

## **La industria de contenedores marítimos: importancia de implementación de políticas públicas para su fomento y desarrollo**

Alexis Daniel Meza Mitacc\*

**Resumen.** - Nuestro país no ha desarrollado plenamente un sector de servicios de apoyo al sector logístico. A nivel de políticas públicas si bien existe el marco legal habilitante, requiere modificaciones e implementación de mejoras en la industria de contenedores marítimos. En el presente artículo, nos referiremos a la determinación de políticas públicas y el ámbito del Derecho, más no a otros factores relacionados a esta industria.

**Abstract.** - Our country has not fully developed a support services sector for the logistics sector. At the public policy level, although the enabling legal framework exists, it requires modifications and implementation of improvements in the maritime container industry. In this article, we will refer to the determination of public policies and the field of law, but not to other factors related to this industry.

**Palabras claves.** - Contenedor - Política Pública - Régimen aduanero - Transporte marítimo

**Keywords.** - Container - public policy - Customs procedure - Maritime transport

---

\* Abogado asociado de Salas Rizo Patrón & Margary Abogados SRL. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería. Con estudios de Maestría en Gestión Pública y Gobernabilidad por Universidad Norbert Wiener, en Política Fiscal y Tributación por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Ex jefe de División de Importación de la Intendencia de Aduana Marítima del Callao; asesor y consultor desarrollando labores en materia jurídica, económica, gestión empresarial sobre tributación, logística internacional y comercio exterior.

## I. Acerca de la industria de contenedores marítimos

Sabemos que el sector del transporte marítimo es complejo, amplio, muy integrado y en el cual concurren muchos sectores de apoyo o complementarios en el puerto, en los almacenes, en el transporte terrestre, servicios de avituallamiento entre otros; además, es un sector especializado que permite integraciones verticales u horizontales de empresas proveedoras o clientes de estos servicios. En este sector, la industria del contenedor ha venido consolidando su posición y resaltando su importancia para una óptima gestión logística.

El contenedor desde su aparición, en los años 1950, se ha constituido en elemento esencial del transporte que explica el actual escenario de mayor competitividad del transporte marítimo internacional –así como el transporte multimodal. Según datos del Banco Mundial, entre el año 2000 a 2020 el tráfico mundial de contenedores ha pasado de 224.7 millones TEU (2000) a 810.5 millones TEU (2019) y a 758.7 TEU<sup>1</sup> millones (2020), lo que representa un crecimiento de 3.5 veces en estas dos décadas, como se observa en el gráfico una clara tendencia creciente.



(Fuente: Banco Mundial)<sup>2</sup>

### i. ¿Cuál es el rol del contenedor en el desarrollo de la distribución logística internacional?

A fin de desarrollar esta interrogante citamos dos textos que nos ayuda a responder la interrogante:

<sup>1</sup> TEU: Twenty-foot Equivalent Unit (contenedor que equivale a 20 pies)

<sup>2</sup> Extraído de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU?end=2020&start=2000&view=chart>

“El contenedor ha sido el eje de una revolución en el transporte internacional de carga (...) En materia tecnológica, durante los últimos treinta años el contenedor ha sido el “motor” en torno al cual se han desarrollado e implantado numerosas innovaciones en el transporte de carga a nivel mundial”<sup>3</sup>

Esta aseveración del Instituto de Transporte de México fue señalada el año 1993. De aquel entonces a hoy, revisando el derrotero de la logística internacional podemos coincidir con lo señalado hace ya casi tres décadas.

La UNCTAD en su Informe sobre el transporte marítimo 2019 nos dice:

“La conectividad del transporte marítimo de línea es susceptible de mejorar a nivel portuario. Puertos y navieras pueden aprovechar las oportunidades que ofrecen la digitalización, la inteligencia artificial, la Internet de las cosas y las cadenas de bloques.

Cabe señalar que los “buques autónomos” o “buques marítimos autónomos de superficie” pronto podrían convertirse en realidad, lo que presagia mejoras en la seguridad y un mayor ahorro de costos al eliminarse el elemento humano de determinadas operaciones”<sup>4</sup>

Las nuevas tecnologías y el rol fundamental del contenedor son parte inherente de la logística del transporte internacional, si tenemos en cuenta que:

- El contenedor ha influenciado en nuevas tecnologías en la construcción naval. Estamos hablando de los buques portacontenedores, de los puertos especializados con grúas pórticos, vehículos automatizados para transportar los contenedores, maquinaria para movilizar los contenedores, etc.
- El contenedor es el elemento que sustenta el multimodalismo en el sector de transporte. Los contenedores que inicialmente permitían trasladar la carga de puerto a puerto, gracias a su flexibilidad para adecuarse a los diferentes modos de transporte permiten ofrecer la gestión logística de carga de puerta a puerta. Es común el transporte de la carga en camiones, vagones, naves marítimas o fluviales.
- Los contenedores surgieron como cajas metálicas, pero han logrado innovarse para atender nuevas necesidades y logran especializarse así se tienen contenedores open top, open side, flat rack, cisterna, flexitank o los reefer.

La importancia del contenedor es tal, pues ha configurado un nuevo escenario y mayor competitividad en el transporte marítimo internacional –así como el transporte multimodal, es así como:

---

<sup>3</sup> Instituto de Transporte. *Nuevas tecnologías de transporte: Algunas perspectivas e implicaciones para México*. México. 1993, pág. 19

<sup>4</sup> UNCTAD. *Informe sobre el transporte marítimo 2019*, p. 16, 17.

*La industria de contenedores marítimos: importancia de implementación de políticas públicas para su fomento y desarrollo*

- Ha permitido pasar de los tradicionales buques multipropósito a los buques portacontenedores; por ello, hoy se transporta mayor volumen de carga transportada y el transporte marítimo internacional resulta más eficiente y seguro.
- Ha permitido que los terminales portuarios se gestionen con grúas pórticos de manera que las operaciones de carga, descarga y permanencia en terminales portuarios se realice en períodos sumamente cortos, reduciendo costos, se facilite el transbordo y con ello la mayor integración de los terminales portuarios y apertura de nuevas rutas.
- Permite la gestión de la carga en forma consolidada y luego del arribo a su destino pueda ser desconsolidada, dado que facilita no sólo el transporte sino también las condiciones para el manejo de la carga en el almacenamiento, generando posibilidad para la inclusión de la pequeña y mediana empresa al comercio exterior.
- Permite el desarrollo del transporte multimodal, es así que en la actualidad se puede gestionar de manera integrada la logística del transporte pues los contenedores son utilizados en los diferentes modos de transporte, facilitando la movilización de la carga con seguridad y eficiencia.
- Siendo el transporte marítimo el principal medio para el transporte internacional de mercancías hace que los elementos que lo componen (como los contenedores) requieran de un tratamiento simplificado para el ingreso, permanencia y salida temporal de un territorio.

El flujo del comercio mundial define las rutas del transporte marítimo (esto es de los buques y contenedores), así tenemos la ruta este-oeste, norte-sur y las interregionales que están definidos por los principales países exportadores e importadores (China, EEUU, Países de la Unión Europea, Países del Sudeste Asiático).

Siendo así, el escenario de la plataforma logística para nuestros exportadores es sumamente complicado pues no contamos con un sector del transporte marítimo o multimodal desarrollado y somos enteramente dependientes de la provisión de estos servicios y competimos con otros países que ofertan productos similares, como Chile, México, Colombia principalmente en Latinoamérica si nos referimos a la agroindustria.

Con relación a la carga reefer encontramos un estudio interesante de Drewry en su Reporte Reefer Shipping market annual review and Forecast Anual Report 2018-2019 y que es resumido por mundo marítimo:

“La flota reefer contenerizada está expandiéndose gracias a un crecimiento sostenido en el tráfico marítimo de carga perecible, pero también debido al continuo cambio de la flota especializada a favor de la carga contenerizada.

En cuanto a rutas, destacan Asia y América del Sur como las favoritas para la carga refrigerada. Rutas como ECSA-Europa (30% del total de la carga en aquella ruta, la que incluye carga contenerizada, fraccionada, granel, etc.); ECSA- Asia (33%) y ECSA-Medio Oriente (65%) movilizan los mayores volúmenes de cargas perecibles, principalmente carne/aves, cítricos y peras provenientes de Brasil. El volumen de carga refrigerada ha aumentado en promedio 6,4% en los últimos cinco años.

#### Flota especializada v/s contenedores

En 2006, el transporte marítimo de carga perecible era de 85 millones de toneladas, mientras que una década más tarde había aumentado a 117 millones de toneladas, mostrando una tasa de crecimiento anual de 3,2%. De acuerdo con los expertos de Drewry, la carga marítima refrigerada excederá los 134 millones de toneladas al 2021 (tasa de crecimiento de 2,8% interanual). Se espera crecimiento en todos los sectores (bananas, pescados/mariscos, flores, cítricos, carne/pescado, golosinas, lácteos, exóticos, farmacéutico y otros)<sup>5</sup>.

La gestión de los contenedores, así como de sus partes, piezas o accesorios comprende la planificación y control por parte de los transportistas, en cada terminal portuario donde realizan sus operaciones a nivel mundial. Dado que estamos ante un flujo de contenedores que ingresa, salen o reingresan de un puerto, el transportista debe estar en condiciones de disponer de stock de partes y piezas sueltas para la incorporación, adaptación, adecuación, cambio, reemplazo, renovación o la sustitución en un contenedor.

Estos operadores gestionan lotes de contenedores, vacíos o llenos, descargando o cargando, en almacenamiento temporal en los puertos o en tránsito. En el caso de los contenedores reefer, dado que cuenta con un equipamiento especial requiere de condiciones en el cuidado de sus partes y piezas. Así como ingresan o salen contenedores vacíos o llenos, del mismo modo se realiza un tráfico internacional de las partes, piezas o accesorios de los contenedores.

## II. Contenedores marítimos: más allá de las clásicas cajas metálicas

Con el paso del tiempo y las nuevas tecnologías, actualmente los principales tipos de contenedores utilizados para el transporte de mercancías pueden clasificarse como:

- i. Contenedores secos.
- ii. Contenedores Refrigerados, los cuales se dividen en:

---

<sup>5</sup> Carga reefer contenerizada al alza: outlook 2021 Reporte Reefer Shipping Market Outlook de Drewry. Extraído de: <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/carga-reefer-contenerizada-al-alza-outlook-2021>

*La industria de contenedores marítimos: importancia de implementación de políticas públicas para su fomento y desarrollo*

- a. Convencionales.
- b. Contenedores con tecnología aplicable para tratamiento de frío.
- c. Contenedores con tecnología para Atmósfera Controlada (AC) incorporada.

A la fecha, esta industria viene mostrando un alto nivel de innovación, automatización, robotización y la digitalización, que se aprecia en los contenedores como:

- Nuevas tecnologías (nuevas partes, piezas, accesorios de contenedores),
- Nuevas funcionalidades (atmósfera controlada, sistema de control de contenedores, limpieza de contenedores refrigerados con ozono),
- Nuevas necesidades que atender (es el caso de nuestra ventaja comparativa en la producción agroindustrial nos permite ofertar diversos productos),
- Nuevas oportunidades para las operaciones de comercio exterior (esto va de la mano con una política comercial que promueve el comercio exterior, abre nuevos mercados y la posibilidad de ofertar a precios competitivos)

Con relación a las innovaciones tecnológicas que en los últimos años se viene apreciando respecto de los contenedores podemos mencionar:

**A. Los contenedores inteligentes**

“El sector del transporte marítimo internacional está en constante cambio. La evolución de la tecnología hace que, de manera frecuente, encontremos nuevos avances que simplifican los procesos de transporte o, incluso, ayudan a preservar mejor las mercancías a enviar. La transformación digital evoluciona sin parar y la tendencia es que lo siga haciendo en los próximos años. De hecho, los expertos señalan que solamente los puertos que sean capaces de adaptarse a estos cambios serán los que logren subsistir en un futuro no tan lejano. La tecnología, por tanto, empieza a cobrar un papel muy importante en el transporte marítimo y muestra de ello son los nuevos contenedores inteligentes.

En los últimos tiempos, han aparecido contenedores equipados con sensores y otros mecanismos, capaces de aportar información muy valiosa sobre el proceso de transporte. De hecho, este es el caso del «Container 42», un proyecto del Puerto de Rotterdam el cual ha contado con la colaboración de empresas como IBM, Cisco, Esri, Axians, Intel, HyET Solar y DR Group. El desarrollo de este smart container cuenta con una serie de herramientas que recogen información de la ruta. Entre los distintos datos que recopila este

contenedor encontramos parámetros como: inclinación, posición, vibración, temperatura, humedad, etc.”<sup>6</sup>

#### **B. Los contenedores reefer con atmósfera controlada**

“Star Cool presenta el refrigerador de atmósfera controlada

*Con un historial de seguimiento de cuatro años, la Star Cool Controlled Atmosphere ofrece a los clientes potenciales de salto en una serie de nuevos segmentos de refrigerador.*

TINGLEV, Dinamarca, septiembre de 2013/PR Newswire/ -- Hasta hace algunos años, no era posible transportar plátanos desde los cultivadores en Ecuador a los consumidores en Azerbaiyán de otro modo que no fuera por transporte aéreo. Luego llegó un sistema de refrigerador que cambió el juego, la Star Cool Controlled Atmosphere (CA) de MCI. Ahora, una nueva película animada busca explicar esta tecnología sencilla y asequible”<sup>7</sup>.

Asimismo, se tiene la tecnología Daikin Active de atmósfera controlada de los contenedores reefer que permite prolongar el tiempo de almacenamiento de las frutas o verduras e impide la pérdida de agua lo que permite acceso de las exportaciones a mercados más lejanos, así como mantiene la Humedad Relativa dentro del contenedor y amplía la variedad de carga a exportar.

#### **C. Tecnología de ahorro de energía en contenedor reefer**

“El software de control de refrigeración StarConomy diseñado por Maersk Container Industry (MCI), junto con la multinacional Dole, busca apoyar la operación de contenedores reefer, permitiendo maximizar el valor de las cargas refrigeradas en las unidades Star Cool de MCI. El objetivo del software es reducir los costos operativos y, además, cumplir con los objetivos de sostenibilidad de la industria para reducir las emisiones de CO2”<sup>8</sup>.

#### **D. Los contenedores plegables:**

“Un contenedor plegable pretende revolucionar el transporte marítimo de mercancías, con el respaldo de la Autoridad Portuaria de Valencia y las principales empresas de transporte marítimo que operan en dicho puerto. El contenedor plegable de 20 pies consigue colocar 5 unidades plegadas ocupando el espacio de un contenedor estándar actual, con lo que minimiza los costos logísticos y de transporte, informó el diario digital Comarcalcv.com.

Hoy día, el 25% del tráfico marítimo lo componen contenedores vacíos, que ocupan un espacio que el contenedor ZBox de Navlandis minimiza a una quinta parte. El contenedor de 20 pies cumple con todas las certificaciones

<sup>6</sup> Extraído de <https://jcvshipping.com/el-transporte-maritimo-avanza-bienvenido-el-contenedor-inteligente/>

<sup>7</sup> Extraído de: Spanish -Original-Star Cool.

<sup>8</sup> Extraído de <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/mci-potencia-software-que-permite-ahorro-de-energia-en-contenedores-reefer>

ISO y CSC, asegurando todos los requisitos de carga, resistencia y estanqueidad de la industria logística, con las mismas dimensiones que un contenedor estándar. Además, está fabricado con las mismas piezas que los estándares.

La propuesta del contenedor ZBox permite incrementar la flexibilidad de gestión de los contenedores vacíos, aumentando la disponibilidad de los equipos para su uso completo. "Permitirá reducir hasta un 50% los costos operativos de las empresas, y hasta un 20% las emisiones de CO2", dijo el CEO de Navlandis, Miguel Navalón, quien agregó que el valor que aporta es "un plegado fácil, con un menor trabajo manual". Por eso, la compañía hará una serie de rutas piloto para comprobar la idoneidad del contenedor.<sup>9</sup>

**E. Nuevas tecnologías para limpieza de contenedores:**

"El futuro de transportar flor cortada en el mundo puede estar cambiando. Maersk Container Industry de Dinamarca, en colaboración con una empresa tecnológica situada en Boston, Primaira LLC, desarrollaron un sistema de limpieza de aire que se instala en los contenedores Star Cool Integrated, explica un comunicado de prensa de la empresa. La tecnología patentada Bluezone una concentración de ozono 300 veces superior a cualquier otra existente en el Mercado para limpiar de mohos, bacterias y etileno. Esto aumentará el alcance geográfico del transporte en contenedores"<sup>10</sup>.

**F. Sistema de registro de datos de contenedores refrigerados:**

"ReeferConnect: Reduce los costes operativos de los contenedores refrigerados y la pérdida de carga

Monitoreo de contenedores refrigerados de confianza para los grandes nombres de la cadena de suministro intermodal ReeferConnect de ORBCOMM es la solución líder de la "Internet de las Cosas" (IoT) para la gestión remota de contenedores, lo que permite un rastreo en tiempo real y el control bidireccional de contenedores refrigerados y de carga, por el mar y la tierra.

Implementado en más de 300.000 contenedores refrigerados en todo el mundo, ReeferConnect les ayuda a las compañías navieras, operadores intermodales, propietarios de carga y otros usuarios a lograr un ROI<sup>11</sup> comprobado. Los usuarios obtienen una visibilidad 24/7 de la ubicación y del estado de todas sus unidades de contenedores refrigerados y pueden ajustar de modo remoto las configuraciones de temperatura y otros parámetros clave.

---

<sup>9</sup> Extraído de <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/contenedor-plegable-de-navlandis-revoluciona-el-transporte-maritimo-en-valencia>

<sup>10</sup> Extraído de [https://www.poscosecha.com/es/noticias/un-cambio-en-el-transporte-maritimo-de-flores/\\_id:79796/](https://www.poscosecha.com/es/noticias/un-cambio-en-el-transporte-maritimo-de-flores/_id:79796/)

<sup>11</sup> ROI: Retorno de inversión

Los recursos principales incluyen:

- **Rastreo y monitoreo:** Obtenga visibilidad completa de los contenedores refrigerados con la ubicación GPS en tiempo real, detección de movimiento, gestión de geocercas y operación sin alimentación.
- **Datos del refrigerador:** Informes del estado y de los signos vitales de la salud de la carga refrigerada, programados y activados por evento
- **Alarmas:** Reduce el deterioro de la carga con alarmas y notificaciones automatizadas
- **Antes del viaje:** Inspección antes del viaje (PTI por sus siglas en inglés) análisis y control
- **Control:** Comunicaciones bidireccionales completas incluyendo control climático, descargas de registro de datos, micro actualizaciones de software en el curso de la comunicación para el contenedor refrigerado y los dispositivos
- **Conectividad:** Utiliza redes celulares globales basadas en estándares en tierra y en el mar, para una cobertura global
- **Integración perfecta:** Se integra con sistemas Carrier, Thermo King, Daikin, Star Cool y sistemas back-end del cliente
- **Fácil instalación:** Instala dentro o fuera del armario de control en 15 minutos o menos<sup>12</sup>

Al respecto, se tiene información del ISOTRAK:

“Los buques portacontenedores son uno de los elementos más importantes del comercio a nivel mundial ya que permiten el transporte de materias primas y productos manufacturados en todo el mundo. Pero con menos del 2% de los contenedores radiografiados o controlados físicamente en la aduana, estos buques suponen un riesgo de seguridad. Un proyecto financiado por la Unión Europea ha permitido el diseño de una tecnología de seguimiento capaz de hacer el transporte de carga significativamente más seguro y eficiente.

El proyecto lleva por nombre IsoTrack, se completó a finales de 2011 y a través de él se ha desarrollado con éxito un nuevo sistema de monitoreo y seguimiento de contenedores a lo largo de la cadena de suministro. Las principales innovaciones incluyen el desarrollo de una puerta compuesta para el contenedor que es transparente a la frecuencia de radio, sistemas electrónicos empotrados para vigilar la condición interna del contenedor, y

---

<sup>12</sup> Extraído de <http://www2.orbcomm.com/reeferconnect-es>

la transmisión inalámbrica de información desde el interior del recipiente sin la necesidad de una antena externa.

Ya existen en el mercado diferentes dispositivos de seguimiento que permiten a las empresas y autoridades determinar factores como la localización o el estado de un contenedor particular. Lo que hace que la tecnología IsoTrack sea más innovadora, es que es capaz de conseguir una frecuencia de la señal de radio a través de un recipiente de acero"<sup>13</sup>.

Lo reseñado anteriormente es parte de lo que se viene trabajando respecto de las innovaciones tecnológicas vinculadas a los contenedores, que buscan mayores eficiencias y economías para el transporte internacional de las mercancías. Sin perjuicio de ello, debemos hacer notar las potencialidades y oportunidades que en el futuro se irán desarrollando como resultado de las innovaciones tecnológicas. El futuro ya es presente en la innovación, es cambio permanente, que se potencia con las innovaciones previas.

### **III. Régimen legal que regula el ingreso y salida de contenedores marítimos**

Acerca del tratamiento normativo de los contenedores se tienen el Convenio Aduanero sobre Contenedores (1972) y Convenio sobre el régimen aduanero aplicable a los contenedores utilizados en el transporte internacional (1994); si bien no son convenios suscritos por la Aduana peruana es importante tenerlos en cuenta a efectos de la discusión y que en algún momento podría ser considerado por ellos.

Citamos la definición de contenedor según el Convenio Aduanero sobre Contenedores de 1972: "por contenedor se entiende un elemento de equipo de transporte (cajón portátil, tanque móvil u otro elemento análogo):

- i. que constituya un compartimiento, total o parcialmente cerrado, destinado a contener mercancías;
- ii. de carácter permanente y, por tanto, suficientemente resistente para permitir su empleo repetido;
- iii. especialmente ideado para facilitar el transporte de mercancías, por uno o varios modos de transporte, sin manipulación intermedia de la carga;
- iv. construido de manera que se pueda manipular fácilmente, en particular al tiempo de su transbordo de un modo de transporte a otro;
- v. ideado de tal suerte que resulte fácil llenarlo y vaciarlo; y
- vi. de un volumen interior de un metro cúbico, por lo menos; el término "contenedor" comprende los accesorios y equipos del contenedor propios del tipo de que se trate, siempre que se transporten junto con el contenedor. El término "contenedor" no comprende los vehículos, los accesorios o piezas de

---

<sup>13</sup> Extraído de <http://www.logisticasud.enfasis.com/notas/68880-disenan-tecnologia-monitorear-la-carga-contenedores>

recambio de los vehículos ni los embalajes. Las carrocerías desmontables se asimilan a los contenedores”.

Asimismo, se indica que con ocasión de su ingreso temporal no requiere la exigencia de documentos aduaneros con ocasión de su importación ni constituir garantía.

En el artículo 11 del citado Convenio, al referirse a los accesorios y equipos de contenedores señala:

“Las Partes Contratantes convienen en conceder la admisión temporal de los accesorios y equipos de contenedores admitidos temporalmente que sean importados con un contenedor para ser reexportados por separado o con otro contenedor o que sean importados por separado para ser reexportados con un contenedor”.

Esta disposición corresponde con el principio de que lo accesorio sigue la suerte del principal; esto, si consideramos el criterio amplio señalado por el Convenio al incluir los contenedores y sus accesorios.

En el Anexo 1 del citado Convenio, se establecen disposiciones sobre el marcado de los contenedores, que debe estar ubicado en lugar apropiado y visible incluyendo la identificación del propietario o del operador principal, marcas y números de identificación del contenedor adoptados por el propietario o el operador y el peso (tara) del contenedor.

Siendo el transporte marítimo el principal modo del transporte internacional de mercancías, resulta entendible que los elementos que lo componen (como los contenedores) requieran de un tratamiento simplificado para el ingreso, permanencia y salida temporal de un territorio aduanero. El criterio básico es considerar que los contenedores no son mercancías diseñados para la importación en un territorio aduanero, al ser un elemento del transporte, durante todo el año o bien se encuentran en un puerto (zona primaria) o navegando por el mundo; consecuentemente, requieren de un tratamiento aduanero especial de manera que se gestione de manera simplificada el ingreso y salida temporal de los contenedores, así como sus partes, piezas o accesorios.

En el inciso i) del artículo 98° de la Ley General de Aduanas aprobado mediante Decreto Legislativo No. 1053 y normas modificatorias, se señala que el ingreso y salida de contenedores para el transporte internacional de mercancías se rige por las disposiciones del Reglamento.

El Decreto Supremo No. 09-95-EF, se aprobó el Reglamento de Contenedores, y su modificatoria (Decreto Supremo No. 78-2015-EF) define el contenedor incluyendo aquellos con control de refrigeración o con atmósfera controlada, establece un procedimiento aduanero especial simplificado y automatizado mediante intercambio de información con los transportistas (responsables del gestionar los contenedores), estando a cargo de las intendencias de aduana el ingreso, salida y regularización de los contenedores. Establece un criterio simplificado del tráfico internacional de los contenedores (ingreso, salida, permanencia temporal)

considerando que se trata de un material de transporte y utilizado en diferentes modos de transporte.

Con relación a la responsabilidad en la gestión de los contenedores resumimos lo señalado en el citado Reglamento de Contenedores:

- i. Las compañías transportadoras son responsables de la gestión del ingreso y salida temporal de los contenedores, ya sean de su propiedad o terceros (Artículo 3, 20 y 21 del Reglamento)
- ii. Las diferentes formas de operatividad en el ingreso o salida temporal de los contenedores:
  - a. Vacíos o llenos,
  - b. Nacionales, nacionalizados o extranjeros
  - c. Pueden ingresar vacíos y salir vacíos o llenos
  - d. Pueden salir vacíos e ingresar vacíos o llenos (Artículos 4, 5, 6, 10 y 17 del Reglamento)
- iii. La operatividad para la disposición del contenedor en caso de carga consolidada o mercancías en abandono legal (Artículo 7 y 13 del Reglamento)
- iv. La destinación se realiza mediante el manifiesto de carga estando a los respectivos conocimientos de embarque, así como el control en la salida de los contenedores (Artículos 8, 16 y 19 del Reglamento)

Las citadas disposiciones contemplan las características de la operatividad en el tráfico internacional de los contenedores que líneas arriba se ha resumido, que muestran:

- Un tratamiento especial y simplificado de los contenedores
- El ejercicio del control aduanero en tanto estas mercancías no tiene el propósito de ser objeto de nacionalización o consumo en un territorio aduanero
- El obligado y responsable en la destinación, transmisión de información, control y/o disposición es el transportista, incluso cuando el contenedor sea de terceros.
- Se brinda todas las condiciones para la operatividad del contenedor ya sea como contenedor vacío (señalamos que esta situación es una restricción en la optimización del servicio, pero resulta parte de la logística de los transportistas a fin de buscar el equilibrio de la demanda y oferta de los contenedores), pudiendo salir, ingresar o reingresar como contenedor vacío o lleno, se trate de contenedor nacionalizado o extranjero, en el plazo legal establecido.

#### IV. Algunas propuestas en la legislación

Si consideramos lo antes señalado, podemos concluir que la regulación señalada por el Reglamento de Contenedores –hacia los años 1995- fue visionaria para su tiempo al establecer un mecanismo de gestión aduanera de contenedores simplificado, transparente, trazable; lo que se demuestra que a la fecha por un funcionamiento adecuado y apropiado dado que no existen incidencias significativas resultados del control aduanero.

Sin embargo, creemos que falta una regulación acorde a nuestros tiempos respecto de las partes, piezas y accesorios de contenedores (más aún, si consideramos que en la actualidad son materia de muchas innovaciones tecnológicas) de manera que se brinde condiciones para el desarrollo de una industria de contenedor marítimo en nuestro país.

Nos referimos a la necesidad de modificar el artículo 24° del Decreto Supremo No. 09-95-EF, que actualmente señala:

“ADUANAS autorizará el ingreso temporal de partes y piezas sueltas destinadas a sustituir a las averiadas de un contenedor ingresado temporalmente, hasta por el término en que se autorizó dicho ingreso.

La sustitución de las partes y piezas averiadas por aquellas ingresadas temporalmente será constatada por la autoridad aduanera.

Se dará por cumplida la salida de las partes y piezas ingresadas temporalmente, con el documento que acredite la salida del contenedor.

A las partes y piezas averiadas que fueran sustituidas se les aplicará el tratamiento señalado en el artículo anterior”

Con relación a la disposición anterior se puede apreciar:

- No se contempla los accesorios de contenedor
- Se regula únicamente cuando un contenedor ingresado temporalmente esté averiado; siendo así, únicamente se puede sustituir la parte o pieza averiada.
- La posibilidad de sustituir la parte o pieza se interpreta restrictivamente, por una similar o idéntica; sin la posibilidad de utilizar aquellas que cuentan con mejoras tecnológicas.

Esta situación impide la planificación en la gestión y manejo que el transportista realiza de sus contenedores. Dado que estamos ante un flujo de contenedores que ingresa, salen o reingresan, el transportista debe estar en condiciones de contar con partes y piezas sueltas que permitan resolver un problema de avería de una parte o pieza de contenedor sin el previo condicionamiento de tener contenedores ingresados temporalmente en mal estado o averiados.

Al respecto, se sugiere modificar el artículo 24 del Reglamento de Contenedores de manera que se permita el ingreso temporal de las partes, piezas o accesorios de

contenedor para ser incorporados, adaptados, renovados, reemplazados o sustituidos; sin el condicionamiento de su ingreso solo en caso de contenedor con parte o pieza averiada.

Otra mejora normativa es la posibilidad de autorizar una zona especial debidamente delimitada en zona primaria aduanera (incluyendo a los depósitos temporales), bajo responsabilidad de los transportistas donde sea posible realizar operaciones de incorporación, transformación, adecuación o fabricación de partes, piezas o accesorios de contenedores, estableciendo las medidas de control aduanero en forma automatizada.

## **V. Políticas públicas como mecanismos de fomento a la industria de contenedores marítimos**

Si bien las políticas públicas vinculadas a promover y desarrollar el comercio exterior contemplan aspectos de mejora del sector logístico, resultan insuficientes para generar condiciones del desarrollo de la industria de servicios del contenedor marítimo. Al respecto, por ejemplo, podemos referirnos a un sector que viene demostrando un crecimiento sostenido en las últimas décadas como es la agroexportación, cada año con mayor demanda de contenedores refrigerados y clara oportunidad para atender las necesidades de los exportadores – especialmente de frutas o verduras-, que puedan aprovechar las innovaciones tecnológicas que arriba reseñamos.

En cuanto a los aspectos de política estatal relacionados a la materia que nos ocupa podemos mencionar:

- i. Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 (Decreto Supremo No. 237-2019-EF)

Objetivo Prioritario 7:

7.2: Optimizar el acceso a servicios logísticos

- ii. Transporte Multimodal internacional de mercancías (Decreto Legislativo No. 714 y Decreto Legislativo 1430).
  - Promoción y facilitación de servicio de transporte internacional
  - Creación de plataformas logísticas
- iii. Transporte marítimo en tráfico de cabotaje (Decreto Legislativo No. 1413)
  - Mejora de la competitividad de la cadena logística
  - Desarrollo y fomento de puertos nacionales y regionales.

La situación de la industria del contenedor marítimo en la actualidad refleja un momento de estancamiento por la alta competencia en el sector y las dificultades estructurales para un crecimiento sostenido, por lo que resulta oportuno adoptar medidas que faciliten a los exportadores e importadores las condiciones para proveerse de este elemento logístico; al respecto citamos lo señalado por la CEPAL:

“Las tendencias actuales del comercio en contenedores han moldeado una situación de estrés, causada por la alta competencia del sector, la presión por la mejoría en la infraestructura e inversión en tecnología, márgenes de ganancia declinantes y el muy suave crecimiento global del volumen de contenedores.

Otro factor, de gran contribución a la situación de estrés, es la rápida escalada de los tamaños de los buques, que se ha verificado especialmente a partir de 2010. Si bien esto ha traído racionalidad y mejoras operativas a las navieras (cuando se cumple cierto nivel de utilización), el fenómeno puede haber introducido ineficiencias en la cadena de suministro. Los puertos se ven obligados a actualizar persistentemente su infraestructura y a operar con rendimientos más bajos y presiones de productividad de muelle y patio más altas”<sup>14</sup>.

Es evidente que nuestros importadores y exportadores peruanos como demandantes de contenedores, están en situación de desventaja al no contar con una industria de servicio a contenedores, debiendo enfrentar sobrecostos, falta de disponibilidad de contenedores en la oportunidad requerida, especialmente en sectores como los agroindustriales que son demandantes en función de la estacionalidad de sus productos.

Como ya hemos señalado, los contenedores han dejado de ser las clásicas cajas metálicas y en los últimos años, se evidencia innovaciones tecnológicas de las partes, piezas o accesorios de los contenedores, especialmente de los contenedores refrigerados, por ello resulta urgente y necesaria medidas de política pública para fomentar la industria de servicios del contenedor marítimo que permita incentivar actividades económicas relacionadas a una gestión simplificada por parte de los transportistas para que ingrese o salgan las partes, piezas o accesorios de contenedores temporalmente a fin de atender las necesidades de los usuarios finales.

Vivimos en un mundo globalizado. Es una afirmación ahora común y siendo así nos motiva analizar sus implicancias. La globalización resume muchas manifestaciones como el mercado mundial, donde las fronteras económicas no existen y las empresas multinacionales deben conocer, aplicar y cumplir regulaciones que resultan variables a considerar en las decisiones de inversión.

Al respecto, citamos lo señalado por CEPAL con relación a la importancia y rol de las autoridades portuarias en materia de innovación:

“También, existe un rol importante para las autoridades portuarias en materia de innovación: el fomento de la misma debería formar parte de los objetivos institucionales de aquellas. El impacto de las estrategias innovadoras en su sentido más amplio favorece la competencia internacional y el desempeño de los puertos. Un adecuado contexto institucional es un requisito básico para el diseño y la implementación de las estrategias de

---

<sup>14</sup> CEPAL: *Reflexiones sobre el futuro de los puertos de contenedores por el nuevo comportamiento de la contenedorización*. Boletín Marítimo & Logístico. Noviembre 2018.

innovación. La misión de la gobernanza es de impulsar innovación en capital social para que la industria tenga una posición global más competitiva a través una buena reactividad al cambio de regulaciones y a un desarrollo sostenible”<sup>15</sup>.

Coincidimos con lo señalado por Ricardo J. Sánchez Fabio Weikert B, cuando realiza el análisis de los efectos en el transporte marítimo y las preocupaciones que se evidenciaron por efecto de la pandemia COVID 19 y la mínima participación de Latinoamérica en el mercado naviero:

“Con relación al transporte marítimo de contenedores, tales preocupaciones se relacionan con la continuidad, y confiabilidad de los servicios, como así también en cuanto a las condiciones de competencia y organización industrial de los mercados...

Si bien hasta hace 20 o 30 años la mayoría de los países más grandes de América Latina tenía sus propias empresas navieras (hayan sido estas de capitales privados o estatales), actualmente, en la práctica, la incidencia de las que permanecen en el mercado es muy menor. En efecto, de acuerdo a la UNCTAD (a partir de la base de datos de Clarkson), al considerarse la totalidad de las 348 compañías que tienen domicilio en algún país de la región, los buques (mayores a 2000 GT) solamente son el 1,97% del total mundial, que representan el 1,19% del GT (capacidad en volumen de buque) y el 1,24% del DWT (tonelaje de peso muerto de buque) global. Si separamos América Latina de los estados insulares del Caribe, la participación de cada una de dichas subregiones en GT es de 1,09% y 0,10%, y en DWT de 1,17% y 0,07% respectivamente. En otras palabras, la región moviliza más del 17% de las exportaciones más las importaciones mundiales, pero su capacidad de transporte propia no alcanza el 2% del total de la industria”<sup>16</sup>.

El mercado mundial de contenedores desde el punto de vista de la oferta está dominado por pocos ofertantes y productores, frente a una demanda cada más creciente y diversificada de millones de importadores y exportadores de todos los países del mundo. Esta situación exige que las condiciones regulatorias, tributarias, financieras, económicas deben ir de la mano con las políticas comerciales de fomento y promoción al comercio exterior; de otro modo, especialmente los exportadores no estarán en condiciones competitivas para colocar sus productos, más cuando gran parte del comercio exterior depende de la plataforma logística, el nivel de desarrollo de la industria logística especialmente del sector marítimo.

Cada oportunidad de mejora que implica facilidades para desarrollar un sector logístico, como son los elementos del transporte multimodal (contenedor), evidentemente favorecerá -por ejemplo- directamente a los exportadores agroindustriales, cuya producción y exportación es enteramente estacional,

---

<sup>15</sup> CEPAL: Reflexiones sobre el futuro de los puertos: Del estrés actual al cambio y la innovación del futuro, Boletín FAL. Edición N° 352, número 8, 2016, p. 3.

<sup>16</sup> CEPAL: Logística internacional pos-pandemia: Análisis de las industrias aéreas y de transporte marítimo de contenedores. Serie Comercio Internacional. Febrero 2021, p. 15,21

permitiendo contar con condiciones óptimas para colocar sus exportaciones no solo en los mercados a los cuales tradicionalmente ingresan, sino abrir nuevos mercados.

## **VI. Conclusiones**

- El contenedor marítimo es un elemento esencial, connatural al medio y modo de transporte marítimo. En la actualidad se ha configurado un nuevo escenario en los terminales portuarios, la gestión de la carga (especialmente consolidada), facilitado el transporte multimodal y de transbordo permitiendo la interconexión mundial de los puertos, donde el contenedor cumple un rol fundamental.
- Los contenedores marítimos han dejado de ser las clásicas cajas metálicas, dado que se ha venido desarrollando innovaciones tecnológicas especialmente de las partes, piezas y accesorios, que van de la mano con la robotización, la automatización y la digitalización.
- Estando a las condiciones naturales de los puertos, capacidad de carga movilizadas, gestión de los terminales portuarios y ubicación de los puertos, existe un claro interés de destacar las capacidades operativas de los puertos en el mundo y uno de los propósitos en este sentido es ser reconocidos como puertos Hub. En el caso del puerto del Callao, existen algunos factores que le permitirían tener esa condición; pero, se requiere la implementación de políticas públicas para promover, fomentar y desarrollar las industrias complementarias al transporte marítimo, como es el caso específico de la industria de servicio a los contenedores.
- Si bien existen lineamientos generales de políticas públicas de promoción al sector exportador, resulta necesario evaluar el nivel de implementación de las medidas de gestión públicas para desarrollar la industria de servicio a los contenedores. Para ello, se sugiere mejoras normativas para implementar en zona primaria aduanera la fabricación, adecuación, reparación o mantenimiento de partes, piezas o accesorios de contenedor aunado a un hub de manejo de contenedores.