del mundo, también hay problemas con los consorcios.

La ausencia de una Marina Mercante Nacional, impide al país participar mejor en el comercio internacional. Naciones de la OCEANÍA y del PACÍFICO SUR, como Australia, Nueva Zelanda, Chile y Argentina, existe necesidad de otorgar los incentivos que le permitan actuar competitivamente. Para esta clase de actividades los subsidios son aplicados en Estados Unidos y en países europeos, entre otros. Sin embargo, se necesita conocer y aquilatar claramente cómo la presencia de una Marina Mercante Nacional ha afectado el comercio exterior peruano. Este es un aspecto esencial para el establecimiento de una adecuada política naviera del Perú.

5.4 Transporte Multimodal

De acuerdo al Convenio de las Naciones Unidas sobre Transporte Multimodal de Mercancías, se entiende por transporte multimodal internacional el “porteo de mercancías por dos o más modos diferentes de transporte”. Las características principales del transporte multimodal son las siguientes:

1. Emplea dos o más medios diferentes de transporte.
2. En toda la ruta se utiliza un solo Contrato de Transporte.
3. Existe un solo responsable de toda la operación, al que se le denomina "Operador de Transporte Multimodal" (OTM), quien es responsable de toda la operación.

Se debe promover el desarrollo del sistema de transporte multimodal para las cargas que se originen en los países de América Latina y el Caribe y/o países mediterráneos de la región y viceversa. La utilización de nuestro territorio para el tránsito de las cargas mencionadas, promoverá la generación de empleos, inversión nacional e internacional, desarrollo de

vías de comunicación, y todos los elementos que comprende este sistema de transporte, incluidas instalaciones portuarias, almacenes, servicios, maquinarias, equipos conexos, etc.

5.5 Marina Mercante

5.5.1 Realidad histórica

En 1981 la Marina Mercante Nacional alcanzó algo más de un millón de toneladas de peso muerto (TPM). Esta situación se mantuvo hasta 1985 cuando el Registro Nacional de Buques aún incluía más de 900,000 TPM. En 1991 el Decreto Nro. 644, eliminó todos los incentivos existentes para la Marina Mercante Nacional adoptándose para el transporte marítimo una política liberal. En la actualidad, sólo una empresa privada con naves de bandera nacional realiza transporte internacional: "Línea Amazónica Peruana S.A.". Virtualmente todo el

flota de buques mercantes pertenecientes a 24 empresas. La falta de Marina Mercante tiene efectos sobre la balanza de pagos. El comercio exterior peruano y está limitado en su capacidad de participar en nuevos mercados que contribuyan a la balanza de pagos. Desde 1991 el comercio exterior peruano representa entre 5% y 6% del valor de las mercancías y que desde hace más de 10 años el intercambio comercial es aproximadamente de US \$. 13,000 millones anuales, correspondiente a importaciones y exportaciones, se estima que el comercio marítimos aproximadamente el 30% de 800 millones de dólares. A "grosso modo", unos 240 millones de dólares.

5.5.2 Efectos de la desaparición de la Marina Mercante Nacional

Las principales consecuencias de la desaparición de la Marina Mercante Nacional, son las siguientes:

- Pérdida de empleo de personal altamente capacitado.
- Reducción del aporte tributario de las empresas navieras.
- Alto grado de dependencia de bodegas de terceros.

□□□□ □, □□H□V□W□D□E□L□O□L□G□D□G□□□G□H□□□O□R□

□□□□ □'□L□□F□X□O□W□D□G□□□S□D□U□D□□□X□□□□S□□
nuevos mercados.

□□□□ □'□p□□F□L□W□□□H□□□□O□D□□□F□X□H□□W□D□□□
□S□R□U□□□F□R□□F□H□S□W□R□□□G□H□□□□H□W□H□V□

- Dependencia del comercio internacional del Perú, a □□R□W□D□V□□□H□□W□U□D□□M□H□U□D□V□□

5.5.3 Ventajas de contar con una Marina Mercante Nacional competitiva.

Las ventajas de contar con una Marina Mercante Nacional son varias. Entre ellas se pueden citar las siguientes:

- Contribución a la balanza de pagos por la generación de □G□L□Y□L□V□D□V□□□S□R□U□□□F□R□□F□H□S□W□R□□□
- Ingresos para el Estado por concepto de impuestos, que genera la actividad de transporte marítimo con buques de bandera nacional, lo que no ocurre con buques de bandera extranjera.
- Fomento de gran número y variedad de industrias conexas.

- Fuente de trabajo para personal peruano, tanto a bordo como en tierra.
- Garantía de contar con una reserva de bodegas en
- Evitamiento de excesos que se podrían presentar en el

5.6 Cargas

Las cargas son la razón de ser del transporte. El transporte marítimo aventaja a otros modos de transporte porque permite el manejo de grandes volúmenes y pesos. El nivel y estructura de su manipulación, la distancia a recorrer a su destino, así como por la oferta y demanda de buques y sus costos operativos. La importancia de la manipulación de las cargas de transporte ha dado lugar a grandes esfuerzos tecnológicos para optimizar esos procesos y facilitar que la carga sea trasladada con en el uso de contenedores en el transporte, la construcción de naves portacontenedores cada vez más grandes, con nuevas exigencias tecnológicas portuarias.

En el Perú la mayor producción de hierro está en manos de una empresa extranjera que realiza su propio transporte, lo que hace difícil la participación de los armadores nacionales. En lo relativo al petróleo somos más importadores que exportadores y este producto se transporta principalmente en buques de bandera extranjera.

5.6.1 Cargas Contenedorizadas

La carga general no puede manipularse con la facilidad con que se manipula la carga líquida o la carga a granel. La carga general varía en tamaño y forma y cuando está en tránsito su manejo es más difícil.

Los buques que han logrado hacer la carga homogénea para efectos de estiba y transporte. La carga se ubica dentro del buque en unidades de carga denominadas bandejas o “pallets”, contenedores, gabarras, o remolques que forman un todo aún cuando independientes dentro de la embarcación.

La carga general está siendo reemplazada por la carga contenedorizada. Se construyen buques especializados de gran tamaño para dicho tipo de carga.

La carga contenedorizada facilita el sistema de transporte de puerta a puerta, con las consiguientes ventajas de: el uso de contenedores cumple con tres requisitos básicos:

Las principales ventajas del sistema son:

El primer requisito es el ahorro en los costos de empaque.

- Protección contra hurtos y daños a la carga.
- Ahorro en costo de transporte por tierra, debido a un manejo preciso y rápido de la carga.

El segundo requisito es la reducción de las primas de seguros.

El sistema exige nuevos requerimientos portuarios cuyo costo es relativamente alto: grúas pórtico, cargadores frontales, cargadores laterales, transportadores de contenedores, patios de almacenaje, equipo para el

manejo y transporte terrestre, y el empleo importante de nuevas tecnologías de comunicación e información.

El volumen de carga que se maneja en el puerto de Callao viene aumentando sensiblemente por lo cual, es imperioso modernizar la actual infraestructura portuaria para promover la contenedorización de la carga, lo que permitirá aprovechar las ventajas que ofrece la moderna tecnología del transporte.

5.6.2 Sistema de transporte rodado (roll on-roll off)

Este sistema de transporte permite el embarque-desembarque directo de la carga mediante la utilización de sus propios medios o tracción. Fue utilizado con el sistema de varado en la playa, en la cual se baja una rampa para el desembarco de tropas y vehículos. Posteriormente el sistema fue introducido en el campo comercial mediante los “ferry boats”. Este sistema ha sido usado por la Marina peruana en casos de emergencia o catástrofes en lugares que carecen de infraestructura portuaria.

La tecnología de este sistema tiene múltiples formas, desde la varada en playa y ahora principalmente en muelles apropiados para atraque por proa o popa de naves Ro-Ro, permiten mayor rapidez, seguridad y mejor trato de la carga sin necesidad de equipo de maniobra y para carga pesada.

Actualmente todos los terminales del Perú de atraque directo (Paita, Salaverry, Chimbote, Callao, Pisco, Tarma, Ilo, Matarani, Pucallpa, Piura, Chiclayo, Trujillo, Arequipa, Lima, Iquitos, Tarma, Pucallpa, Piura, Chiclayo, Trujillo, Arequipa, Lima, Iquitos) Sin embargo, la infraestructura portuaria representa una limitante para el desarrollo del cabotaje, puesto que sólo algunos de los terminales portuarios de uso público (Callao, Matarani, Ilo y Paita) se encuentran preparados para el atraque de los buques “Roll on – Roll off”, restringiendo así los puntos embarque / desembarque de carga sólida.

un valor especial por la carencia de obras y equipos portuarios, por lo que esta forma de operación podría ser una solución donde sea factible aprovechar las riberas en variaciones de altura del río donde fuere necesario para atraques de naves o chatas, con cargas de vehículos o “trailers” de contenedores, etc., con o sin propulsión propia. En la Amazonia brasilera se usa con bastante regularidad el transporte en chatas con este tipo de sistema de carga.

5.7 Seguros y Reaseguros

Si tuviéramos que escoger una sola palabra para describir la situación actual del mercado asegurador peruano, la más adecuada sería la de “confusión”.

El comercio marítimo requiere de un contrato de seguro marítimo, mediante el cual el asegurador se compromete a asumir determinados riesgos derivados del transporte de mercancías, a cambio de la prima respectiva que abona el asegurado.

Urge armonizar y modernizar nuestra legislación en materia de seguros marítimos por su carácter internacional y su importancia gravitante para el comercio exterior, sobre todo cuando, como ahora, el Perú busca fomentar sus exportaciones.

De otro lado los seguros marítimos, por los importantes intereses que garantizan, deben reasegurarse en mercados extranjeros, principalmente en Inglaterra, Alemania, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica. Por tal motivo es necesario que los seguros marítimos cuenten con un sistema legislativo moderno y armonizado con las legislaciones más avanzadas y con los usos y prácticas internacionales.

6 Puertos

6.1 Generalidades

Los puertos son puntos de conexión o eslabones de enlace del transporte acuático y de otros modos de transporte. La función de un puerto en la cadena integral de transporte es proporcionar facilidades y servicios a los medios de transporte, de modo que la transferencia de las mercancías de un modo de transporte a otro sea rápida, segura y eficiente. El conjunto sistémico de transporte, presta una vital contribución al desarrollo del comercio marítimo.

En lo que respecta al Comercio Marítimo, los puertos cuentan con un conjunto de espacios, infraestructuras e instalaciones en sus terminales portuarias. En ellos tienen lugar múltiples actividades, incluidas entre otras, atención a las naves, recepción de las mercancías, almacenamiento, manipulación de la carga, etc.

Para que los medios de transporte acuático y terrestre cumplan su objetivo, se necesita disponer de moderna infraestructura y tecnología portuaria, que facilite la transferencia de la carga en los puertos.

Teniendo en cuenta que gran parte de los costos del transporte se origina en los puertos, sus terminales deben constantemente adecuarse a los avances tecnológicos de los sistemas de transporte que convergen a ellos, para reducir adecuadamente el efecto de estos costos.

Gracias a los puertos del extenso litoral peruano se establece una vía natural de comunicación entre el país y el resto del mundo. La comunicación con el Océano Atlántico, constituyendo la vía acuática en un elemento muy importante para el desarrollo de las actividades económico-comerciales del país.

6.2 Realidad del sistema portuario-Terminales portuarios

En 1990, ante la situación existente en el sistema portuario, el Estado, a través de la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo, no podía neutralizar todo lo que era motivado por la interferencia política; se trató de superar su acción, mediante la eliminación del monopolio de los gremios marítimos y se constituyeron Cooperativas y Empresas Privadas para realizar las labores que realizaban exclusivamente dichos gremios. Con la libre contratación de los Agentes Marítimos se logró disminuir los costos del sistema portuario. Sin embargo, aunque esas medidas buscaron reducir los costos portuarios, no se constituyeron en una política portuaria que permitiera mejorar el sistema portuario nacional.

Mediante Decreto Ley Nro.674 en 1991, el Gobierno dio inicio a un proceso de promoción de la inversión privada de las empresas del Estado, a través de privatizaciones y concesiones. Por Decreto Ley Nro. 25882 del 24 de noviembre de 1992 se incluyó en ese proceso a la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU), y se dispuso que éste incluiría a los terminales de Huacho, General San Martín, Matarani, Ilo e Iquitos.

Para ejecutar estas medidas fue constituida una Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), con metas y plazos perentorios y la Comisión Especial de Privatización de los Puertos (CEPRI-PUERTOS). Sin embargo, después de más de diez años de iniciado, aún no se ha podido lograr avances en el proceso de privatización portuario.

La Ley del Sistema Portuario Nacional, Ley Nro. 27943 del 07/02/03, incluye algunas normas que deben ser analizadas profundamente, especialmente para evitar interferencias entre los diferentes organismos que intervienen o tienen competencia en estas actividades.

En el análisis de la realidad portuaria, se necesita determinar las posibilidades actuales de los puertos, de modo de contar con un mejor nivel de su comportamiento y perspectivas. En el siguiente cuadro se muestran los puertos controlados por ENAPU, que cuentan con infraestructura necesaria para el atraque directo de las naves. Se muestra también el volumen de carga manipulada en 1998 y las tendencias.

TERMINALES DE ATRAQUE DIRECTO DE ENAPU

Paita	952	659,323	19,880	(+) 502%	(+) 156%
Salaverry	325	771,018	----	(+) 249%	(+) 61%
Chimbote	147	126,584	3	(+) 45%	(-) 79.5%
Callao	2,613	10'206,957	270,616	(+) 38%	(+) 101%
San Martín	107	885,226	5	(+) 43%	(+) 199%
Matarani	191	1'041,778	4,200	(+) 132%	(+) 135%
Ilo	126	141, 414	6,281	(+) 448%	(+) 256%

TERMINALES DE LANCHONAJE

Los puertos que no disponen de infraestructura para permitir el atraque directo de las naves deben realizar sus operaciones desde sus fondeaderos mediante la utilización de lanchones, de allí la denominación “puertos de lanchonaje”. Sin embargo, algunos de estos puertos son importantes para el desarrollo económico de las regiones.

Chicama	5	36,496	----	(-) 25%	(-) 79%
Supe	36	4,795	----	(+) 12.5%	(-) 94%
Huacho	8	38,789	----	(-) 20%	(-) 44%
SIN MOVIMIENTO					
Eten					
Pacasmayo					
Chancay					
Cerro Azul					
Pucallpa					

TERMINALES FLUVIALES

Iquitos	436	67,617	352	(+) 4%	(+) 33%
Yurimaguas	0	1,408	----	(+) --%	(+) 73%
Puerto Maldonado	24	19,105	----	(+) --%	(-) --%

6.3 La Empresa Nacional de Puertos

La Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), fue creada como organismo público descentralizado del sector Transportes y Comunicaciones, con la misión de administrar, operar y mantener los terminales y muelles a nivel nacional. ENAPU ha prestado con exclusividad en todos los puertos los siguientes servicios: atraque y desatraque de naves, movimiento de la carga desde el gancho hasta el almacén y viceversa, almacenamiento de la carga, dragado, etc.

En una etapa inicial este sistema centralizado de ENAPU fue un sistema de trabajo, el suministro de equipos y la metodología de trabajo en base a dos conceptos: el operativo y el de organización.

La inclusión de los servicios portuarios en el proceso de privatización fue provechosa. El sector privado se interesó en la libre oferta de dichos servicios (estiba, desestiba, practicaaje, remolcadores, oferta de equipos privados, sistema alternativo de

almacenaje y operaciones extra portuarias de carga y descarga, etc.), no sin el riesgo de que se pudieran constituir servicios monopólicos. Estas medidas fueron positivas lográndose una reducción de las tarifas por servicios portuarios.

6.4 Política Portuaria

En armonía con la moderna administración y operación portuarias, muchas de las medidas que se han adoptado en cuestiones portuarias tienden a liberalizar sus actividades. De otro lado, sus costos constituyen más del cincuenta por ciento del costo total del transporte marítimo. Asimismo, en las actividades portuarias se requiere cada vez más una mayor

□S□U□R□G□X□F□W□L□Y□L□G□D□G□□□□□□H□□F□D□F□L□D□□
 □S□R□U□W□X□D□U□L□D□V□□□G□H□E□H□□□□H□V□W□D□U□□

no burocráticas, lo que es difícil cuando el Estado ejerce el monopolio de la administración y operación portuaria.

Como el Estado y los inversionistas privados comparten intereses comunes en los puertos, es conveniente que

□H□O□O□R□V□□□X□□L□□T□X□H□□□□V□X□V□□□H□V□I□X□H□

competitividad El Decreto Ley de privatización portuaria dispone la liquidación de determinados puertos marítimos y

□□X□Y□L□D□O□H□V□□□V□L□□□□□R□I□U□H□F□H□U□□□□D□O□V□

Una política portuaria moderna debe responder a:

- Aspiraciones y necesidades regionales.
- Al proceso de creación de nuevos polos de desarrollo y a los consiguientes requerimientos de las vías de penetración.
- A las necesidades del comercio y tránsito a través de las vías interoceánicas.

La política portuaria requiere considerar prioritariamente los elementos que contribuyan al desarrollo de nuestro comercio marítimo. Para ello, entre otros, se estima necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Los aspectos organizativos.
- La importancia de los puertos principales y secundarios en el desarrollo nacional.
- Los requerimientos portuarios para las vías interoceánicas, □□X□Y□L□D□O□H□V□□□□□□□□O□D□F□X□V□W□U□H□V
- Conceptos de megapuertos, puertos de transbordo, sus ventajas y posibilidades.
- Requerimientos portuarios frente a los tratados y convenios internacionales.
- Control ambiental portuario.

6.5 Privatización Portuaria

Mediante el Decreto Ley Nro. 25882 del 24 de noviembre de 1992, se incluyó a la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU) □H□□□□H□O□□□S□U□R□F□H□V□R□□□G□H□□□3□U□R□P□R□F de concesionar varios terminales portuarios de la República. □\$□X□□T□X□H□□□□R□□□V□H□□□□D□□□L□□G□L□F□D□G□R□□ los objetivos de la privatización portuarios buscan mejorar la □L□□I□U□D□H□V□W□U□X□F□W□X□U□D□□□S□R□U□W□X□D□U□□□ reducir el tiempo de los buques en puerto, (tiempo de amarre, tiempo de entrada y salida, velocidad de descarga, etc.) y disminuir los costos, a través de la participación de la inversión privada.

Es importante considerar en este proceso la descentralización portuaria, así como la eliminación de todo tipo de monopolio, desde que si bien es verdad que ENAPU mantuvo un monopolio, sería un error reemplazar el monopolio del Estado por un monopolio privado. En ese escenario, podría ser importante el papel que cumplen dos nuevas organizaciones, PROMPEX y OSITRAN.

A la fecha han sido concesionados el Puerto de Matarani y de Paita y todavía es muy pronto tratar de extraer conclusiones del proceso de privatización. Considerando principalmente la UHFXSHUDFLy DPSOLDFLy potencial de expansión de Matarani es grande.

Por los muchos factores e intereses que intervienen en la privatización de los puertos se considera que no se trata de un proceso fácil. Cada puerto se debe analizar la situación con una perspectiva estratégica y confeccionar bases justas y con posibilidades de éxito, que promuevan el interés por la inversión y posibiliten tener competitividad en el mercado.

Los concesionarios están obligados a:

- *El pago de derechos de concesión*, por tratarse de negocios en marcha que se entregan con un movimiento económico. Este pago debe estar de acuerdo con el valor físico del puerto y sus instalaciones, incluidas las perspectivas comerciales y el tiempo de concesión, que permita al inversionista recuperar la inversión con un resultado justo. En este sentido se ha señalado un horizonte de 30 años.
- *Mejorar la infraestructura*, con un compromiso de inversión inmediato que puede ser entre 1 y 5 años, y un compromiso de inversión a 30 años en base a un plan maestro de desarrollo como guía de orientación, que sin constituir una camisa de fuerza para el proyecto asegure un proceso de desarrollo.

Aunque la realidad y las características de cada puerto son diferentes, en el Plan Maestro, debería tener en cuenta, básicamente, los siguientes puntos:

- Mejora de la infraestructura portuaria, para atender buques portacontenedores de segunda generación o de mayor capacidad si así se determina.
- Equipamiento de los puertos, teniendo en cuenta que en la actualidad casi todas las operaciones de carga y contenedores

se efectúan con maniobra de los buques, pues ninguno de los puertos está equipado con equipos de maniobra adecuada.

- Dragado de canales de acceso a los puertos para profundizarlos y reforzamiento de los puertos de atraque para permitir el ingreso de buques de cuarta generación.

0 D L P L D F L y G H O D H F

- Exigencia de que los puertos de una misma región tengan G L I H U H W H V F R F H V L R D U L R competencia.

- Asegurar para los servicios portuarios regulados la supervisión G H 2 6 , 7 5 \$ 1 S D U D M D U W ese tope negociarse las tarifas libremente.

- Salvo en el caso del Callao, concesionar los puertos como unidades integrales de negocios. Diseñar una estrategia de concesionamiento del Callao, que tenga en consideración la existencia de servicios especiales de carga líquida, carga a granel, carga general y contenedores, y la necesidad de establecer servicios comunes.

- Estudiar y solucionar los problemas ambientales, principalmente en los puertos que manipulan concentrados de minerales y harina de pescado.

- Coordinación con otras entidades del Estado para facilitar el transporte terrestre, y asegurar un rápido movimiento de la carga de embarque y desembarque.

6.6 Categorías Portuarias

Debe tenerse en consideración la existencia de tres (03) categorías portuarias, establecidas en materia de la evolución de los puertos:

- a. Puertos de primera generación.- Puertos pequeños que sólo prestan servicios de manipuleo de la carga.

- b. Puertos de segunda generación.- Puertos que ofrecen además, servicios vinculados al embalaje, marcado de la carga y reparación de contenedores.
- c. Puertos de tercera generación.- Los que prestan todo tipo de servicio.

de los tipos de puerto:

- a. Puertos de actividad internacional.- Habilitados para la exportación, importación y transbordo de mercaderías.
- b. Puertos especializados.- Cuyas operaciones está en función
- c. Puertos generales.- Los que atienden todo tipo de cargueros.
- d. Puertos de actividad internacional.- Los que atienden todo tipo de mercadería.

6.7 Agencias Marítimas, Fluviales y Lacustres

Las Agencias Marítimas, Fluviales y Lacustres son organizaciones que constituyen un enlace entre el comercio y el transporte marítimo. Por mandato de la ley, éstas Agencias asumen la representación de los armadores, los propietarios de las naves y sus capitanes, frente a las autoridades y a otras personas naturales y jurídicas que participan en las operaciones de las naves en los puertos nacionales, tanto marítimos, como

Las Agencias Marítimas, Fluviales y Lacustres también pueden desempeñarse como Agencias Portuarias o Agencias de Estiba, y en tal papel asumen todas las obligaciones y responsabilidades derivadas de, entre otros, el desembarco, el transporte terrestre y el almacenamiento de la carga.

Una importante función de dichas Agencias es la contratación de personal para conformar las cuadrillas de trabajo portuario.

Con la nueva política liberal adoptada en el sector marítimo, actividades portuarias, se han superado o están en proceso de solución muchos inconvenientes. Se ha logrado, por ejemplo:

- Mejoras en las comunicaciones de la nave a su ingreso a aguas jurisdiccionales.
- Flexibilidad para la recepción de las naves, al haberse suprimido el sistema de recepción de buques sólo en bahía, permitiéndose ahora la recepción e inspecciones sanitarias en muelle.
- Nueva gestión del personal, que permite asegurar la
- Nuevo tratamiento del concepto de uso del muelle, que ha permitido la reducción importante de tarifas a las naves.

Es necesario revisar las normas y dispositivos legales existentes para ejercer en forma apropiada la supervisión y enlace entre los organismos y Autoridades Gubernamentales correspondientes, con las Agencias respectivas, facilitando la acción global y evitando innecesarias trabas o falta de un adecuado control.

6.8 Trabajo Marítimo - Portuario

6.8.1 Antecedentes

El Trabajo Marítimo – Portuario siempre fue considerado como una actividad de características especiales, tanto por tratarse de un trabajo complejo como por la variedad de empleadores y las circunstancias especiales en las cuales se desarrolla.

Otra característica singular, es la naturaleza del medio que no siempre era el mismo, pues el trabajador podía en trabajar en tierra, muelle o depósitos, en lanchones, en la playa o en la cubierta y bodegas del buque, con mal o buen tiempo, de día o de noche.

Prácticamente hasta la culminación de las obras del nuevo Terminal Marítimo del Callao, todo el personal que laboraba en las faenas de carga y descarga en el Callao y en los otros puertos de nuestro litoral estaba controlado por la Capitanía de Puerto o de la Aduana correspondiente donde no había Capitanías. Esta situación se mantiene hasta marzo de 1935, en que se produce un hecho que posteriormente tendría una enorme importancia para los trabajadores marítimos. La creación de la “Comisión Controladora de Trabajo Marítimo”-CCTM, se hizo con la finalidad de regular el trabajo marítimo, tomando al día, relacionado con los servicios de descarga y embarque de mercadería y pasajeros y dirimir las cuestiones que se susciten entre estos, el Terminal Marítimo y las compañías de vapores”. Las funciones de esta Comisión, entre otras, eran las de registrar y controlar a los trabajadores marítimos, extendiendo su control a las labores que estos tenían en las naves. Asimismo, se constituía en una suerte de tribunal de trabajo, cuyos fallos eran de carácter inapelable. Esta Comisión tuvo una intensa actividad en sus 55 años de vida Institucional relacionada con la regulación del trabajo marítimo, teniendo una gran participación en las operaciones portuarias que devinieron en costosas e importantes para el comercio marítimo peruano. La Comisión se encargó de regular el trabajo marítimo, incluyendo la remuneración mensual ordinaria de los trabajadores titulares de los Gremios Marítimos del Puerto de Chimbote y demás puertos de actividad continua, por citar un solo ejemplo, que de haberse puesto en práctica, habría ocasionado que nuestro Comercio Exterior se hubiese visto seriamente afectado.

Cabe resaltar la actuación que cumplió la Asociación Peruana de Agentes Marítimos, la misma que dio la voz de alarma sobre la grave situación en que se encontraba

ampliado por el Decreto Supremo Nro. 004-2003-TR, son los dispositivos legales vigentes que establecen las políticas públicas del Sistema Laboral Marítimo.

En cada puerto de la República deberá existir un Registro abierto, libre y voluntario de trabajadores aptos para realizar trabajo portuario. En este Registro se inscribirán los trabajadores que cumplan con los requisitos señalados por la Ley de Trabajo Portuario y su Reglamento. Cabe indicar que este Registro debe también ser proporcionado a la Autoridad Marítima, para contribuir al cumplimiento de las funciones que corresponden a su jurisdicción.

El Registro podrá consignar hasta dos especialidades por cada trabajador, siempre que estos acrediten capacitación y experiencia en la segunda especialidad, la que quedará anotada como especialidad accesorio a la principal.

Los trabajadores podrán optar por alguna de las siguientes especialidades:

- a) Estibadores
- b) Grueros – Wincheros
- c) Portaloneros
- d) Elevadoristas
- e) Tarjadores

Esta designación busca responder a una concepción del trabajo marítimo – portuario. Asimismo, en la aplicación de los dispositivos que norman esta actividad se deberá procurar seguir lineamientos avanzados que faciliten las relaciones entre el empleador y trabajador, situaciones que deben mantenerse mediante el uso de criterios justos y respeto mutuo buscando resultados que visen debidamente el interés nacional.

7. Aduanas

Las políticas públicas sobre aduanas están contenidas en las normas legales y reglamentarias vigentes del Decreto Legislativo Nro. 1053 26/07/2008 que aprueba la Ley General de Aduanas y el Decreto Supremo Nro. 010-2009-EF del 15/01/2009 que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas.

Desde que más del 90 por ciento del volumen de mercancías se transporta por vía marítima, el examen del servicio aduanero está referido casi exclusivamente al que brinda la Aduana Marítima del Callao, donde se hallan concentradas tanto las importaciones como las exportaciones.

La Aduana Marítima del Callao es una de 17 aduanas operativas, y por tener dentro de su jurisdicción al puerto del Callao, constituye la aduana de mayor importancia y, en la actualidad, representa alrededor del 80 por ciento del comercio exterior y más del 60 por ciento del total de recaudación de las aduanas del país.

La organización aduanera conlleva una serie de limitaciones y

enumerar:

1. Complejidad en el trámite de las destinaciones aduaneras.
2. Complejidad en el trámite de las destinaciones aduaneras.
3. Corrupción.
4. Legislación frondosa y contradictoria.
5. Infraestructura obsoleta.

Sobre el particular, en el proceso de transformación efectuado, puede apreciarse lo siguiente:

Este problema ha sido enfrentado con decisión, Aduanas cuenta con un plantel de Ejecutivos, casi todos profesionales. Este cambio

disposición al diálogo con el Sector Privado, representado por los
\$XOLODUHVGHO)XFLy
Ley vigente a los Agentes de Aduana.

2. Complejidad en el trámite de las destinaciones aduaneras

Se ha avanzado mucho en este campo, gracias a dos factores fundamentales: la reducción del espectro arancelario, a sólo dos tasas de 15% y 25%, y los principios de presunción de veracidad y VLPSONOLFDFLydGPLLVWUDW

Estos dos argumentos han permitido, entre otros:

- a) La instauración del Aforo Documentario, haciendo abstracción del reconocimiento físico de las mercancías. Sin embargo, mientras la Ley señala como máximo un 5% de Declaraciones de Importación que deben ser sometidas a reconocimiento físico, a través de una norma de menor jerarquía (Decreto Supremo), se ha elevado dicho porcentaje al 15%.
- b) La mecanización o computarización de los procedimientos es sin duda otro elemento importante, dentro de este proceso de modernización y facilitación de trámites.
- c) La interconexión directa (On Line) de la SUNAT, con aquellos bancos autorizados a recaudar derecho de aduana contribuye a evitar los problemas de defraudación, que son de dominio público.
- d) del valor FOB, de las mercancías que se importan al país representa un apoyo para Aduanas. Sin embargo, cuando se trata de importaciones en las que no intervienen las Empresas Supervisoras, se comete en Aduanas una serie de arbitrariedades, desconociéndose en muchos casos el valor declarado, y ajustándolo en forma arbitraria, a pesar de las reglas de valoración existentes (Bruselas señala que el valor correcto es “el usual de competencia”; el GATT indica que debe aceptarse “el valor de transacción”)

3. Corrupción

Este problema ha sido corregido en gran medida, sin embargo,

□V□X□E□V□L□V□W□H□□□ □D□O□J□X□□D□V□□ □G□H□□F□L□H□□
afrontadas por la SUNAT, que se originan:

a) En la escasez de personal que existe en determinados Departamentos, factor que crea congestión y atrasos, e indirectamente motiva al usuario a buscar soluciones no ortodoxas.

b) En reglamentos poco claros y complicados, excesivamente □□V□F□D□O□L□V□W□D□V□□□□□T□X□H□□□G□H□V□G□L□F□H□□
excesiva libertad de decisión del funcionario aduanero, que muchas veces se inclina por determinada interpretación de las normas, impulsado por otros intereses.

c) En la impunidad que tiene el funcionario aduanero, cuando aplica □V□D□□F□L□R□□H□V□□□L□□M□X□V□W□L□□F□D□G□D□V□□□□
cobranza coactiva, sin ningún fundamento, buscando con ello □F□U□H□D□U□□□□O□D□□□□S□R□V□L□E□L□O□L□G□D□G□□□□G□□□
□G□H□□□T□X□H□□□H□O□□□□F□D□P□E□L□R□□□□G□H□□□□O□D□□
que puede demorar un tiempo inaceptable y perjudicial para el usuario.

4. Legislación frondosa y contradictoria

Han quedado en vigencia algunas normas dictadas hace ya algunos años, que resultan contradictorias con los principios de buena fe y de modernización que hoy orientan al sector Aduanas. Nos referimos por ejemplo:

a) Al reglamento para el uso de contenedores, que señala una serie de gestiones de tipo puramente burocrático para el desaduanamiento de mercancías que se importan dentro de este tipo de embalajes.

b) Al Reglamento de los Depósitos autorizados de Aduana, que □U□H□T□X□L□H□U□H□□□□G□H□□□□X□□D□□□□X□U□J□H□□W□H□□

5. Infraestructura obsoleta

En este aspecto debemos admitir que los cambios puestos en práctica por Aduanas son importantes. Hoy en día el sistema cuenta con su propio Centro de Cómputo, ya no depende del MEF, y todas las Aduanas Mayores de la República han computarizado sus operaciones.

Sin embargo, pese a las acciones efectuadas, aún existen GHFLHFLDVTXHUHTXLHUH de Aduanas.

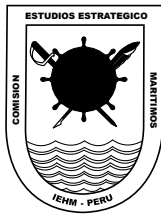
ANEXO

BALANZA COMERCIAL*

Cuadro Nro.1 (En millones de U.S. Dólares)

1980	3,916	3,090	826
1981	3,249	3,802	- 553
1982	3,293	3,722	- 429
1983	3,015	2,722	293
1984	3,147	2,140	1,007
1985	2,978	1,806	1,172
1986	2,531	2,596	- 65
1987	2,661	3,182	-591
1988	2691	2,790	-99
1989	3,488	2,191	1,197
1990	3,231	2,891	340
1991	3,329	3,494	-165
1992	3,434	4,051	-567
1993	3,464	4,043	-579
1994	4,573	5,596	-1,023
1995	5,575	7,761	-2,186
1996	5,987	7,893	-1,906
1997	5,897	7,897	-2,000
1998	5,723	8,200	-2,477
1999	6,114	6,713	-599
2000	7,034	7,351	-317
2001	7,108	7,198	-90
2002	7,647	7,440	207
2003	9,091	8,255	836
2004	12,809	9,805	3,004
2005	17,336	12,076	5,260
2006	23,800	14,866	8,934
2007	27,956	19,599	8,356
2008	31,529	28,439	3,090
2009	26,885	21,011	5,873
2010	34,946	28,809	6,137
2011	45,448	36,574	8,874

* Fuente: BCRP, 2012.



Proverbios Institucionales

- 1. Los hombres pasan, la institución queda.*
- 2. Una vez admitido, siempre acogido.*
- 3. Las instituciones sobreviven a sus fundadores.*
- 4. Ser institucional es ser solidario.*
- 5. Hacer institución es trabajar en equipo.*
- 6. Al decidir grupal, el consenso es la premisa.*
- 7. Si hay tolerancia, hay equipo.*
- 8. Productividad en grupo es cooperación.*
- 9. Obligado de hacer, nunca a cotizar.*

□□□□□□□□ □,□□*H*□□□*L*□□□*D*□□□□□*S*□□*U*□□

CTP «Doctrina Marítima».