La Marina Mercante Nacional:

Trascendencia y rol en el desarrollo nacional



Fiscal Provincial Titular de Lima
51ª Fiscalía Provincial Penal de Lima
MIRTHA CHENGUAYÉN GUEVARA

Históricamente el Perú es un país marino y la existencia y consolidación de una importante Marina Mercante Nacional, alcanzada durante la década del 70 del siglo XX, debe ser reemprendida como una forma de consolidar el actual crecimiento económico, para así alcanzar objetivos de desarrollo nacional.

Introducción

La tradición marina de nuestro país puede ser comprendida a partir de la ubicación geográfica del Perú y gracias a la existencia de vestigios prehispánicos que revelan el antiguo vínculo del hombre peruano con el mar. En efecto, desde la antigüedad el poblador peruano utilizo el mar como fuente de sustento y medio de transporte e intercambio de sus productos, situación que se mantuvo durante el periodo colonial.

Sin embargo, hasta una etapa muy avanzada de la historia republicana, nuestro país desconoció la importancia y exigencia de poseer una flota naviera de bandera, que tuviera como norte el desarrollo comercial vinculado a las metas de seguridad nacional, y los intentos efectuados en realidad constituyeron pasos tímidos en la dirección señalada. De acuerdo con ello, se reconoce que a mediados de la década de 1960 se dieron los pasos decisivos hacia la conformación de una auténtica Marina Mercante nacional y la instauración del posterior Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas significó la consolidación de dicha tendencia que, sin duda alguna, debe ser calificada como importante.

"... las rutas marítimas son las más económicas para el desarrollo del comercio y un porcentaje significativo del comercio peruano se realiza, , precisamente, a través de dichas rutas".

Tomando como base lo reseñado es que las líneas a continuación pretenden destacar las vicisitudes por las que pasó nuestra Marina Mercante, a efectos de poder formular un conjunto de conclusiones y recomendaciones que, esperamos, sean fecundas dentro del actual contexto nacional y regional. Ello es necesario, considerando el actual crecimiento económico del Perú, el cual demanda la puesta en punto de sus capacidades industriales, económicas y logísticas, a efectos de consolidar los logros alcanzados. Por tanto, podemos adelantar la necesidad de la reactivación de la industria naviera nacional y la reconstrucción de la desaparecida Marina Mercante de bandera nacional[1], como manifestaciones de una auténtica toma de conciencia y compromiso con la idea de recomponer la industria de construcción naval, incardinada dentro de los objetivos de desarrollo. Ello para revertir el hecho de que, pese a que el Perú es un país marino, hemos vivido durante los últimos 20 años de espaldas al mar, como si se olvidara que las rutas marítimas son las más económicas para el desarrollo del comercio y un porcentaje significativo del comercio peruano se realiza, precisamente, a través de dichas rutas[2].

Por este motivo, las siguientes líneas constituyen un pequeño homenaje a nuestros hombres de mar, persistentes y comprometidos con los ideales de la Patria y cuyo ejemplo inspiró la formulación del presente artículo. Ellos merecen nuestro reconocimiento y una forma de plasmarlo es mencionar a uno de los directos motivadores: el Almirante Luis Giampietri Rojas, quien sacó a relucir, cuando el Perú más lo necesitaba, el valor y la entrega propios de quienes defienden con su vida la vida de otros peruanos. Del mismo modo, expreso mi gratitud y aprecio hacia el Capitán de Navío José Escobedo Sayán, sin cuyo auxilio difícilmente hubiéramos llevado a buen término el presente trabajo y de cuya alta calidad personal y académica somos testigos. Asimismo, no puedo dejar de mencionar la abnegada y silenciosa labor del jefe del Archivo General del SIMA-PERÚ, señor Manfred Olazábal Castañeda, quien nos orientó sobre el material que sirvió de base para la realización del presente artículo y que compartió con nosotros sus vastos conocimientos sobre la historia de nuestra Marina y su afecto e identificación hacia sus tradiciones.

Cada uno de ellos, con su entrega diaria a la Institución, nos demuestra que la Marina es, sin duda alguna, depositaria de las virtudes cívicas que construyen el Perú de cada día y que lo proyectan hacia un mejor y más grande destino.

Historia

El 16 de diciembre del año 1903 se promulgó la Ley de Fomento y Protección a la Marina Mercante Nacional y el 3 de febrero de 1906 el Gobierno de José Pardo expidió la Ley N° 194, norma que creó la Empresa de Transporte Marítimo, dedicada al transporte de carga y de pasajeros y a la explotación de un dique de reparaciones.

Asimismo, puede afirmarse que hasta la primera mitad del siglo XX la experiencia de las dos guerras mundiales transcurridas llevó al reconocimiento de la necesidad de implementar una flota auténticamente peruana, a efectos de atender las necesidades de desarrollo de nuestro país[3]. La constatación del alejamiento de los buques extranjeros, en la búsqueda de mejores fletes, constituyó una oportunidad de emprender el crecimiento de la flota mercante. Para terminar de consagrar dicho imperativo es que el 18 de julio de 1944 se creó la Compañía Peruana de Vapores[4] —denominada después Corporación Peruana de Vapores (CPV)—.



Alumnos de la Escuela Nacional de Marina Mercante en capacitación en simuladores.

A inicios de la segunda mitad del siglo XX, la entonces Compañía Peruana de Vapores emprendió el crecimiento de su servicio, abarcando el tráfico de los puertos del Atlántico Norte y en el Oriente amazónico, en correspondencia con el crecimiento del comercio exterior del Perú. Ello demandó la incorporación de nuevas naves y también la incorporación de la CPV en las Conferencias Marítimas: la Atlantic & Gula/West Coast of South America Conference y la West Coast of South America Northbound Conference.

Hito importante durante el segundo Gobierno del Presidente Manuel Prado[5], fue la aprobación de algunas leyes cuya finalidad explícita fue el establecimiento de una política coherente y realista en la problemática naviera, en los aspectos de la conducción de su propia política, en la industria de la construcción naval y la renovación de la flota de la empresa naviera nacional. En concordancia con ello se aprobaron entre enero y marzo de 1962 las leyes 13905, 13996 y 13836.

Mientras que la ley 13905 (del 23 de enero de 1962) autorizó a la Compañía Peruana de Vapores a adquirir, bajo licitación internacional, 14 buques de entre 8 y 15 mil toneladas de peso muerto —pudiendo realizar dichas adquisiciones bajo financiación hasta por la suma de treinta millones de dólares—, la ley 13836 (del 5 de marzo del mismo año) creó una renta a favor de la naviera estatal a partir de un impuesto del 4% sobre los fletes del comercio exterior, para la construcción de naves en astilleros nacionales y/o la compra de embarcaciones modernas en el extranjero.

En especial durante el año 1966, y al amparo de las citadas normativas, se dio la contratación para la construcción de 12 buques de línea, de los cuales seis fueron de origen finlandés y los restantes de origen español, dictándose asimismo, dispositivos legales en apoyo de la flota nacional, tales como la legislación sobre transporte de cargas liberadas, legislación que pese a su trascendencia nunca fue cumplida plenamente, por acción de las representaciones diplomáticas y consulares de los Estados afectados.

Debemos reconocer que dicho entrampamiento fue resuelto mediante la acción del Gobierno Revolucionario de entonces, el cual la implementó de manera total, convirtiéndola en un factor de crecimiento y desarrollo de la Marina Mercante y, sin duda alguna, fue el elemento que hizo posible la incursión en nuevas actividades de tráfico y servicios, al punto que la CPV pudo celebrar convenios con líneas extranjeras que llegaban hasta el 50% del servicio de fletes[6]. A consecuencia de ello tenemos que al llegar a la década de los años 70 la actividad de la Compañía Peruana de Vapores[7] abarcaba el norte de Europa, la Costa Oeste de Estados Unidos, el Mediterráneo, la Costa Atlántica

de Sudamérica, el Estrecho de Magallanes, Oceanía y las costas de China y Japón. Sencillamente: un crecimiento impresionante.

En suma, los años setenta fueron la cúspide en el desarrollo de nuestra Marina Mercante, la cual se ubicó en el cuarto puesto entre las marinas mercantes iberoamericanas. Como resultado de lo anterior, y a pesar de las deficiencias que con el transcurso de los años fueron aflorando, lo cierto es que al finalizar el Gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry el Perú poseía más de 40 barcos mercantes de gran calado. La CPV tenía en propiedad 15 barcos, además de otros buques en modalidad de charter, mientras que otras compañías eran propietarias de 20 embarcaciones y en los ríos de la selva navegaban cuatro buques de carga internacional, ello sin contar con las innumerables embarcaciones dedicadas a las tareas de cabotaje entre los puertos del país. En parte ello era debido a la entonces vigente Ley de Reserva de Fletes, la cual obligaba a dar preferencia a las naves peruanas en la carga desde y hacia el Perú.

"En suma, los años setenta fueron la cúspide en el desarrollo de nuestra Marina Mercante, la cual se ubicó en el cuarto puesto entre las marinas mercantes iberoamericanas".

Sin embargo, la llegada al poder de Alberto Fujimori en el año 1990 significó la desaparición de la Marina Mercante y de toda política de fomento y protección a esta estratégica industria[8]. Por señalar un dato: hacia el año 2003, Bolivia, un país mediterráneo y sin tradición marina, poseía más unidades mercantes que el Perú[9].

Impacto de la Marina Mercante

En principio debemos señalar aquellos factores que fomentan la preponderancia del transporte marítimo en América Latina: el desarrollo periférico de las naciones, los obstáculos naturales, el hecho de que los principales mercados de importación y exportación sean extracontinentales, el grado de continentalidad —es decir, la relación entre la longitud de las costas de un país o continente y su superficie—, los problemas del transporte ferroviario, las deficiencias de las vías camineras y la mayor capacidad de arrastre de los buques frente a los demás vehículos de transporte[10]; todos ellos coadyuvan a la necesidad de

implementar las marinas mercantes como formas viables de alcanzar los objetivos de desarrollo nacional a los cuales aspiran los países iberoamericanos. Explicitando ello tenemos que los principales mercados y centros de intercambio económico a los cuales debe acceder el Perú, únicamente lo son mediante el tráfico marítimo; la geografía nacional es mayormente abrupta y por ello resulta más económico y eficiente el uso de las vías marítimas, fluviales y lacustres, en vez del transporte ferroviario o por carreteras. Nuestro país, a pesar de las impresionantes tasas de crecimiento experimentadas, no ha implementado una intensa labor de intercomunicación de los diferentes centros poblados e industriales existentes en su vasta geografía. Ello nos induce a sostener la necesidad de intensificar el tráfico marítimo y la reconstrucción de una Marina Mercante nacional como un paso necesario en la dirección de alcanzar el desarrollo.

Pero también debe destacarse que las actividades de la Marina Mercante no solamente se reducen al transporte marítimo, sino que se complementan con los servicios de las embarcaciones pesqueras, de los astilleros donde se construyen y se dan mantenimiento a las mismas, y las empresas que las administran[11], dando origen entonces a verdaderos entornos de desarrollo que giran alrededor de las actividades de la marina mercante. En otras palabras, la presencia e importancia de una marina mercante no se agotan únicamente en el rol de intercambio comercial y de construcción naval: involucran un conjunto de actividades e industrias paralelas y complementarias, de modo tal que su impacto económico se irradia hacia un sector económico importante, el cual efectúa labores de construcción, reparación, avituallamiento, transporte de pasajeros y de carga, y que incluso puede tener un rol relevante en coyunturas especialmente difíciles, como son la ocurrencia de desastres naturales o eventos bélicos, donde se requiere con la máxima urgencia el traslado de recursos logísticos y la ayuda necesaria para enfrentar dichas contingencias. Es decir, la Marina Mercante aporta cuadros de reserva cuya ventaja es estar familiarizados y habituados con la resolución de problemas afines y/o vinculados a las necesidades del desarrollo y seguridad nacional.

En especial, del conjunto de actividades que desarrolla la Marina Mercante, dos resultan particularmente esenciales en orden a los objetivos nacionales de crecimiento y desarrollo: en primer lugar, procurar la mayor suficiencia y eficiencia en el transporte de carga que genere el movimiento comercial del país, y en segundo lugar, el economizar divisas en el pago de fletes por el mismo concepto. Así, el crecimiento económico debe ir de la mano con un paralelo aumento de la Marina Mercante que atienda los requerimientos de intercambio

y fomentando que las divisas que genera dicho intercambio económico se queden en el país, para lo cual, el único modo de consolidar este propósito es asegurar que las labores de flete sean realizadas por empresas dirigidas y en las que laboren nacionales. Como ya mencionamos, ello es congruente con la necesidad de contar con una reserva estratégica para las situaciones de emergencia[12], situación que no es desdeñable desde que comprobamos que en el actual contexto la abrumadora mayoría de empresas dedicadas a la labor de cabotaje y transporte marítimo interno en el Perú son extranjeras y, además, muchas de ellas provenientes de naciones con las cuales nuestro país tiene importantes divergencias en materia de delimitación marítima.

Y en el tema específico de los objetivos de desarrollo se ha planteado la necesidad de vincular los polos de desarrollo en sus accesos terrestres, desde y hacia el mar[13]. Esta idea resulta importante porque implica otorgar una mayor presencia y recursos a los puertos, dentro del contexto de la regionalización, concebida como una distribución de competencias para alcanzar mayores y más eficaces niveles de gasto e inversión. Para que un puerto peruano sea competitivo, su zona de influencia debe estar servida en sus tráficos multimodales, es decir, debe estar rodeado por una infraestructura que facilite su labor de transporte y que coadyuve a su identificación como un centro de tránsito importante. Ello corresponde a un nivel de decisión política en el que deben participar tanto el Gobierno central como los representantes de las poblaciones locales, que serán los directos beneficiarios.



Interacción entre autoridades y agentes dedicados al comercio y transporte marítimo.

"No existe nación tan grande que pueda combatir sola las amenazas internacionales, y no hay nación tan pequeña que no pueda contribuir en la lucha de tales amenazas".

Por ejemplo, entre las recomendaciones que se han formulado[14] destacan el efectuar el trazado de las vías terrestres que vinculen al Terminal Marítimo del Callao no solamente con los terminales de almacenamiento y centros de producción y consumo de Lima Metropolitana, sino conectarlo con las carreteras regionales Panamericana Norte, Carretera Central y Panamericana Sur, ampliando entonces el impacto económico del puerto y consolidando al mismo como un polo de desarrollo nacional. Paralelamente a ello se debe generar y consolidar esfuerzos tendientes a la coordinación de actividades entre los agentes, instituciones y organizaciones dedicadas al comercio y transporte marítimo, tales como industriales, exportadores, transportistas, aduaneros, agentes marítimos, etc., para conformar verdaderas comunidades portuarias en los distintos puertos de la costa peruana.

Orientaciones

De acuerdo a lo expuesto se han formulado[15] importantes lineamientos que sería importante rescatar para la agenda política y para el establecimiento de las metas de desarrollo de alcance nacional y regional:

a. Se debe dar un crecimiento de nuestra Marina Mercante no solamente como una forma de alcanzar metas de crecimiento económico y desarrollo, sino también con el fin de acabar con nuestra peligrosa dependencia de los buques y empresas extranjeras con cuyos Estados de origen el Perú mantiene conflictos derivados de irrenunciables derechos de índole histórico-marítimos.

b. Deben dejarse de lado enfoques sectoriales o sesgados y más bien mira hacia la armonización de la aplicación de las leyes y políticas para generar un verdadero ambiente promocional para la reconstrucción de la Marina Mercante de nuestro país. En dicha labor debe otorgarse recursos financieros a la industria de construcción naval, a la Escuela de Marina Mercante y de transporte marítimo interno y externo.

c. Se presenta como necesaria la aprobación de una ley general de transporte acuático, norma que establezca los roles del sector público y privado en el ámbito de desarrollo de la Marina Mercante nacional y en materia de racionalización del tráfico, para evitar competencias entre buques de bandera peruana, dado que la verdadera competencia está representada por las empresas y buques extranjeros que efectúan actualmente el transporte de la carga nacional.

d. La reconstrucción de la Marina Mercante nacional debe apuntar hacia un futuro en el cual ya no requiera de subsidios del Estado, ni tampoco por parte de cualquiera de los componentes del complejo marítimo. Es decir, se la debe rodear de un manejo institucional ajeno a las vicisitudes políticas de los gobiernos, cuestión que en el pasado afectó gravemente la operatividad y eficiencia de la Marina Mercante. Asimismo, se le debe otorgar las herramientas que consoliden su autonomía financiera y de gestión.

e. La política de fletes debe ser coordinada de forma tal que responda a los objetivos de desarrollo de la Marina Mercante nacional. Para esto es necesaria la apertura hacia el diálogo y consulta con los armadores nacionales, comerciantes, industriales y empresas afines y conexas con dicha labor.

f. Se hace imperioso restituir la norma que estableció un impuesto a las operaciones de flete para fomentar el uso pleno de la capacidad de construcción del SIMA. A dichos efectos se puede establecer una entidad financiera dedicada a financiar la tarea de construcción de buques.

g. Se debe reservar un importante porcentaje de fletes de cabotaje en la costa, sierra y selva a empresas y buques de bandera nacional. Obviamente, por el actual estado en que se encuentra nuestro país, ello debe ser implementado de modo progresivo.

h. Urge la coordinación de esfuerzos entre el sector público y privado para la reconstrucción y fortalecimiento de la Marina Mercante nacional, sin incurrir en el error de dar un trato diferenciado a favor de las



Capital humano, elemento esencial de la Marina Mercante Nacional.

empresas públicas por sobre las privadas. Si se requiere de la prevalencia de alguna desigualdad, esta sería entre las empresas nacionales y las provenientes de naciones extranjeras, tal cual es la política que ellos adoptan como regla general.

Conclusiones

1. La experiencia histórica demuestra que la Marina Mercante requiere apoyo en las labores de estiba, flete y construcción naviera. En la medida en que se impulse el crecimiento de dichas actividades en la industria nacional, se deben generar entidades financieras que apoyen dicho crecimiento y que consoliden su impacto en los circuitos económicos que esta actividad naviera genera.
2. Frente a la comprobación del hecho de que embanderar un buque pueda demandar un incremento de costos que sea contrario a la competitividad, entonces podría formularse a modo de ensayo una zona franca con facilidades laborales y tributarias para efectos de un segundo registro, de modo tal que se mantenga la bandera nacional de cada país, pero bajo las leyes de la zona franca y preservando así las mencionadas facilidades[16]. Ello podría constituirse en una oportunidad no desdeñable en el actual contexto de firma de diversos Tratados de Libre Comercio tanto con los Estados Unidos como con la Unión Europea y China.
3. Aunque se han presentado propuestas para establecer la reserva del 100% de la carga de cabotaje entre puertos peruanos para buques propios de bandera peruana —tal cual ocurre en los demás países—, por cuestiones de desarrollo y seguridad nacional consideramos que en el actual contexto de expansión económica dicho porcentaje podría mantenerse para los más importantes puertos peruanos y podría dejarse una pequeña cuota de participación a las empresas y buques extranjeros en las actividades realizadas en puertos pequeños. Dicha participación oscilaría entre el 5 y el 15%.

Referencias

1. "Actualmente el Perú ha celebrado más de 60 contratos de exploración petrolera, contratos de exploración de gas y se ha iniciado la construcción de plantas de procesamiento de hidrocarburos y el lanzamiento de gasoductos. Ello se refleja en el crecimiento del transporte interno y externo".

Declaraciones del Jefe de Estado durante el abanderamiento del Buque "Alorca". Diario "El Peruano" del martes 8 de abril del 2008.

2. Hani Lagunda, Jorge. (12/09/1988). *El Perú de espaldas al mar*. Diario "La República". Archivo General SIMA-PERÚ.

3. Andrade Goycochea, Gonzalo. (Dir.). (Julio-Agosto de 1974). Boletín de la Compañía Peruana de Vapores. N° 18, pp. 10-11. Lima: Editora ItalPerú S.A.

4. Su denominación inicial fue Compañía Peruana de Vapores y Dique del Callao.

5. Sin embargo, debe señalarse que ya el 8 de enero de 1948 se creó en el Ministerio de Marina la dirección de la Marina Mercante Nacional.

6. Andrade Goycochea, Gonzalo. (Dir.). Ob. Cit. p. 11.

7. Mediante la ley 18227 del 18 de abril de 1970, se reguló la organización y funciones de la Compañía Peruana de Vapores, a efectos de reemplazar a la Compañía de Vapores y Dique del Callao.

8. La reserva de carga desapareció como efecto de la Decisión 314 del Acuerdo de Cartagena, que eliminó la reserva de carga para los buques mercantes de bandera nacional y fue adoptada por el Perú en 1991.

9. Entrevista realizada al Capitán de Travesía Humberto Montes en Revista "La voz del periodista" N° 4, p. 9. Archivo General SIMA-PERÚ. Octubre del 2003.

10. Esquema del impacto de la tecnología en el comercio y en el transporte marítimo. Conferencia sustentada en la Escuela Superior de Guerra Naval el 5 de julio de 1988 por el Capitán de Fragata (r) Luis Felipe Villena Gutiérrez. Archivo General SIMA-PERÚ. p. 5.

11. Sánchez Arriarán, Manuel. (C.N.). (Setiembre de 1996). *Educación Marítima en el Perú*. Perú Náutico. Revista de la Escuela Nacional de Marina Mercante. N° 4, p. 3. Año 1. Lima: Alpamayo Graphic System S.A.

12. Entrevista realizada al Capitán de Travesía Humberto Montes en Revista "La voz del periodista" N° 4, p. 10. Archivo General SIMA-PERÚ. Octubre del 2003.

13. Villena Gutiérrez, Luis Felipe [C.F. (r)]. (Junio de 1996). *Para nuestros puertos el futuro ya está aquí*. Perú Náutico. Revista de la Escuela Nacional de Marina Mercante. N° 3, p. 5. Año 1. Lima. Alpigraf S.A.

14. Villena Gutiérrez, Luis Felipe [C.F. (r)]. (Marzo de 1996). *El puerto del Callao: ¿esperanza que vamos a aprovechar o frustración que vamos a lamentar?* Perú Náutico. Revista de la Escuela Nacional de Marina Mercante. N° 2, p. 20. Año 1. Lima: Cruz y Cía. S.A.

15. Recomendaciones para el desarrollo de la Marina Mercante Nacional de acuerdo con los objetivos del plano del Perú 1971-1975. 9 de mayo de 1972. Archivo general SIMA-PERÚ.

16. Entrevista al director general de Transporte Acuático, Alejandro Eduardo Rodríguez Mendoza, en el diario "El Comercio", 26 de julio de 1992. Archivo General SIMA-PERÚ.

