Transporte marítimo peruano en el siglo XX

Aproximación histórica y perpectivas

José Eduardo Cavani Ríos

Las mejores enseñanzas para el porvenir se obtendrán con las lecciones del pasado.

Helmuth Von Moltke

Através de la historia el medio acuático ha jugado un papel importante en nuestro desarrollo. El que el 95% de nuestras exportaciones emplee el transporte marítimo dice mucho de su importancia y del valor que tiene el mar en nuestro crecimiento económico: el destino del Perú está ligado estrechamente a éste. Y es allí donde, en el presente siglo, debemos buscar las oportunidades para el avance y fortalecimiento de nuestro comercio exterior.

En épocas recientes, este medio de transporte fue cobrando mayor relevancia, lo que motivó que algunos gobiernos, quizá con buena intención, optaran por medidas intervencionistas regulando con relativo éxito esta actividad. El péndulo siempre fue de un proteccionismo muy acentuado a la adopción de medidas liberales irrestrictas.

El presente trabajo busca identificar dentro de la historia reciente de nuestro transporte marítimo la línea estatal seguida en este tema que, si bien ha tenido un efecto positivo, este fue en ocasiones efímero, provocando a menudo retraso tecnológico tanto en la infraestructura portuaria como en los buques mercantes de bandera peruana.

Por otro lado, las medidas liberalizadoras aplicadas por los gobiernos desde el inicio del siglo XX buscaron la competitividad de nuestro transporte marítimo frente a los avances que venían experimentando las más importantes flotas del mundo. Sin embargo, al final de ese siglo, nos hemos percatado que junto a estas políticas liberales debieron, en su oportunidad, ir otras que resguardaran principalmente a nuestra marina mercante.

En la actualidad, la globalización obliga a los países marítimos a ajustarse a las exigencias del comercio mundial, de tal forma que puedan brindar un servicio seguro, eficiente y rápido. El enfoque estatal al respecto debe sustentarse sobre la

toma de conciencia de que es imperativo reestablecer nuestra marina mercante y modernizar nuestros puertos.

Para plantear esta situación hemos dividido este trabajo en dos partes: las oscilantes tendencias de nuestro transporte marítimo (proteccionismo y liberalismo), y las perspectivas y los retos que se le plantea a esta actividad en el siglo XXI.

1. El transporte marítimo peruano durante el siglo XX

El transporte marítimo es lo que "materializa el intercambio de mercaderías a través del medio acuático, comprendiendo todo lo relativo a los tráficos, cargas, marina mercante y a los seguros"[1]. De esta forma, "entre los usos que del mar ha hecho el hombre, probablemente el del transporte es el más antiguo y trascendente"[2].

Para nuestro país la importancia del transporte marítimo descansa en que "es una actividad que a través de los tiempos ha sido factor fundamental de la integración de nuestros pueblos y ha fomentado el intercambio comercial gracias al servicio que prestan los puertos tanto a la llegada como a la salida de las naves"[3].

Es bueno señalar que esta actividad permite alcanzar para el Perú los siguientes objetivos estratégicos[4]:

a) Contar a mediano plazo con una marina mercante eficiente y capaz de:
   - asegurar el transporte de cuando menos el 50% de los fletes de nuestro comercio exterior en las líneas de trafico regular y el máximo posible en los otros tráficos, así como el abastecimiento estratégico y la continuidad del mismo, aun en casos de emergencia nacional e internacional;
   - garantizar la continuidad de nuestro tráfico de cabotaje marítimo, fluvial y lacustre en toda circunstancia;
   - lograr el máximo rendimiento para obtener el mayor ingreso de divisas para el país;
   - constituir una reserva naval que pueda contribuir eficazmente a la defensa nacional; y
   - ofrecer una fuente de trabajo técnico y atractivo.
b) Obtener la mayor ventaja posible de la ubicación estratégica del Perú en la cuenca del Pacífico, convirtiendo uno de los puertos de nuestro litoral en el centro de trasbordo de cargas más importante en la costa sudamericana.
c) Establecer un sistema de seguros y reaseguros que responda adecuadamente a los requerimientos del transporte marítimo.

Sobre el primer punto, hay que señalar que, "para un país, el no contar con

1 Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú (en adelante IEHMP), *Proyecto de Política Marítima (Intereses Marítimos)*, Lima, IEHMP, 1990, p. 24.

2 Carlos Lema Osores, "La Seguridad Marítima en tiempos de paz: control, vigilancia y protección. La Autoridad Marítima", en *El uso del mar y su influencia en la seguridad nacional*, Lima, IEHMP, 2000.

3 Miguel A. Rojas Vivero, *Puertos peruanos*, Callao, Empresa Nacional de Puertos S.A., 1989, p. 5.

4 IEHMP, *Proyecto de Política Marítima*, p. 107.

una marina propia equivale a enajenar su libertad de dirigir y realizar su comercio exterior, dejándolo en manos de extranjeros. Por ende, los conceptos de marina mercante y libre acceso al comercio mundial están estrechamente ligados"[5].

No hay que olvidar que "a lo largo de la historia la política de transporte marítimo en el mundo ha oscilado entre dos modelos opuestos: el proteccionista y el librecambista. La adopción de uno u otro modelo en cada país o Estado ha dependido de los intereses marítimos particulares en vigor y de las políticas económicas generalmente adoptadas a nivel nacional"[6].

El transporte marítimo luego de la guerra con Chile

El escenario del transporte marítimo anterior a la guerra con Chile era expectante. Entre 1852 y 1860 se inició la transformación de la navegación a vela por la de vapor, encontrando al Perú sin medios



5 Bernardo Durán, *La Reserva de carga en el Transporte Marítimo*, Lima, Universidad San Martín de Porres, 1992, p. 22.

6 IEHMP, "La Política de Transporte Marítimo en el Perú: Bases para un documento de posición de la Marina", Lima 20 de junio de 1993, p. 10.

ni capacidad para adaptarse a la nueva tecnología. Los gobiernos de la época optaron por la apertura de todos los puertos a los vapores de todas las naciones, frenando así toda posibilidad del desarrollo naviero propio.

En efecto, en 1861 se permitió a la Pacific Steam Navigation Company seguir manejando el servicio de cabotaje en nuestro litoral. Además, años más tarde, en 1872, "se elimina la exigencia de que los capitanes de los buques nacionales sean peruanos, dejando como única condición que conozcan el idioma español y revaliden sus títulos".

Medidas como esta motivaron que, a principios del siglo veinte, aquella compañía naviera británica que operaba en el Pacifico, modificará sus estructuras navales. Así lo rescata Arthur Wardle cuando señala lo siguiente:

"A principios del siglo veinte, era tal el estado de los negocios, que, de dos naves que había mandado construir la Compañía, una, el *Potosí* (5300 toneladas) debía ser vendida inmediatamente, y la otra, el *Galicia* (5896 toneladas), sufrió modificaciones considerables en su estructura a fin de acondicionarla para el transporte de carga general. Se ordenó un nuevo buque auxiliar, el *Perico* (268 toneladas), para reemplazar el *Morro* en Panamá"[7].

El perder la Guerra del Pacifico significó para el Perú un golpe muy duro para la moral nacional y su economía. Las actividades portuarios, con el salitre y el guano fuera del escenario comercial, se restringieron al cabotaje y exportación de pocos insumos. Sin embargo, manteníamos el tráfico marítimo con las potencias del orbe e incluso con algunos países latinoamericanos como Ecuador y Chile.

Esto se mantuvo gracias a que, en el periodo de 1861 a 1903, se aplicó una política marcadamente liberal dejando a los vapores extranjeros en igualdad de condiciones con los nacionales. El resultado: los negocios británicos se hacían más fuerte que los norteamericanos, de tal forma que la "Grace, Wessel & Duval, Fred T. Ley y la Foundation Company fueron empresas cuya participación en transporte marítimo y comercio (las dos primeras) y en construcción (las dos últimas) fue más importante que la de cualquier otro capital americano presente en estas ramas"[8].

En general Yepes rescata que "en el proceso de inserción al mercado capitalista internacional, las casas comerciales en el Perú, cuyo núcleo más poderosos lo constituían las británicas, jugaron un rol decisivo. A través de un complejo tejido de intereses -banca, seguros y transporte marítimo- por un lado, y en asociación con fracciones de la burguesía peruana y otros capitales foráneos por el otro, el capital británico controlaba una gran parte de las actividades de importación y exportación"[9].

---

7 Arthur C. Wardle, *El Vapor conquista el Pacífico: Anales de las hazañas marítimas, 1840-1940*, Valparaíso, Universo, 1940, p. 167.

8 Ernesto Yepes, "Los inicios de la expansión mercantil capitalista en el Perú (1890-1930)", *en Historia del Perú*, Lima, Juan Mejía Baca, 1981, VII, p. 372.

9 Ibidem, p. 368.

No obstante la fuerte presencia del capital británico en el transporte marítimo, "en los primeros años del siglo XX, se inicia una etapa en la cual el Estado comienza a tomar conciencia de la importancia de contar con una flota mercante nacional. Muestra de ello es la Ley de Fomento y Protección de la Marina Mercante dada en 1903, así como la Ley 194 en que se autoriza al Poder Ejecutivo un subsidio de treinta mil libras anuales para la formación de una Compañía Nacional de Vapores"[10].

En efecto, a comienzos de ese siglo el Perú no tenía Marina Mercante ni para atender la exigencia comercial interna. Sólo la Compañía Inglesa de Vapores (Pacific Steam Navigation Company) y la Compañía Sudamericana de Vapores (chilena), operaban en nuestro litoral sin restricciones. En fin, esto es consecuencia de lo que Basadre señaló: "La Guerra del Pacífico significó la destrucción del aparato mercantil que durante décadas había impulsado el *boom* guanero. En términos monetarios, sólo bastante más tarde las exportaciones recuperarían la magnitud de 1877".

El inicio de nuestra flota comercial

No bien entrado al siglo XX, en 1903, se suscita el hundimiento del vapor *Arequipa* de la Pacific Steam Navigation Company, pereciendo alrededor de ochenta personas que iban a bordo. Un años más tarde, Estados Unidos promulgó la *Cargo Preference Act* que "estableció, por un lado, la reserva de carga y, por el otro, subsidios tanto para la construcción como para la operación de buques abanderados en el país"[11].

El Perú ese mismo año crea la Compañía Administradora del Guano, que se encargó de "la explotación de los depósitos de guano, del cuidado de las aves y de los depósitos de abono"[12]. Además, en 1906 por Ley N° 164 se crea como sociedad anónima la Compañía Peruana de Vapores. El capital inicial era de S/. 3 000 000 00 que correspondía a 300 000 acciones de S/. 10 cada una.

Mientras la mencionada compañía naviera británica inició en 1907 una serie de implementaciones a su flota: se construyeron en Glasgow los vapores *Huanchaco* (4524 toneladas), *Junín* (4536 toneladas), *Kenta* (5025 toneladas), *Quillota* (3674 toneladas) y *Quilpé* (3669 toneladas), todos de doble hélice; y las unidades de primera clase de los vapores *Oravia*, *Oropesa* y *Orissa*, fueron totalmente renovados y modernizados. La flota, sin embargo, sufrió la pérdida del *Santiago*, cerca de Corral, el 18 de junio, y del *Colombia*, a la altura de Lobos de Tierra, el 9 de agosto, y el *Callao* (antes *Gaelic*) fue vendido[13].

---

10 Durán, ob. cit., p. 55.

11 IEHMP, *La Política de Transporte Marítimo en el Perú: Bases para un documento de posición de la Marina*. Lima 20 de Junio de 1993. p. 10.

12 Luis Ezeta, *Breve reseña histórica de la Marina Mercante Peruana*, Lima, Desa, 1989, p. 42.

13 Wardle, ob. cit., p. 173.

La creación de la Compañía Nacional de Vapores

La Compañía Peruana de Vapores nació en 1906 por iniciativa del presidente José Pardo y Barreda y de su ministro de Hacienda Augusto B. Leguía. Siendo sus primeras líneas de navegación: directa (Panamá-Callao), escala (hacia Guayaquil, Valparaíso e intermedios) y especiales (realizadas entre los puertos de Huacho, Callao, Pisco e intermedios).

Asimismo, por resolución suprema del 21 de julio de 1906 se determinaron las bases para conformar la Compañía Nacional de Vapores y Dique Flotante del Callao, otorgándole "una subvención anual de 30 000 libras peruanas y garantizándole la exoneración de todos los impuestos que afecten a la navegación, patentes y registro mercantil y marítimo o cualquier otro, la liberación de derecho de aduana a los víveres y artículos navales que se imparten para el servicio y consumo de la Compañía"[14].



Aquellas 300 000 acciones de S/. 10 cada una fueron colocadas totalmente el 18 de octubre de 1907. Luego, hasta 1909, la CPV adquiere los vapores *Ucayali* y *Huallaga*, junto a la barca *Elizabeth*, y establece sus oficinas en el Callao. La situación, entonces, era promisoria. Sin embargo, como esta flota no podía cubrir sola todo el tráfico que la ley le había designado, su Directorio decidió apelar al empréstito extranjero, logrando adquirir los buques *Mantaro*, *Urubamba* y *Pachitea*, que arribaron al Callao en 1911. Esta medida rindió los efectos esperados.

Hasta 1914, en que se inició la Primera Guerra Mundial, se dio en el seno de la Compañía una serie de inconvenientes con el Estado, ya que este deseaba cada vez más aumentar su influencia en las decisiones del Directorio, aun cuando la ley -por ser una sociedad mercantil- le otorgaba autonomía para su accionar. Esta pugna seguirá a la Compañía durante toda su vida institucional, perjudicándola en su desempeño.

En efecto, hasta ese año, "los barcos de la CPVDC habían limitado su actividad a la costa oeste sudamericana, entre Valparaíso y Panamá. En 1915, con la apertura del Canal de Panamá, se extiende el tráfico a los puertos del Atlántico de Norte América con los vapores *Pachitea* y *Mantaro* y a Inglaterra con el *Urubamba*"[15].

14 Palabras del capitán de travesía César Macher Medina recogidas por Ezeta, ob. cit., p. 36.

15 Mario Castro de Mendoza, *La Marina Mercante en la República*, 1821-1968, Lima, Talleres de Artes Gráficas Martínez EIRL, 1980, II, p. 78.

Las guerras mundiales y el *boom* de las materias primas

Hay que reconocer que los conflictos mundiales originaron un crecimiento en nuestras exportaciones de materias primas como el azúcar, algodón, arroz y minerales, provocando un apreciable incremento en nuestro comercio exterior. Al mismo tiempo que se originaba un fenómeno adverso que perjudicaba a otro rubro del transporte marítimo, el de pasajeros.

En efecto, "en parte debido a las restricciones impuesta a la inmigración por las autoridades norteamericanas y en parte debido también a las mayores posibilidades de trabajo en Europa, después de 1918, la industria del transporte marítimo de pasajeros a ultramar llegó a sufrir una prolongada crisis que estuvo a punto de colapsarla, sobre todo si se tiene en cuenta la competencia que muy pronto comenzaría a hacerle el transporte aéreo"[16].

La Compañía Peruana de Vapores, durante la Primera Guerra Mundial, ganó ingentes sumas de dinero por conceptos de fletes, pero lamentablemente la poca previsión de sus dirigentes y las intervenciones políticas llevaron nuevamente a la Compañía a la deriva y así fue perdiendo sus buques.

Los comienzos del control estatal del transporte acuático

Durante la Primera Guerra Mundial los países latinoamericanos, principales proveedores de materias primas a Europa, tomaron conciencia de lo riesgoso que resultaba depender, para el desempeño de su comercio internacional, de las flotas navieras extranjeras y de lo importante que resultaba el poseer una flota mercante nacional con el fin de percibir los importantes ingresos por conceptos de fletes.

Por ello, "la Primera Guerra Mundial originó una crisis en el transporte marítimo, por lo que el gobierno tomó posesión de los transportes necesarios para atender las necesidades públicas, y se prohibió la venta de vapores y buques de vela de registro nacional sin previa autorización del gobierno"[17]. Pero la caída aún era imparable.

En el año de 1923 la crisis en el transporte marítimo se agudiza. Un ejemplo claro es el hecho de que a la Sección Mercante de la Escuela Naval del Perú ingresa solo un alumno: Arturo Garro Reátegui. Y recién, cinco años más tarde, se promulga la ley de Cabotaje con el fin de respaldar la actividad marítima.

La crisis de 1930 y su repercusión en la actividad marítima

Para 1930 la situación de nuestro transporte marítimo era clara: "Grace, Pacific Steam Co., La Sudamericana, etc., que entraban y salían de los puertos peruanos, barrían con la carga de exportación y aún con la de cabotaje; mientras tanto las bodegas de los barcos nacionales permanecían vacías, como si no tu-

16 Ramón Hervas, ob. cit., p. 152.
17 Bernardo Durán, ibídem, p. 56.

vieran productos agrícolas y minerales que exportar"[18]. Además, las pocas naves de la CPV sólo tenían a los oficiales estrictamente necesarios, el resto había sido separado.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial cabe rescatar que algunos países aliados que no tuvieron una participación de manera sustancial en el conflicto se vieron repentinamente beneficiados. En efecto, sea por la iniciativa de los países americanos como por impulso de los Estados Unidos se facilitó la adquisición de flotas mercantes excedente. Así el Perú pudo adquirir 8 naves, Argentina 24, Brasil 12 y Chile 6. Asimismo, nuestro país ya había creado en 1948 la Escuela Náutica Miguel Grau.

La reglamentación internacional del transporte marítimo

La década de los años cincuenta significó el inicio en el uso de contenedores en el tráfico desde y hacia el Perú. En este periodo la CEPAL rescata que gracias a los avances en la arquitectura y la ingeniería naval se implementó sistemas más productivos para la manipulación de la carga, de tal manera que los puertos, frente a la tendencia de hacer los barcos más grandes, más productivos y más especializados, respondieron dragando sus fondos, expandiéndose hacia lugares más próximos al mar abierto y con mayor profundidad de agua, y construyendo muelles, instalaciones y depósitos de mayor tamaño, para recibir carga fraccionada y a granel.

Para contribuir al mejoramiento y modernización de las naves peruanas se crea en 1950 el Servicio Industrial de la Marina (SIMA). Más adelante, en 1964, como resultado de la homogenización de la carga y la incorporación de esta en contenedores, la Organización Internacional de Normalización (OIN) adoptó dimensiones uniformes para tales elementos: "La importancia creciente del transporte terrestre en los viajes de punto de origen a punto de destino ha puesto de relieve el papel que las dimensiones máximas de transporte terrestre de las principales naciones que intervienen en el tráfico han de desempeñar en las dimensiones para transporte marítimo"[19].

Las políticas de sustitución de importaciones

Hasta 1970 las políticas de sustitución de importaciones aplicadas por los países de América Latina y el Caribe resultaban ir a contracorriente del comercio internacional,. Por sustentarse en un esquema de monopolio estatal centralizado y crecimiento hacia adentro sin mirar al exterior.

En esencia, este sistema afectó más a los puertos latinoamericanos, por cuanto a ellos el comercio internacional les exigía modernizarse a fin de que pudieran recibir las naves porta-contenedores: De esta forma, el mantener el uso de méto-

18 Ibidem, p. 41.
19 Ibidem, p. 13.

dos convencionales de manipulación de la carga y soslayar el desarrollo de la contenedorización y las técnicas mecanizadas portuarias nos alejaron prácticamente del comercio mundial. Pasaría, pues, mucho tiempo para que nuestros puertos recibieran a los buques graneleros (Bulk Carrier) y buques tanques.

El manejo estatal del comercio exterior

Recién en 1981 la CPV ante el avance de la contenedorización en la Costa Oeste de Sudamérica optó por incorporar buques del tipo multipropósito con capacidad para transportar todo tipo de carga, incluyendo contenedores. Asimismo, los Estados Latinoamericanos con intereses marítimos como el Perú consideraron la posibilidad, de acuerdo a las directrices de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de desarrollar mucho más sus marinas mercantes mediante la adopción de la reserva de carga.

No obstante, "se debe reconocer que en la práctica el régimen de reserva de carga constituyó un sistema imperfecto, que permitió una serie de abusos y corrupción en la forma de autorizaciones o denegaciones de *waivers*. En algunos casos, bajo el pretexto de proteger y promocionar el desarrollo de la marina mercante nacional –y particularmente la empresa naviera estatal CPV- y permitir su supervivencia, significó una traba para el comercio exterior"[20].

El régimen de la reserva de carga

Cuando se menciona la reserva de carga, reserva de flote o discriminación de pabellón, como también se le conoce, nos referimos a la protección que adoptan los Estados para salvaguardar sus marinas mercantes. Esta es, pues, "una figura jurídica de protección a los armadores nacionales mediante la cual se reserva un determinado porcentaje del comercio interno y externo del país para que sea transportado por naves de bandera nacional"[21].

El inicio de los años 60 marca el comienzo de la intensificación de la intervención del Estado en el ámbito del transporte marítimo con el establecimiento de esta figura. Asimismo, acompañó a esta medida la promulgación de la Ley N° 13996, por la cual se creó la Comisión Nacional de Marina Mercante.

Propiamente, la aplicación de la reserva de carga empieza con el Decreto Supremo N° 3 del 25 de enero de 1966, el cual aparte de mantener la exclusividad del Perú en el manejo de cabotaje reserva el 20% de la carga de exportación e importación a las naves nacionales que operan en líneas estables.

Esta ley, reconociendo que nuestra marina mercante se encontraba en pleno desarrollo, considera el aumento gradual de la reserva de carga hasta en un 50%, y mientras esta no pueda atender todo el comercio exterior se autorizó a las navieras extranjeras a movilizar la carga de exportación excedente.

20 IEHMP, "La Política de Transporte Marítimo en el Perú", p. 23.
21 Bernardo Durán, ob. cit., p. 41.

El Decreto Supremo N° 12 del 13 de mayo de 1966 rompe la exclusividad que teníamos en nuestro propio cabotaje permitiendo que este se realice por naves extranjeras de acuerdo a Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales. Además, establece legalmente qué se debe entender por Marina Mercante Nacional.

En ese sentido, establece que "son naves mercantes peruanas las inscritas en los Registro de la Marina Mercante Nacional, que navegan sujetas a las Leyes de República". En la misma línea, plantea los requisitos para esta inscripción: por lo menos que el 75% sea de propiedad de peruanos; si es una persona jurídica, que esta haya sido constituida de acuerdo a nuestras leyes, y, básicamente, tener Capitán, Oficiales y Tripulantes peruanos.

El inicio y auge de nuestra marina mercante

Desde el 4 de agosto de 1967 el Decreto Supremo N° 13, implementó medidas para apoyar a nuestra marina mercante, obligando a que en los contratos de adquisición en los cuales el Estado interviniera se respetase tanto por éste como por su contraparte las normas legales sobre reserva de carga dictadas a favor de naves peruanas.

En diciembre del mismo año, el Estado peruano –tomando en cuenta que la Corporación Peruana de Vapores estaba teniendo progresos en el acceso a mercados extranjeros- consideró conveniente (mediante el Decreto Supremo N° 291-H) "que los cargamentos de artículos liberados de impuestos aduaneros puedan y deben ser transportados en barcos de la Corporación Peruana de Vapores o sus servicios asociados, en lugar de hacerse en los de bandera extranjera".

Por otro lado, el Decreto Ley 17526 del 21 de Marzo de 1969 crea la Empresa Nacional de Puertos ENAPU-PERU. Y mediante otro Decreto Ley N° 18027, dado nueve meses después, se le otorga la potestad de "administrar, operar y mantener los Terminales y Muelles referidos, así como las instalaciones portuarias particulares que pasen al Estado o que se construyan en el futuro por el propio Estado, de modo que su operación y desarrollo respondan a sus objetivos"[22].

Asimismo, el Perú con el ánimo de brindar mayor seguridad a su tráfico naviero y portuario crea por Decreto Ley, del 23 de septiembre de 1969, el Cuerpo de Capitanías y Guardacostas, "como un organismo especializado de la Marina de Guerra del Perú, bajo la autoridad del Director General de Capitanías y Guardacostas, para ejercer las funciones de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre y Pesquera; de control y vigilancia del litoral, del tráfico acuático en las aguas jurisdiccionales; de seguridad y vigilancia de los puertos, así como para el control y protección de los recursos y riquezas naturales y en general de toda actividad que se desarrolle en el ámbito acuático"[23].

---

22 Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), *Puertos del Perú,* Lima, Atlántida, 1973, p. 12.
23 Carlos Lema, ob. cit., p. 65.

El 2 de junio de 1970 el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado, promulgó el Decreto Supremo N° 012-70-TC, en cuyo artículo primero se dispuso la elevación de "la reserva de fletes de exportación al 50% en toneladas pagantes, a favor de las naves de bandera nacional respecto a la carga que se transporte entre el Perú y los países atendidos"[24].

Mientras en 1976 el tonelaje de la flota mundial que empleaba contenedores iba en crecimiento (aproximadamente 10 millones de toneladas de registro bruto), PESCA PERU vendía su flota, o lo quedaba de ella, "conformándose las PEEAS (Pequeñas Empresas de Extracción de Anchovetas)"[25].

En 1978 se aplicó otra nueva medida tendiente a proteger a nuestra flota mercante: el D-L. 22067 que al margen de brindar el íntegro de carga que se deriva de las compras del Estado a las navieras peruanas, señala en su artículo segundo lo siguiente: "se debe contratar a las naves nacionales, de acuerdo a la siguiente prioridad: a) Compañía Peruana de Vapores CPV; b) Otras navieras nacionales; c) Extranjeras fletadas por la CPV".

Sin embargo, ese mismo año, el desequilibrio tanto en la naturaleza de la carga como en el tonelaje de esta que era empleada en el comercio que los países latinoamericanos, especialmente andinos, tenían con Gran Bretaña nos ofrece una



24 Bernardo Durán, ob. cit., p. 48.
25 Centro de Altos Estudios Sindicales (CAES), *Trabajo Marítimo, Portuario y Pesquero,* Lima, Friedrich Ebert, 1986, p. 169.

razón del porqué muy poca carga que salía de esta región era containerizable y muchas unidades volvían vacías.

Pese a todo ello, al comenzar el decenio de 1980 la Marina Mercante Peruana estaba considerada entre las más importantes de Latinoamérica. Poseer más de sesenta naves le significó manejar una carga que superaba el millón de toneladas lo cual nos aseguraba, al mismo tiempo, miles de empleos. Todo hacía parecer, pues, que las medidas legales adoptadas a su favor permitirían su crecimiento sostenido.

Sin embargo, aquella armadura legal tenia no uno sino dos "talones de Aquiles": La Tecnología y la Competencia. Dos factores que se habían descuidado, ya que cuando las grandes potencias empezaron a desarrollar economías de gran escala requirieron modernizar más sus flotas mercantes de tal forma que contaran con mayor capacidad de almacenaje, lo cual desencadenó una competencia intensa entre los constructores de naves, y luego entre los usuarios de estas.

Las corrientes liberalizadoras

La crisis que se presentó dentro del sector naviero mundial en la década de los años 80 afectó a países tradicionalmente marítimos como los europeos, provocando la reducción considerable del tonelaje de sus flotas. Esto motivó la transferencia masiva de ellas a registros más económicos, especialmente a los libres o abiertos conocidos como *pabellones de conveniencia.*

Por otro lado, las medidas liberalizadoras que los países latinoamericanos adoptaron, entre ellos el Perú, significó un duro golpe para sus marinas mercantes. El competir abiertamente con las grandes potencias en el rubro naviero le significaría un declive en la percepción de ingresos por concepto de fletes y un crecimiento inusitado de sus índices de desempleo.

Las líneas navieras afectadas, europeas y latinoamericanas, decidieron formar un consorcio para operar las rutas del Pacífico. La Compañía Peruana de Vapores fue invitada sin éxito a integrar este grupo al cual se sumaron compañías de países como Chile, Ecuador y Bolivia. Ellos adoptaron el nombre de *Integrated Express Service* (INES)[26].

La idea entonces de los países que tenían cierta presencia en el transporte marítimo era aplicarle a éste medidas de política liberales. Además el propósito de constituir luego un servicio conjunto llamado EUROSAL también incluía el aplicar en Latinoamerica el sistema de transporte total de contenedores, así como organizar el transporte naviero.

En efecto, en 1984 cuando empezaba el decrecimiento de la flota mundial, "EUROSAL constituye uno de los pocos ejemplos de cooperación Norte-Sur en el transporte de contenedores. Los participantes latinoamericanos en ese acuerdo de cooperación son la Compañía Sudamericana de Vapores, Valparaíso, las Líneas

26 Alfred Shultz Llosa, "El Perú y su tráfico Marítimo con Europa", en *Revista de Marina* (noviembre-diciembre 1990), p. 237.

Navieras Bolivianas S.A.M. (Linabol), La Paz, y los Transportes Navieros Ecuatorianos, Guayaquil"[27].

Mientras tanto, para 1985, el Perú contaba con "59 naves de bandera nacional, lo que representaba 614 mil toneladas de registro bruto y más de 4000 puestos de trabajo bien remunerado. Estos 59 buques transportaban aproximadamente el 50% del comercio exterior del Perú"[28]. Un año después el gobierno peruano emitió dos normas legales que intentaron, sin éxito, mejorar aun más esta situación.

Estas dos leyes son: el Decreto Supremo N° 009-86-TC, que elevó al 100% la reserva de carga para nuestra marina mercante, y el Decreto Supremo N° 010-86-TC con el cual se terminó dando todo el monopolio del trafico naviero del Perú a la Compañía Peruana de Vapores.

Esta medida tuvo una reacción adversa del gobierno de los EE.UU. En especial, por parte de la *Federal Maritime Comisión,* institución administrativa del gobierno estadounidense, que puso "restricciones a los barcos nacionales en los puertos norteamericanos. Por ello, se dejó sin efecto el Decreto Supremo 009-86-TC".

Este hecho fue una muestra más también de la "fuerte presión de parte de los países denominados desarrollados, que al haber prácticamente consolidado sus tráficos entre ellos en base a la contenedorización y al sistema multimodal, disponiendo de flotas con naves totalmente celularizadas o de rodamiento (*roll on / roll off*), presionan en los tráficos que aún permanecen operados con naves convencionales o multipropósitos, para que empleen naves celulares"[29].

La disminución de la marina mercante peruana.

La disminución del número de naves de nuestra marina mercante es notoria no por el hecho de que no se hicieran nuevas compras sino por el aumento de las flotas de países desarrollados, la protección –mediante subsidios principalmente-, y el uso intensivo de los contenedores en el manejo de carga, así como de los buques mercantes adecuados tecnológicamente para su transporte.

En 1988 las compañías peruanas como la CPV y la CNP -con la incorporación de los buques multipropósitos como las motonaves *Mantaro, Pachitea* y *Presidente Pardo*- empezaba a incorporar gradualmente la tecnología en este rubro cuando vecinos como Brasil y Argentina empleaban casi en su totalidad los contenedores y en los Estados Unidos, el Lejano y Medio Oriente se empleaban los buques celulares[30].

Además, en ese mismo año el creci-

27 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Transporte Multimodal...*(1984), p. 2.
28 José Teixeira Rivarola, *Estudio sobre la interrelación de la Marina Mercante Nacional y los Puertos* Lima, ENAPU S.A., 1997. p. 9.
29 Miguel Flores, *Historia Marítima del Perú*, p. 892.
30 Guildo Chang, *Política portuaria y transporte marítimo*, p. 139.

miento de la economía internacional y la baja en los precios del petróleo contribuyeron favorablemente a "la mejora del tráfico marítimo internacional y del transporte marítimo"[31], en un escenario donde la flota mundial dejaba su decrecimiento experimentado desde hace cinco años.

La década de los años 90 es un periodo nefasto para nuestra marina mercante, no sólo por la competencia a la cual estaba sometida, que de alguna forma la revitalizaba, sino porque las medidas liberales obligaron a los Estados a adoptar políticas que eliminaran todas las normas que contribuían, aunque de manera artificial, al desarrollo de sus flotas navales.

De esta forma, el Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático propuso a los Estados de la Subregión Andina la eliminación de la reserva de carga. Así, en su Resolución CAATA N° IRE-20 establece la conveniencia de eliminar una medida que había beneficiado mucho al desarrollo de las flotas navales andinas pero que, para ese entonces, las estaba retrasando en su avance tecnológico.

En ese sentido, el 21 de marzo de 1991 la Comisión del Acuerdo de Cartagena (actualmente Comisión de la Comunidad Andina) estableció, en su Decisión 288, "la libertad de acceso para la carga originada y destinada por vía marítima, dentro de la Subregión a ser transportada por buques de propiedad, fletados u operados tanto por Compañías Navieras de los Países Miembros y de terceros países"[32].

Asimismo, expresaba esta norma internacional una consideración adicional, la cual no fue tomada en cuenta por países como el Perú. Esta señala que el acceso, al igual que la Decisión 314, a las cargas entre los Países Miembros se "efectuará dentro del principio de reciprocidad; así también han establecido políticas especificas para el desarrollo de la Marina Mercante de la Comunidad Andina, que debe servir como obligado marco de referencia"[33].

Al parecer el error partió del hecho de que se debió aplicar las medidas compensatorias que la misma Decisión 314 consideraba en su tenor. Esto es flexibilizar la política referente al registro de naves; conceder créditos a largo plazo para la renovación y ampliación de la flota con apoyo del Estado; implementar leyes para liberar las medidas que afectan la actividad de la Marina Mercante nacional y que incidan en sus costos de operación; y aplicar el principio de reciprocidad en el transporte marítimo, es decir aplicar las mismas condiciones a todos áquellos países en donde hay reserva de carga y cualquier otra disposición proteccionista.

El Perú fiel a sus compromisos internacionales y a su política económica neoliberal promulgó el 22 de Junio de 1991 el Decreto Legislativo N° 644, que elimina todas las limitaciones y frenos administrativos y legales que impedían el libre

31 Luis Felipe Villena Gutiérrez, "El Perú y el desarrollo y la productividad del tráfico marítimo internacional", en *Revista de Marina* (noviembre-diciembre 1990), p. 227.

32 IEHMP, *La Política de Transporte Marítimo en el Perú*, p. 18.

33 José Teixeira, *Estudio sobre la interrelación de la Marina Mercante Nacional y los Puertos*, Lima, Enapu 1997, pp. 31-32.

acceso a las rutas y tráficos internacionales que ostentaban las navieras de bandera peruana.

De esta forma, con el Decreto Legislativo N° 644 "en la practica, no se consiguió lo que se deseaba, se pensó que esta apertura total iba a beneficiar a la Marina Mercante Nacional al eliminarse las restricciones que existían para la creación de nuevas empresa navieras otorgándose permisos de operación sin limitaciones y para la adquisición de naves".

Luego, el 3 de julio del año en mención se promulgó el Decreto Supremo N° 020-91 TC, "por el que se eliminan restricciones de carácter administrativo, solicitudes y tasas de permisos de embarque, aprobaciones y visaciones consulares que condicionen o afectan los embarques marítimos de exportadores o importadores".

Desafortunadamente, el año 1992 "se gravó con aranceles e IGV la importancia de naves de alto bordo para el transporte de hidrocarburos, gas, contenedores y multipropósitos aumentando su costo en más del 30% sobre el costo total, desalentando a los inversionistas peruanos a importar naves para ser utilizadas en el comercio exterior"[34].

Esto ha ocasionado, de acuerdo a la opinión de Alfredo Palacios en el artículo recién citado, que "más del 90% de las cargas de exportación e importación en nuestro comercio marítimo se tenga que efectuar a través de naves de bandera de conveniencia, principalmente chilenas, las cuales, en desmedro de nuestra economía, no tributan, no generan empleo, no aportan al PBI y además ocasionan la salida del país de alrededor de un millón de dólares anuales por concepto de pago de fletes".

Además, lo que queda claro es "el hecho de que los 11.8 millones de TM, de carga seca, que ha movido el Perú en sus exportaciones e importaciones en el año 1995, sea sólo de apenas el 18% la que ha sido conteinerizado refleja el poco desarrollo de nuestra industria"[35].

El aspecto positivo de las medidas liberalizadores se puede encontrar en el beneficio conseguido por los usuarios, en quienes ha generado "un sentimiento general de satisfacción, quienes consideran que el transporte marítimo debe estar al servicio del comercio exterior y no a la inversa"[36].

Hablando en cifras, en 1997, la situación de nuestra marina mercante se presentaba de esta forma: "solamente existen 6 buques de bandera peruana con un tonelaje total de 79 861 toneladas de registro bruto, de los cuales los de mayor tonelaje han sido sacados a remate, otros dos operan en el lago Titicaca y tienen una antigüedad de 45 años, quedando por lo tanto sólo dos unidades con bandera nacional que operan en el mar, ambos de propiedad

34 Alfredo Palacios Dongo, "La reactivación de nuestra Marina Mercante", en *Correo,* 28/6/2004, p. 10.

35 Luis Felipe Villena Gutiérrez, "Análisis de nuestro comercio exterior e interior", en IEHMP, *Simposio: Influencia de la actividad portuaria en el desarrollo nacional,* Lima, 1996.

36 José Luis Guerola S., *Transporte marítimo, puertos y aduanas ¿en camino de ser eficientes?,* Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1996, p. 34.

de la Marina de Guerra del Perú. Recientemente y en trámite de permiso, dos M/N de empresas privadas, las M/N Yacu-Runa y Yacu-Ruma para el tráfico en el Río Amazonas desde Iquitos-Puertos de Brasil y Golfo USA"[37].

La desaparición de la Compañía Peruana de Vapores

En 1990, la crisis en la que entró la CPV empezó arrastrando a toda la marina mercante peruana"ya que las cargas que no transporta y los servicios que no atiende son tomados en gran porcentaje por naves de bandera extranjera encareciendo así los fletes para la carga que el país genera"[38].

Esto se agravo con el hecho de que desde 1991 la flota mundial de buques unitarizados experimentó un crecimiento cercano al 25%, desplazando así al empleo de buques convencionales, muy usados por las compañías de los países andinos.

Con las medidas liberalizadoras aplicadas en de los años 90 la Compañía Peruana de Vapores fue la directamente afectada, tanto así que, sumado a los malos manejos y la intervención inadecuada del Estado, provocaron que en 1997 se viera sometida a un proceso de liquidación.

En efecto, al eliminarse la reserva de carga la CPV quedó a merced de la competencia de las navieras extranjeras, tecnológicamente más desarrolladas. De esta forma, el "resultado de una economía de mercado libre, la CPV no pudo competir con las otras empresas navieras nacionales, situación que además se vio agudizada porque se politizó su gestión y se desprotegió su vigencia; siendo desplazada de las principales rutas consideradas rentables"[39].

2. Importancia y perspectivas de nuestro transporte marítimo

De todos los medios de transporte, el marítimo resulta ser el más económico, además de ser el más importante por "la libre y común disponibilidad del elemento acuático como vía, la posibilidad de transportar grandes tonelajes de materias primas o insumos de bajo valor económico"[40].

El transporte marítimo genera puestos de trabajos no sólo por el negocio naviero, que implica una variedad de servicios, sino -porque al vincularse con los puertos- requieren de mayor personal para las cuestiones de construcción y reparación de buques mercantes. Es decir, la constitución de una verdadera industria naval.

En este sentido, las empresas navieras constituyen verdaderas entidades exportadoras de servicios. Sin embargo, actualmente "la compra de buques está gravada con un 15% de arancel que unido al pago del 18% del IGV da una tasa acumulada de 33% del costo del buque". Además,

37 José Teixeira, *Estudio sobre la interrelación de la Marina Mercante Nacional y los Puertos*, p. 9.
38 IEHMP, *Proyecto de Política Marítima*, Lima, 1990, p. 21.
39 Elías Costilla, "Actividad Marítima y portuaria. Proposición de políticas desde la perspectiva de los trabajadores", en Guildo Chang, ob. cit., p. 112.
40 Miguel Flores, *Historia Marítima del Perú*, p. 889.

"este altísimo costo ocasiona que la recuperación de la inversión sea muy lenta y en algunos casos casi imposible. El impuesto a los activos (0,5% anual) que se tiene que pagar existan o no utilidades, empeora aún más la situación y desanima la inversión en este campo", señala José Texeira en su *Estudio sobre la interrelación de la Marina Mercante Nacional y los Puertos.*

El transporte marítimo para nuestro país resulta de vital importancia. Tener cierta influencia en él y aprovechar cierto beneficios que este proporciona resulta una necesidad imperiosa. Ahora que nuestras exportaciones van en aumento, no podemos dejar pasar la oportunidad de implementar una flota naval de bandera peruana.

Emplear los métodos, medidas o políticas usadas en el pasado nos proporcionarían perjuicios que a estas alturas no podemos darnos el lujo de sufrir. La idea debe ser que nuestro transporte marítimo, aunque menor en número, debe ser seguro, eficiente y rápido como deberían ser nuestros puertos.

Existe un consenso en reconocer que para que "exista prosperidad económica debe haber comercio, y para que haya co-



mercio se necesita, entre otras cosas, bajos fletes y facilidades para transportar los productos. Estas dos últimas exigencias las resuelve la vía marítima y de aquí su valor incalculable"[41].

2.1. La marina mercante en el nuevo contexto internacional

Contar con una Marina Mercante resulta estratégicamente importante por cuanto "al ser las dotaciones de los buques de bandera nacional en su gran mayoría de nacionalidad peruana se puede contar con una reserva de personal para situaciones de emergencia capacitado y entrenado; este aporte también es muy valioso ya que al ser la actividad en el mar muy diferente a las que se desarrollan en tierra no es fácil conseguir en cantidad y calidad al personal entrenado que se requiere para situaciones de emergencia"[42].

Además, a través de la historia los océanos han venido desplazándose en grado de importancia en el comercio marítimo mundial, desde que lo inició el Mediterráneo, luego el Atlántico, y en el futuro próximo será el Pacífico el que ostentará gradualmente el predominio en el transporte marítimo acuático, gracias al crecimiento que experimenta China.

Los países de la región andina usan en un 90% el medio acuático para su tráfico comercial. En ese sentido, países como el Perú deberían ver una oportunidad para que los ingresos por todos los servicios derivados de aquel comercio queden en un porcentaje significativo en sus economías. Básicamente, sólo cuatro países miran al Pacifico.

En ese sentido "todos los esfuerzos del comercio exterior se deben dirigir hacia la Cuenca del Pacífico, el gran futuro y esperanza nacional en cuanto a inversión, mercados y tecnologías, por lo que debe prever el desarrollo del tráfico marítimo en esa dirección"[43].

En la actualidad, pues, está cobrando importancia el concepto de interoceanidad el cual es la aplicación del sistema multimodal al caso de nuestra vinculación en las comunicaciones con nuestros vecinos que miran hacia el Atlántico, de tal forma que con un sistema integrado de carreteras y puertos se pueda dar un intercambio de productos y servicios.

El Perú es un país bioceánico. Esto le permite extender su grado de influencia comercial hacia el Atlántico empleando bien sea el sistema fluvial o un sistema artificial, como son las carreteras o los ferrocarriles. En ese sentido, como ya hemos mencionado, Brasil juega un papel importante en el desarrollo de este sistema.

Conclusiones

El transporte marítimo ha jugado un papel importante en el desarrollo de nuestra economía. Y al vincularse con las actividades portuarias su influencia en el aspecto social fue, y es aun en la actualidad,

41 Julio Luna, "Valor que representa la marina mercante dentro de una nación en guerra", en *Revista de Marina* noviembre-diciembre, 1941, p. 654.

42 José Teixeira, ob. cit., p. 17.

43 Alberto Indacochea Queirolo (Ed.), *Hacia una Política Marítima Nacional*, Lima, CEPEI, 1990, p. 51.

de trascendental importancia. No hay que olvidar que el mar ha brindado al Perú grandes oportunidades de crecimiento en su comercio. Ejemplos son, el guano y la harina de pescado.

Estimamos que para este siglo el transporte marítimo, y los servicios que de él se derivan, es el que puede entregar a nuestro país mayor presencia en el comercio mundial. Hay que tomar nuestras previsiones y no repetir los errores del pasado, que básicamente se circunscribieron a la aplicación fiel de políticas económicas que soslayaban nuestra realidad.

La historia de nuestro transporte marítimo ha oscilado entre las medidas proteccionistas de un Estado interventor en todos los rubros de la economía y que necesitado de nuevos ingresos para alimentar una burocracia obstruía el dinamismo que debe tener todo comercio, y las políticas liberales, muchas veces impuestas por organismos internacionales, que dejaban al desamparo a los empresarios navieros peruanos.

Las medidas liberales, per se, no son inadecuadas. Lo perjudicial es la interpretación que los gobernantes le han dado. Muchas veces estas políticas, en el caso del transporte marítimo, han venido juntas a normas de protección de los sectores vinculados a esta actividad, que muchas veces no han sido tomadas en cuenta.

Al Perú ambas medidas no le han rendido frutos. Los avances que se dieron fueron artificiales. Fueron unas veces producto de una armadura jurídica que las mantuvo lejos de la competencia y de los avances tecnológicos, ya que cuando se eliminaron todas las leyes que protegían esta actividad en beneficio de los peruanos quedamos en el desamparo total. Ni el cabotaje nacional sobrevivió al embate de las nuevas tendencias en el transporte marítimo y del comercio internacional.

Muchos autores, con buena intención quizá, aplaudieron la liberalización del comercio marítimo, pensando con justa razón que la competencia elevaría la calidad del servicio. No se equivocaron, esto sucedió pero nos alejó del manejo de nuestro propio cabotaje, neutralizó a nuestra marina mercante y terminó desbaratando a la única naviera peruana que tuvo presencia mundial: la Compañía Peruana de Vapores.

Tener una marina mercante de bandera peruana rinde ciertos beneficios en tiempos de paz y de guerra: nos brinda nuevas divisas por concepto de fletes y es un auxiliar de la Marina de Guerra del Perú. Nuestra historia está, pues, llena de marinos mercantes que dieron un valioso aporte a la Armada Nacional: el almirante Grau fue uno de ellos.

La trayectoria de la Compañía Peruana de Vapores, en especial su Directorio, fue una muestra de lo inconveniente que a veces resulta la intervención del Estado en este negocio. Se podría decir que la principal víctima de ambas políticas económicas fue esta Compañía.

El Perú es un país que usa mucho de su litoral para comerciar. En ese sentido pensar que la carretera que la recorre compite con esta actividad es meridianamente cierto. Los que los sucesivos gobiernos deben buscar es la manera original de integrar el cabotaje marítimo a nuestro sistema vial

y, más adelante, con el sistema fluvial tan importante en nuestro país.

Luego de haber conseguido la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el Perú viene negociando acuerdos del mismo tipo con otros Estados y organismos internacionales, pero viene muy atrasado en la implementación oportuna de nuestra marina mercante y la modernización de nuestros puertos. Dos piezas importantes en el comercio mundial.