Visión estratégica del cabotaje marítimo en el Perú: retos y posibilidades

Contralmirante Jean Jesu Doig Camino
Licenciado en Ciencias Marítimas Navales por la Escuela Naval del Perú (1968). Magíster en Estrategia Marítima por la Escuela Superior de Guerra Naval, Escuela de Posgrado de la Marina de Guerra del Perú (2013). Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2015). Estudios concluidos para el Doctorado en Políticas Públicas, Seguridad Nacional y Desarrollo Sostenible de la Universidad Particular Alas Peruanas (2014). Coordinador Académico del Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú (IEHMP) y director de Doctrina Marítima de la Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos (CEEM) del IEHMP. Catedrático invitado de la Escuela Superior de Guerra Naval (MGP) y de la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas del Perú (Mindef), en las asignaturas Realidad Marítima Estrategia Marítima y Política Marítima.



RESUMEN
El objeto de este artículo recae en el transporte marítimo interno llamado cabotaje, el más importante interés nacional en el ámbito marítimo, por ser un servicio público esencial para el uso seguro y sustentable del mar. Asimismo, sus conclusiones se orientan en ideas fuerza que se centran en las relaciones entre la historia marítima del país y la gran estrategia nacional, los intereses marítimos y las políticas públicas nacionales, y entre el cabotaje y la economía de mercado.

PALABRAS CLAVE: Cabotaje, transporte marítimo de corta distancia, soberanía, Ceplan, Sernavimar.

ABSTRACT
The object of this article lays in the domestic maritime transport called cabotage, the most important national interest in the maritime environment, for being an essential public service for the secure and sustainable use of the sea. Likewise, their conclusions are oriented in ideas-strength that are focused on the relationship between the maritime history of the country and the great national strategy, the maritime interests and the national public policies, and between the cabotage and the market economy.

KEYWORDS: Cabotage, short distance maritime transport, sovereignty, Ceplan, Sernavimar.

«... el buque mercante de un Estado [...] es una "parte flotante de territorio", de ese Estado...»[1]

Introducción

El enfoque de arte y ciencia con visión retrospectiva de la historia marítima del Perú posibilita retrotraer el estudio de la realidad marítima a hechos del pasado, con el propósito de elegir en el momento presente la mejor actitud estratégica para preparar un futuro promisor; asimismo, este punto de vista es complementario del enfoque prospectivo de la estrategia como disciplina autónoma, que facilita decidir en las circunstancias actuales la ocurrencia de posibles escenarios futuros y expresar una visión estratégica del cabotaje marítimo en el país.

1. CAUCHY, Eugène. Le droit maritime international: considéré dans ses origines, dans ses rapports avec les progrès de la civilisation. París: Guillaumin et C, Libraires. 1862, p. 157. [Consulta 23 de julio de 2015]. Disponible en: http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k935885/f178.image.swf

• Artículo recibido el 9 de setiembre de 2015, aprobado para su publicación el 02 de octubre de 2015

Actualmente, no existe una política marítima integrada de Estado que regule la utilización racional del transporte marítimo interno como un servicio de interés nacional. Se necesitan definir objetivos claros y alcanzables, los que, acompañados de políticas específicas simples y fácilmente aplicables, permitan aprovechar los recursos disponibles del dominio marítimo del Perú en forma inteligente y eficiente.

En tal sentido, es fundamental comprender la relación entre el cabotaje marítimo y el mercado, tanto interno como subregional, con el propósito de contribuir mediante medidas de fomento en las respectivas políticas públicas la integración y el desarrollo nacional, por la estrecha relación que existe entre intereses marítimos e instrumentos de política de Estado de protección del transporte marítimo conforme el derecho nacional e internacional, a fin de contribuir a la cohesión, la integración y el desarrollo sustentable del país y la subregión, y posibilitar así la seguridad hemisférica.

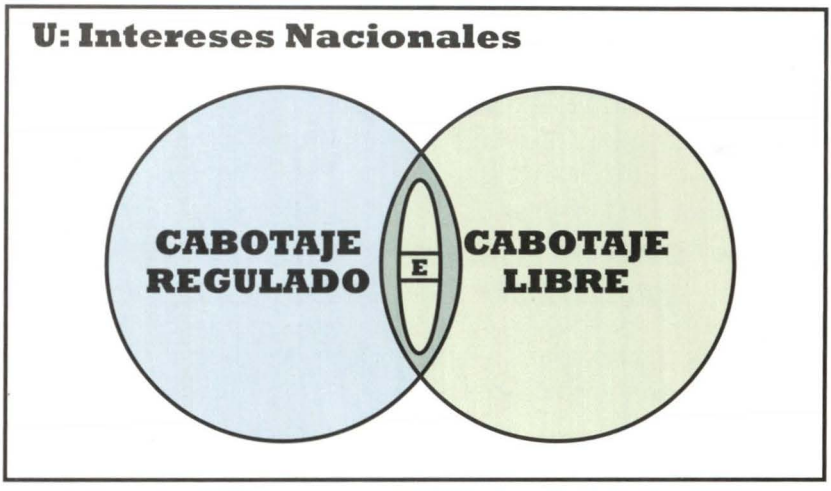
Políticas públicas comparadas: cabotaje libre y cabotaje regulado

Existen dos corrientes de pensamiento en el país y en la subregión sobre el cabotaje marítimo, situación que permite comparar dos políticas públicas, una de protección y promoción del transporte marítimo comercial en tráfico nacional, declarada de necesidad y utilidad públicas y de preferente interés nacional por norma legal vigente, y otra de libre mercado de servicios de transporte marítimo interno[2].

El elemento común de estas dos políticas públicas en el país es el servicio de transporte marítimo en su rol de medio económico, en un caso regulado por intervención del Estado y, en el otro, desregulado por una mínima participación del Estado.

El elemento no común que distingue ambas políticas es el rol de medio logístico de los servicios de transporte marítimo en tráfico interno, que soporta al sistema de transporte nacional en apoyo a la seguridad y al desarrollo del país, componentes privilegiados por el cabotaje regulado, y que tiende a desdeñar el cabotaje libre.

2. EL COMERCIO. Carretera azul [editorial]. 21 de junio de 2013. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-carretera-azul-noticia-1593365



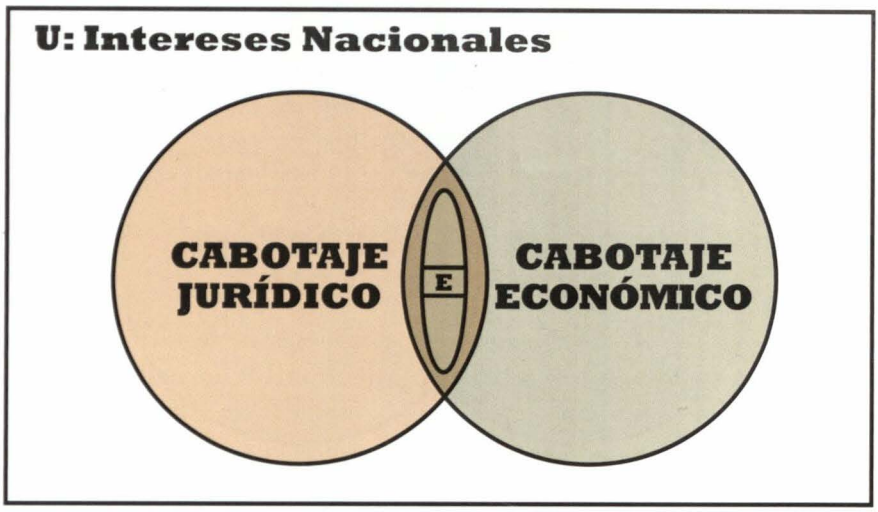
El elemento común que determina la relación es el principio de soberanía.

El cabotaje como medio logístico es un recurso del sistema de transporte nacional, que, por un lado, es elemento primordial del comercio debido a su función de distribución en la economía de mercado, y, por otro, es un servicio público esencial de prioritaria inversión que el Estado garantiza por razones primordiales de seguridad energética, alimentaria, militar-policial y de contingencias para el desarrollo del país.

El cabotaje marítimo como recurso del sistema de transporte nacional se constituye en un subsistema esencial de la logística integrada del país, así como en un recurso fundamental de la logística regional con especial importancia en el soporte logístico integrado de la subregión como bloque de economía y desarrollo comprometido con la seguridad hemisférica[3].

El cabotaje como medio económico es un producto comercial de intercambio en el mercado nacional, consistente en un servicio de transporte que por política pública nacional de protección y promoción de la marina mercante para la inversión en el patrimonio naviero del país se reserva exclusivamente a buques mercantes de bandera peruana, así como a buques de bandera extranjera fletados u operados únicamente por empresas navieras nacionales.

3. CORCUERA, Alberto. Identificación puntual de los requerimientos en materia de transporte y logística en los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER). En Dapmder, 2007. Vol. 7, nro. 7, p. 165. [Consulta: 23 de julio de 2015). Disponible en: https://www.google.com.pe/search?q=Identificaci%C3%B3n+puntual+de+los+requerimientos+en+materia+de+transporte



El elemento común que determina la relación es el principio de subsidiaridad.

El cabotaje libre se sostiene en las leyes del mercado de la libre oferta y demanda, que se fundamentan en el principio económico de la óptima distribución de la riqueza, y en la eficiente contribución al desarrollo de las naciones, en oposición a la intervención del Estado. Sin embargo, al persistir la figura del Estado en la realidad mundial como actor esencial del sistema económico global por configurar mercados nacionales, persiste la figura del cabotaje jurídico, sea libre o regulado por principio de soberanía que el Estado ejerce en el territorio marítimo nacional.

Una tercera corriente de pensamiento dentro del concepto de cabotaje marítimo, como política pública nacional, tiende a ubicarnos en una posición intermedia de cambio gradual por la tendencia mundial orientada a pasar de un sistema de cabotaje regulado a otro libre, siguiendo la experiencia anterior de los Estados que al liberalizar el transporte marítimo de tráfico internacional han contribuido a dinamizar la economía nacional y mundial.

El cabotaje en la región americana tiene objetivos diversos[4], que se pueden resumir en políticas públicas nacionales destinadas a:

4. SÁNCHEZ, Ricardo. Obstáculos a los servicios de transporte marítimo e intermodal en la región y medidas para mejorar su prestación. Aladi/SEC/Estudio 151. Montevideo: Aladi. 2002, pp. 29-30. [Consulta: 21 de julio de 2015). Disponible en: http://www.aladi.org/biblioteca/02_2_4_SerieSECEstudios.html

a. Defensa y seguridad, al reservar tanto el cabotaje como también parte del transporte internacional, a fin de poseer y disponer de una flota naviera propia.
b. Economía y estrategia, por vocación de los países de contar con una marina mercante propia, generar trabajo y participar en la exportación de servicios de transporte marítimo.
c. Industria y logística, cuando los Estados pretenden influir en la construcción y reparación local de buques destinados al cabotaje, con facilidades de infraestructura y soporte de apoyo a esta actividad.
d. Empleo y reserva, al asegurar que las tripulaciones de los buques de bandera serán de nacionales del país donde se realiza el cabotaje, por lo que se acumulará experiencia y conocimiento en el desempeño de esta actividad.

Sin embargo, pese a la aplicación de tales políticas del transporte marítimo para lograr los objetivos deseados, en muchos países no ha existido inversión en flotas durante años, así como no existe señal potencial de un incremento de inversión en industrias marítimas y portuarias nacionales, como es en nuestro país, por lo que se podría afirmar que la tendencia a la apertura del cabotaje a empresas extranjeras en la subregión es inexorable y gradual[5].

"Posibilidad de una opción heterodoxa de política pública para el cabotaje nacional que sincere el empleo de buques extranjeros persistente en la realidad nacional"

Por otra parte, la exclusividad del servicio de transporte marítimo en tráfico nacional o cabotaje elimina la posibilidad de mejorar la intermodalidad en el transporte, la competencia entre distintos modos, así como la integración nacional y subregional, sin opción de generar nuevas oportunidades de empleo, debido a que al perderse la posibilidad de reducir costos de los servicios de transporte y por tanto reducir costos de la cadena de logística para los generadores de carga nacionales y extranjeros, se reduce la competencia y se elimina la posibilidad de utilizar servicios de operadores extranjeros —potencialmente— más eficientes y de menor costo, generando que los costos de transporte doméstico se [vean] artificialmente incrementados [por] una oferta cuasi monopólica[6].

5. SÁNCHEZ, Ricardo. Irremediable, apertura de cabotaje marítimo a extranjeros. 13 de setiembre de 2011. [Consulta: 23 de julio de 2015). Disponible en: http://t21.com.mx/maritimo/2011/09/14/irremediable-apertura-cabotaje-mari-timo-extranjeros
6. SÁNCHEZ, Ricardo. Obstáculos a los servicios de transporte marítimo e intermodal en la región y medidas para mejorar su prestación. Aladi/SEC/Estudio 151. Montevideo: Aladi. 2002, pp. 29-30. [Consulta: 21 de julio de 2015). Disponible en: http://www.aladi.org/biblioteca/02_2_4_SerieSECEstudios.html

Un referente valioso en políticas marítimas comparadas es la Unión Europea, que ha desarrollado el concepto ampliado del cabotaje comunitario, en contraste al tradicional concepto de cabotaje nacional de los Estados, concepción que sin descuidar el doble rol del cabotaje, para con la seguridad y el desarrollo de la Comunidad Europea, ha posibilitado promover inversiones en servicios de transporte marítimo de corta distancia (TMCD) por competitividad a mejores economías de escala[7].

El concepto de TMCD responde a un criterio técnico-económico, por ser reflejo del diseño y operación de naves apropiadas y eficientes para tramos cortos de navegación y cargas mínimas, que pueden recorrer entre puntos intermedios distancias mayores a las limitadas por los litorales de un solo país al trasladar cargas menores a las usuales para el tráfico internacional. El TMCD está vinculado al libre mercado del tráfico alimentador de rutas norte-sur-norte en el sistema de transporte marítimo mundial, confluyendo con un enfoque integrado al desarrollo sostenible de empresas navieras y de país en la subregión.

Por otro lado, los servicios de TMCD por eficiencia de tramos cortos no menores de 500 km[8], y volúmenes de carga no menores de 900 TM[9], posibilita por economías de escala un factor de oportunidad para el inversionista naviero, así como para el país la posibilidad de configurar con visión estratégica su litoral por concentraciones portuarias en conexión con el tráfico interno nacional y subregional, potenciando el cabotaje entre litorales de Estados continuos por competitividad en rutas marítimas alimentadoras norte-sur-norte, para mayor eficiencia comercial y económica de navieros y usuarios.

"Doble reto del cabotaje marítimo: medio económico, como producto comercial; y medio logístico del sistema de transporte nacional, integrado en la subregión"

7. UNIÓN EUROPEA (UE). El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa: Una alternativa dinámica en una cadena de transporte sostenible. Segundo informe bienal de aplicación. Comisión Europea. Bruselas, 29 de junio de 1999. COM (1999). 317 final. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://ec.europa.eu/transport/maritime/sss/doc/com_99_317_es_final.pdf
8. LÓPEZ, Christian. Análisis de la viabilidad de las autopistas marítimas en los archipiélagos atlánticos de España y Portugal (archipiélago Canario e islas Madeira). Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya. 2011, p. 23. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://upcommons.upc.edu/pfc/handle/2099.1/13645
9. APOYO CONSULTORÍA. Infraestructura de transporte: visión al 2023 y recomendaciones de políticas. Documento. Lima: Grupo Apoyo. 2013, p. 11. [Consulta: 25 de julio de 2015]. Disponible en: http://infraestructuraparatodos.pe/assets/documentos/Documento_Final_Transporte-4.pdf

Política pública nacional: cabotaje regulado

El cabotaje en el país es tema de investigación y desarrollo histórico que se aborda desde la época prehispánica en el volumen II del tomo II de la Historia marítima del Perú, cuando se comprueban hipótesis sobre la navegación y el comercio de los pobladores de la costa anteriores al Estado incaico, principalmente por el sistema de navegación costera y el transporte del guano de islas, que se mantuvo luego por los propios colonizadores españoles desde el Callao a Panamá[10].

En el Perú, el cabotaje es el transporte marítimo, fluvial y lacustre entre puertos del territorio nacional. La naturaleza comercial de dicha actividad de servicios de transporte marítimo, prioritaria de los intereses marítimos nacionales, está definida y regulada por las disposiciones contenidas en la Ley 28583, publicada el 22 de julio de 2005, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, modificada por la Ley 29475, publicada el 17 de diciembre de 2009, así como por el Decreto Supremo 014-2011-MTC, del 15 de abril de 2011, que aprueba el Reglamento de la Ley 28583[11].

Al respecto, el transporte marítimo, fluvial y lacustre comercial en tráfico nacional, denominado cabotaje según el artículo 7.1 de la Ley 28583, cuya naturaleza como actividad comercial está definida por el artículo 45.1 del Reglamento de la Ley 28583, corresponde al transporte acuático comercial de pasajeros y carga, en tráfico que se realiza entre puertos peruanos y está reservado exclusivamente a favor de los buques mercantes de bandera peruana, de propiedad o bajo las modalidades de arrendamiento financiero o arrendamiento a casco desnudo, con opción de compra obligatoria y operados por un naviero nacional.

La estrecha relación entre defensa de la soberanía nacional y el cabotaje, de manera similar a como está regulado en muchos países del entorno, se debe a que la figura económica del cabotaje no responde a una actividad de comercio neutral, sujeta exclusivamente a las reglas del mercado y a la libre competencia. Es una actividad que responde a una figura jurídica que muchos Estados reservan para que sea ejercida por sus nacionales por principio de soberanía y jurisdicción a favor del patrimonio naviero nacional.

10. VILLENA, Luis. Evolución del cabotaje en el Perú y su situación actual. En: Revista del Instituto de Estudio Histórico-Marítimos del Perú (IEHMP). 1981. Vol. 4, pp. 35-59.
11. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional. Ley 28522 del 17 diciembre de 2009. Ley del Sistema Portuario Nacional. Ley 27943. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.apn.gob.pe/c/document_library/get_file?p_l_id=13018&folderId=19514&name=DLFE-3456.pdf



El elemento común que determina la relación es el principio de complementariedad.

Una reserva de tal naturaleza no se justifica tanto en razones de orden fiscal o de impulso económico de determinadas políticas públicas, sino de inversión y reinversión en la flota naviera nacional, territorio flotante del Estado por extensión del principio de territorialidad en función del derecho del pabellón o bandera nacional, dado que:

> En todas partes, en el océano como en los puertos extranjeros, el buque de guerra lo mismo que el mercante constituye una parte integrante del territorio de su nación; un pedazo, digámoslo así, desprendido del suelo de la patria, con el cual van siempre estrechamente unidos el idioma, los usos, las costumbres, las leyes y la jurisdicción de aquella, que sin que la de otra potencia alguna pueda jamás invadirla sin inferir ofensa a la bandera que la simboliza[12].

El cabotaje regulado se sustenta en el deber del Estado de promover el bienestar general y el desarrollo integral de la nación[13], así como por principio de

12. NEGRÍN, Ignacio. Tratado elemental de derecho internacional marítimo. Madrid. 1873, p. 102. [Consulta 23 de julio de 2015]. Disponible en: https://books.google.com.pe/books?id=MwowAQAAMAAJ&pg=PA101&lpg=PA101&dq=territorio+flotante&source=bl&ots=Uxtgx-0TYm&sig=mfh0u8JdlpQR1bpmaR0Y8HXQMFM&hl=en&sa=X&ved=0CEEQ6AEwBTgUahUKEwjw6dLMp-_GAhXInoAKHWMQAo4#v=onepage&q=territorio%20flotante&f=false

13. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. 1993. [Consulta: 22 de julio de 2015). Disponible en: http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf

complementariedad defender la soberanía nacional, garantizando la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La seguridad y el desarrollo en el ámbito marítimo con variables interdependientes y conceptos concomitantes porque aparecen y actúan conjuntamente.

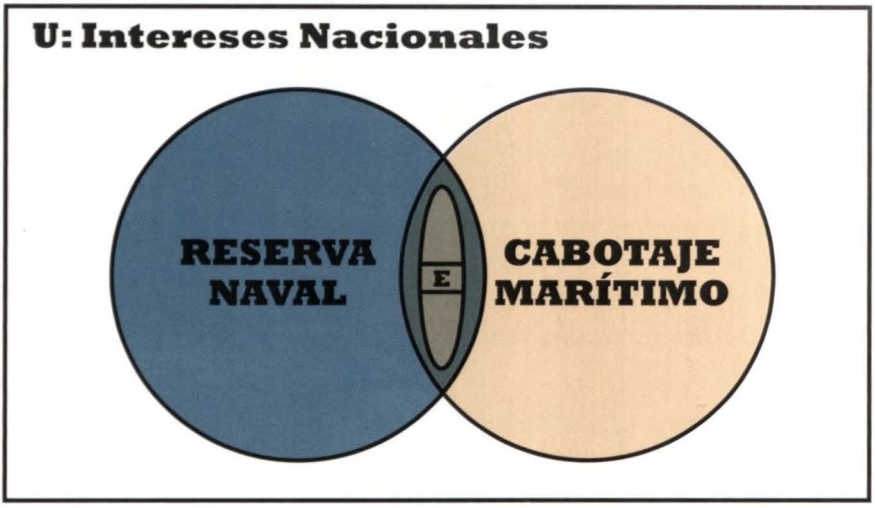
El Estado regula el cabotaje en el país, como alternativa al concepto de cabotaje libre, a través de una política pública nacional que materializa una restricción al naviero extranjero por un trato diferenciado de nacionalidad constitucionalmente permitido[14], para realizar el transporte acuático en tráfico interno; sin embargo, es una medida restrictiva de protección que afecta la norma internacional de trato nacional entre Estados parte de tratados de libre comercio vigentes[15,16].

Son dos los objetivos principales de la política de Estado sobre el cabotaje: uno, promover la reactivación de la Marina Mercante nacional como una actividad esencial cuya consolidación coadyuva al fortalecimiento y crecimiento del país, y dos, incrementar la reserva naval de la Marina de Guerra del Perú. Ambos objetivos se sustentan no solo en la inversión naviera del país, sino en la reinversión que hace el empresario en su propio patrimonio, cuando al incrementar la flota de bandera nacional contribuye a construir un país sustentable desarrollando el territorio flotante del Estado[17].

El resguardo de que dicha actividad económica se realice a través de operadores nacionales y mediante naves de bandera nacional está asociado al hecho de que estos conforman la Marina Mercante nacional y forman parte de la reserva naval de la Marina de Guerra del Perú, toda vez que por el artículo 24.2 del Decreto Legislativo 1138 se precisa que:

> Conforman el material de la reserva naval, las embarcaciones de bandera peruana, las instalaciones marítimas, fluviales, lacustres y portuarias, a flote o en tierra con sus respectivos sistemas y equipos, y por

14. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (TC). STC 0020-2011-PI/TC del 22 de mayo de 2013. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00020-2011-AI.html
15. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). Legislación nacional sobre acceso al mercado de servicios en los países miembros de Aladi. 2006. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.aladi.org/nsfaladi/medrestric.nsf/3d7c3f1e93de739f032570230062c524/f3d1a23bd6f374d103257220006b4c74?OpenDocument
16. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). Trato nacional: igual trato para nacionales y extranjeros. 2014. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm
17. CAUCHY, Eugène. Le droit maritime international: considéré dans ses origines, dans ses rapports avec les progrès de la civilisation. París: Guillaumin et C, Libraires. 1862, p. 157. [Consulta 23 de julio de 2015]. Disponible en: http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k935885/f178.image.swf



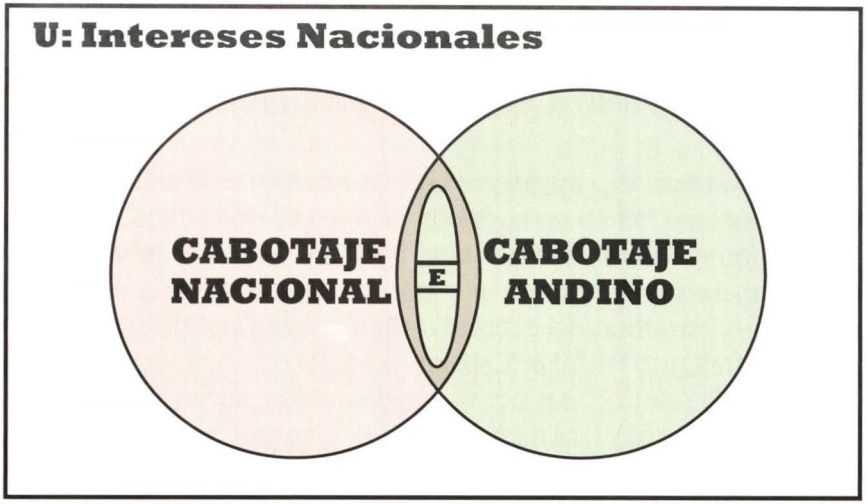
El elemento común que determina la relación es el principio de subsidiaridad.

aquellos bienes y servicios que requiera la Marina de Guerra del Perú, para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo establecido en la legislación específica sobre la materia[18].

"Es un reto para la Marina de Guerra del Perú contribuir al desarrollo de la Marina Mercante Nacional, potenciando el órgano institucional a cargo del servicio naviero de transporte de hidrocarburos asignado por ley (Servinamar)"

En tal condición, su existencia y fomento están vinculados al cumplimiento de los fines que se asignan a la Marina de Guerra del Perú, por los artículos 3 y 4.1 del Decreto Legislativo 1138, en las funciones de controlar, vigilar y defender el dominio marítimo, así como de contribuir a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República. La Ley 28583 establece que el transporte de hidrocarburos en tráfico nacional queda reservado hasta por un 25% para buques de la Marina de Guerra del Perú por razones de seguridad y defensa nacional, alto interés público y conveniencia nacional[19].

18. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (TC). STC 0020-2011-PI/TC del 22 de mayo de 2013. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00020-2011-AI.html
19. MARINA DE GUERRA DEL PERÚ. Servicio Naviero de la Marina de Guerra del Perú (Sernavimar). 2015. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: https://www.marina.mil.pe/page/serviciosnaviero



El elemento común que determina la relación es el principio de convencionalidad.

En consecuencia, corresponde al Estado a través de la Marina de Guerra del Perú contribuir al desarrollo de la Marina Mercante nacional, potenciando el órgano institucional encargado del servicio naviero para el transporte de hidrocarburos asignado por ley, a fin de promover e impulsar el cabotaje regulado en el país con el material y personal de su reserva naval disponible hasta alcanzar la reactivación plena del mismo y actuar luego conforme el principio de subsidiaridad del Estado, solo donde no hay participación privada, así como participando en el desarrollo económico y social del país según tarea constitucional[20].

Por otro lado, por instrumento de políticas marítimas públicas en la subregión nos rige el derecho comunitario de la CAN sobre el transporte marítimo, dado que es un tratado vigente que forma parte del derecho nacional, y que por la Decisión 288 del 21 de marzo de 1991, vigente el 4 de abril de 1991, permitió eliminar la reserva de carga a nivel andino, lo que posibilitó una significativa reducción de fletes y una mayor oferta de bodega para el comercio de productos entre países miembros, al igual que por la Decisión 314 del 6 de febrero de 1992, vigente el 18 de febrero de 1992, que permitió la libertad de acceso al transporte entre puertos de los países miembros[21].

20. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. 1993. [Consulta: 22 de julio de 2015). Disponible en: http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf

21. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). Decisión 288. Libertad de acceso a la carga originada y destinada, por vía marítima, dentro de la Subregión, vigente 4 de abril de 1991. Decisión 314. Libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino, vigente el 18 de febrero de 1992.

"El cabotaje marítimo y el transporte marítimo de corta distancia son concepciones complementarias y constitutivas de retos y posibilidades al desarrollo proyectado del transporte marítimo, integrado en la subregión"

Las políticas públicas expresadas en normas legales consistentes con el derecho internacional tienen su correlato técnico en planes estratégicos sectoriales que posibiliten el cumplimiento de la ley y el logro de objetivos de interés nacional en forma progresiva y gradual. En tal sentido, para alcanzar la reactivación y promoción del cabotaje es tarea pendiente del Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (Ceplan)[22] liderar la planificación nacional para modernizar las infraestructuras portuarias, desarrollar cadenas logísticas en las que participen puertos y facilidades de infraestructura al comercio exterior en forma total e integrada, en armonía con la Autoridad Portuaria Nacional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (APN MTC)[23] y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur)[24], a fin de contribuir a facilitar el transporte multimodal en el país y la subregión.

En suma, existen medidas de fomento al cabotaje que se encuentran dispersas en políticas públicas marítimas, portuarias y comerciales de protección del transporte marítimo interno, pero cada vez más se hace necesaria una política marítima integrada que contribuya a incrementar la eficiencia y competitividad del cabotaje, en modo complementario al carretero en el sistema de transporte del país, integrando el mercado interno nacional al intracomunitario subregional por vía intermodal.

"El uso sustentable del mar en el país plantea el reto institucional de contar con un ordenamiento marítimo regulado por norma constitucional, vinculado a una política marítima integrada de Estado, en resguardo del transporte marítimo interno y de todos los intereses nacionales"

---

22. CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN). Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021. 2011. Lima: Ceplan. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). Ley 28522 del 25 de mayo de 2005.
23. AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL (APN). Ley del Sistema Portuario Nacional. 2015. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.apn.gob.pe/c/document_library/get_file?p_l_id=13018&folderId=19514&name=DLFE-3456.pdf
24. MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (MINCETUR). Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX). 2015. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.mincetur.gob.pe/comercio/OTROS/penx/index.htm

Visión estratégica: retos y posibilidades

El cabotaje en el país, por hechos histórica y jurídicamente demostrados, sigue siendo protegido por el Estado, por lo que cabe considerar en prospectiva la posibilidad de una opción intermedia de política pública para el cabotaje marítimo que sincere el empleo de buques extranjeros persistente en la realidad, lo que garantiza el proceso de reinversión en el patrimonio naviero nacional, a fin de desarrollar el territorio flotante nacional y ubicar al país en una posición estratégica de cambio gradual por la tendencia mundial orientada a pasar de un sistema de cabotaje regulado a otro libre progresivamente.

El cabotaje marítimo tiene un doble reto en el sistema de desarrollo y seguridad nacional, respectivamente, primero en función de medio económico, como producto comercial de intercambio en el mercado interno, consistente en un servicio de transporte acuático reservado a nacionales por política pública de protección y promoción de la Marina Mercante, y por último de medio logístico del sistema de seguridad nacional como subsistema de apoyo logístico integrado al país, y recurso logístico integrado en la subregión contributivo a la seguridad hemisférica.

El concepto de cabotaje marítimo responde más a un criterio técnico-jurídico por estar vinculado a las regulaciones propias al tráfico interno de cada Estado o comunidad de Estados, mientras que el concepto de transporte marítimo de corta distancia responde a un criterio técnico-económico, por el diseño y la operación de naves eficientes para tramos cortos de navegación trasladando cargas menores a las usuales del tráfico internacional, con buques que pueden recorrer entre puntos intermedios distancias mayores a las limitadas por los litorales de un solo país en confluencia competitiva de rutas marítimas alimentadoras. Ambos conceptos son complementarios y constitutivos de retos y posibilidades al desarrollo proyectado del transporte multimodal en el país y la subregión.

> *"Es un reto para el Estado contar a futuro con un convenio subregional vinculado a una política marítima integrada, que privilegie el cabotaje por intercambio de servicios de transporte marítimo, en el mercado intracomunitario"*

El uso sustentable del mar en el país plantea el reto institucional de contar con un ordenamiento marítimo regulado constitucionalmente, al más alto nivel

del sistema jurídico nacional, vinculado a una política marítima integrada de Estado en resguardo de los intereses nacionales, con leyes de desarrollo constitucional que privilegien los servicios de transporte marítimo comercial de tráfico nacional o cabotaje marítimo, normas legales complementadas con un enfoque integrado y visión de futuro en el Ceplan, mediante planes estratégicos sectoriales concurrentes en desarrollo y seguridad nacional.

El mercado de servicios de transporte marítimo de tráfico nacional o cabotaje marítimo se encuentra desvinculado del mercado de servicios de transporte marítimo de corta distancia en la subregión, y plantea el reto para el Estado de contar a futuro con un ordenamiento marítimo multilateral por convenio subregional vinculado a una política marítima integrada de Estado, que privilegie el cabotaje por intercambio de servicios de transporte marítimo en el mercado intracomunitario subregional.

La concentración geográfica por actividades productivas, la localización de la población del país por su consumo asociado y los servicios de transporte marítimo por eficiencia de tramos cortos en confluencia de rutas alimentadoras del tráfico mundial, posibilitan configurar con visión estratégica el litoral nacional en tres grandes concentraciones portuarias: norte, Paita y Bayóvar; centro, Callao y San Martín; y sur, Ilo y Matarani, por terminales intermodales que transfieran la mayor cantidad actual y potencial del intercambio comercial del país, correspondiente al tráfico de carga general y contenedores del mercado nacional e intracomunitario subregional.

"El cabotaje marítimo por eficiencia de tramos cortos y volúmenes de carga mínimos, posibilita configurar con visión estratégica, el litoral del país en tres grandes concentraciones portuarias: norte, centro y sur"

Es un reto para la Marina de Guerra del Perú contribuir al desarrollo de la Marina Mercante nacional, potenciando el órgano institucional a cargo del servicio naviero (Sernavimar) de transporte de hidrocarburos asignado por ley, a fin de promover e impulsar el cabotaje regulado en el país, contando para tal efecto con el personal y material de la reserva naval disponible, hasta alcanzar su reactivación plena y actuar luego conforme el principio de subsidiaridad del Estado. De igual modo, es una posibilidad institucional participar en el desarrollo económico y social del país con los medios y recursos que con-

forman la reserva naval, como son las embarcaciones de bandera peruana, las instalaciones marítimas, fluviales, lacustres y portuarias, a flote o en tierra, con sus respectivos sistemas y equipos, y aquellos bienes y servicios que requiera la Marina de Guerra del Perú, para el cumplimiento de sus funciones, conforme lo establecido en normas y planes vigentes.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN. Legislación nacional sobre acceso al mercado de servicios en los países miembros de Aladi. 2006. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.aladi.org/nsfaladi/medrestric.nsf/3d7c3f1e93de739f032570230062c524/f3d1a23bd6f374d103257220006b4c74?OpenDocument
- APOYO CONSULTORÍA. Infraestructura de transporte: visión al 2023 y recomendaciones de políticas. Documento. Lima: Grupo Apoyo. 2013, p. 11. [Consulta: 25 de julio de 2015]. Disponible en: http://infraestructuraparatodos.pe/assets/documentos/Documento_Final_Transporte-4.pdf
- AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL. Ley del Sistema Portuario Nacional. 2015. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.apn.gob.pe/c/document_library/get_file?p_l_id=13018&folderId=19514&name=DLFE-3456.pdf
- CAUCHY, Eugène. Le droit maritime international: considéré dans ses origines, dans ses rapports avec les progrès de la civilisation. París: Guillaumin et C, Libraires. 1862, p. 157. [Consulta 23 de julio de 2015]. Disponible en: http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k935885/f178.image.swf
- CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO. Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021. 2011. Lima: Ceplan. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). Ley 28522 del 25 de mayo de 2005.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Decisión 288. Libertad de acceso a la carga originada y destinada, por vía marítima, dentro de la Subregión, vigente 4 de abril de 1991. Decisión 314. Libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino, vigente el 18 de febrero de 1992.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional. Ley 28522 del 17 diciembre de 2009. Ley del Sistema Portuario Nacional. Ley 27943. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.apn.gob.pe/c/document_library/get_file?p_l_id=13018&folderId=19514&name=DLFE-3456.pdf
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Reglamento del Congreso de la República. Lima: Imprenta del Congreso de la República. [consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/documentos/REGLAMENTO-CONGRESO-20-11-11.pdf
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Proyecto de Ley 2774/2013-CR del 14 octubre de 2013. Lima: Congreso de la República.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. 1993. [Consulta: 22 de julio de 2015). Disponible en: http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf
- CORCUERA, Alberto. Identificación puntual de los requerimientos en materia de transporte y logística en los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER). En *Dapmder*, 2007. Vol. 7, nro. 7, p. 165. [Consulta: 23 de julio de 2015). Disponible en: https://www.google.com.pe/search?q=Identificaci%C3%B3n+puntual+de+los+requerimientos+en+materia+de+transporte+y+log%C3%ADstica+en+los+PMDER+Publicaci%C3%B3n+DAPMDER+N%C2%BA+07%2F07&oq=Identificaci%C3%B3n+puntual+de+los+requerimientos+en+materia+de+transporte+y+log%C3%ADstica+en+los+PMDER+Publicaci%C3%B3n+DAPMDER+N%C2%BA+07%2F07&aqs=chrome..69i57.1290j0j4&sourceid=chrome&es_sm=91&ie=UTF-8
- EL COMERCIO. Carretera azul [editorial]. 21 de junio de 2013. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-carretera-azul-noticia-1593365
- EL COMERCIO. Líderes de la Alianza del Pacífico acordaron liberar el 90% de su comercio. 24 de mayo de 2014. 2014a. [Consulta: 15 de julio de 2015). Disponible en: http://elcomercio.pe/economia/peru/lideres-alianza-pacifico-acordaron-liberar-90-su-comercio-noticia-1580491
- EL COMERCIO. Cabotaje: soltando amarras (editorial). 11 de noviembre de 2014. 2014b. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-cabotaje-soltando-amarras-noticia-1770153
- LÓPEZ, Christian. Análisis de la viabilidad de las autopistas marítimas en los archipiélagos atlánticos de España y Portugal (archipiélago Canario e islas Madeira). Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya. 2011, p. 23. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://upcommons.upc.edu/pfc/handle/2099.1/13645
- MARINA DE GUERRA DEL PERÚ. Servicio Naviero de la Marina de Guerra del Perú (Sernavimar). 2015. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: https://www.marina.mil.pe/page/serviciosnaviero
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO. Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX). 2015. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.mincetur.gob.pe/comercio/OTROS/penx/index.htm
- NEGRÍN, Ignacio. *Tratado elemental de derecho internacional marítimo*. Madrid. 1873, p. 102. [Consulta 23 de julio de 2015]. Disponible en: https://books.google.com.pe/books?id=MwowAQAAMAAJ&pg=PA101&lpg=PA101&dq=territorio+flotante&source=bl&ots=Uxtgx-0TYm&sig=mfh0u8JdlpQR1bpmaR0Y8HXQMFM&hl=en&sa=X&ved=0CEEQ6AEwBTgUahUKEwjw6dLMp-_GAhXInoAKHWMQAo4#v=onepage&q=territorio%20flotante&f=false
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Trato nacional: igual trato para nacionales y extranjeros. 2014. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm
- SÁNCHEZ, Ricardo. Obstáculos a los servicios de transporte marítimo e intermodal en la región y medidas para mejorar su prestación. Aladi/SEC/Estudio 151. Montevideo: Aladi. 2002, pp. 29-30. [Consulta: 21 de julio de 2015). Disponible en: http://www.aladi.org/biblioteca/02_2_4_SerieSECEstudios.html
- SÁNCHEZ, Ricardo. Irremediable, apertura de cabotaje marítimo a extranjeros. 13 de setiembre de 2011. [Consulta: 23 de julio de 2015). Disponible en: http://t21.com.mx/maritimo/2011/09/14/irremediable-apertura-cabotaje-mari-timo-extranjeros
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. STC 0020-2011-PI/TC del 22 de mayo de 2013. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00020-2011-AI.html
- UNIÓN EUROPEA. El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa: Una alternativa dinámica en una cadena de transporte sostenible. Segundo informe bienal de aplicación. Comisión Europea. Bruselas, 29 de junio de 1999. COM (1999). 317 final. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://ec.europa.eu/transport/maritime/sss/doc/com_99_317_es_final.pdf
- UNIÓN EUROPEA. El transporte marítimo de corta distancia, prioridad política de la Unión Europea para la próxima década. 2002. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://sede.aecoc.es/web/logistica.nsf/c26e324ee59af673c12568c500468a18/add9c5fd20d599afc1256cb60042076d/$FILE/Transporte Maritimo de Corta Distancia.pdf
- UNIÓN EUROPEA. Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia. COM (2003). 155 final. 2003. [Consulta: 20 de 2015). Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l24258_es.htm

- UNIÓN EUROPEA. Libro Azul. Una política marítima integrada para la Unión Europea. COM (2007). 575 final. 2007. Bruselas: Unión Europea. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:ES:PDF
- UNIÓN EUROPEA. Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas. Bruselas: Unión Europea. 2008. [Consulta: 20 de julio de 2015). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0395:FIN:ES:PDF
- VILLENA, Luis. Evolución del cabotaje en el Perú y su situación actual. En: *Revista del Instituto de Estudio Histórico-Marítimos del Perú (IEHMP)*. 1981. Vol. 4, pp. 35-59.




COR
OGNE