

# El comercio de servicios en Perú: Oportunidades y desafíos para su desarrollo

Autor: Manuel Quindimil

---

Tese de doutoramento UDC / 2017

Directores:

José Manuel Sobrino Heredia

Jorge Antonio Quindimil López

Titor: Jorge Antonio Quindimil López

Programa de doutoramento en Dereito



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

## ÍNDICE

Abreviaturas.....	I
Introducción .....	V
<b>A. Marco Teórico Conceptual .....</b>	<b>V</b>
<b>B. Planteamiento del Problema .....</b>	<b>X</b>
B.1    Importancia teórica .....	X
B.2    Importancia práctica.....	XI
<b>Capítulo I: La logística y los servicios logísticos como centro de atención de las políticas públicas.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Precisiones conceptuales: facilitación de comercio, logística y servicios logísticos.....</b>	<b>1</b>
A.1    La evolución del concepto de facilitación de comercio hacia la facilitación del transporte y la logística como factor de competitividad en el comercio internacional. ....	1
A.2    La irrupción de la logística en las políticas comerciales.....	6
A.3    ¿Qué son los servicios logísticos? .....	16
<b>B. Fundamentos de la regulación del Estado en materia logística. ....</b>	<b>18</b>
B.1    Análisis de la brecha logística en América Latina, las soluciones y planes de acción esbozadas en otros procesos de integración regional. ....	19
B.1.a.    América Latina.....	20
B.1.b.    Experiencias comparadas regionales.....	31
B.1.b.i    Asia - Pacífico .....	31
B.1.b.ii    Europa.....	35
<b>C. Evaluación de la Política Nacional Logística peruana.....</b>	<b>37</b>
C.1    Infraestructura.....	38
C.2    Servicios logísticos .....	45
C.3    Procesos y regulaciones .....	50
C.4    Instituciones.....	59
<b>Capítulo II: Proveedores de servicios logísticos .....</b>	<b>81</b>
<b>A. De la fragmentación a la integración de los proveedores de servicios logísticos .....</b>	<b>81</b>
A.1    Precisión sobre lo que se analizará como proveedor de servicios logísticos. ....	81
A.2    Evolución de los servicios logísticos a la carga marítima. ....	83
A.3    Evolución de los servicios logísticos a la carga aérea. ....	88
A.4    La figura del Third-Party Logistics Provider (3PL) .....	91
<b>B. La regulación de los proveedores de servicios logísticos. ....</b>	<b>94</b>
B.1    Dificultades para regular este sector.....	94

B.2	Barreras que afrontan los proveedores de servicios logísticos.....	99
B.2.a.	OCDE .....	99
B.2.a.i	Restricciones al acceso al mercado de los operadores extranjeros.....	99
B.2.a.ii	Restricciones al movimiento de personas físicas. ....	100
B.2.a.iii	Otras medidas discriminatorias. ....	100
B.2.a.iv	Barreras a la libre competencia. ....	101
B.2.a.v	Transparencia regulatoria.....	101
B.2.b.	Una visión del sector privado. ....	102
B.3	Incentivos para el desarrollo de los proveedores de servicios logísticos.....	102
B.4	Experiencia comparada en las políticas públicas relacionadas con los operadores logísticos. 105	
B.4.a.	Países del Asia-Pacífico .....	106
B.4.a.i	China .....	106
B.4.a.ii	Corea del Sur.....	109
B.4.a.iii	Japón.....	113
B.4.a.iv	Indonesia .....	115
B.4.a.v	Malasia .....	117
B.4.a.vi	Tailandia .....	118
B.4.a.vii	República Popular de Laos.....	120
B.4.a.viii	Vietnam .....	121
B.4.b.	Países europeos .....	126
B.4.b.i	Alemania .....	126
B.4.b.ii	España .....	129
B.4.b.iii	Francia .....	132
B.4.b.iv	Holanda .....	136
B.4.b.v	Reino Unido.....	138
B.4.c.	Un ejemplo de América del Norte.....	142
B.4.c.i	Estados Unidos de Norteamérica. ....	142
B.4.d.	Países integrantes de la Alianza del Pacífico. ....	145
B.4.d.i	Colombia .....	145
B.4.d.ii	Chile.....	148
B.4.d.iii	México .....	150
<b>C.</b>	<b>El desafío del Perú para promocionar el desarrollo de sus operadores logísticos. ....</b>	<b>154</b>
C.1	Consideraciones preliminares sobre la regulación de los operadores logísticos en el Perú. ....	154

C.1.a.	Los proveedores de servicios logísticos en la legislación peruana. ....	154
C.1.b.	Las barreras horizontales que afrontan los operadores logísticos en Perú.....	158
C.1.b.i	Trabas burocráticas. ....	158
C.1.b.ii	Transparencia y libre competencia. ....	159
C.2	Descripción de los proveedores de servicios logísticos en el Perú. ....	161
C.2.a.	Depósitos Temporales y Administradores o Concesionarios de los Puertos.....	162
C.2.b.	Agencias Marítimas, Fluviales y Lacustres.....	168
C.2.c.	Empresas de cooperativa de estiba y desestiba.....	172
C.2.d.	Agentes de carga internacional (freight forwarders). ....	174
C.2.e.	Agentes de aduana.....	178
C.2.f.	Operador de Transporte Multimodal (OTM).....	181
C.2.g.	Operadores logísticos. ....	181
C.3	La propuesta para optimizar la provisión de servicios logísticos en Perú.....	182
<b>Capítulo III: Las negociaciones regionales y multilaterales sobre servicios logísticos. .</b>		<b>191</b>
<b>A. Los servicios logísticos en la OMC .....</b>		<b>191</b>
A.1	La inadecuada regulación de la logística en el actual sistema multilateral de comercio.....	191
A. 2	Las propuestas de modalidades de negociación internacional para impulsar un marco normativo apropiado para los servicios logísticos. ....	197
<b>B. Los esquemas de integración regional y el desarrollo de los servicios logísticos. ....</b>		<b>200</b>
B.1	Asia-Pacífico. ....	200
B.1.a.	APEC .....	203
B.1.b.	ASEAN.....	208
B.1.c.	Otros procesos de integración sub-regional en el Asia. ....	213
B.1.d.	Los acuerdos mega-regionales en el Asia-Pacífico.....	214
B.2	Unión Europea .....	220
B.3	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	225
B.4	América Latina.....	230
<b>C. Las negociaciones de los servicios logísticos por parte de Perú.....</b>		<b>234</b>
C.1	Comunidad Andina de Naciones .....	235
C.2	Los compromisos del Perú en servicios logísticos en la OMC y en los tratados de libre comercio bilaterales. ....	241
C.2.a.	OMC.....	241
C.2.b.	Tratados de libre comercio bilaterales.....	242
C.3	Alianza del Pacífico. ....	253
<b>Conclusiones Finales.....</b>		<b>257</b>

<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>269</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>295</b>

## Abreviaturas

2 PL	Second Party Logistics
3 PL	Third Party Logistics
4 PL	Fourth Party Logistics
5 PL	Fifth Party Logistics
A2C2	APEC Alliance for Supply Chain Connectivity
ACSCC	Advisory Committee on Supply Chain Competitiveness
ADB	Banco Asiático de Desarrollo
ADEX	Asociación de Exportadores
AEC	Comunidad del ASEAN
AFAS	Acuerdo Marco sobre Servicios del ASEAN
AFC	Acuerdo de Facilitación de Comercio
AGCS	Acuerdo General del Comercio de Servicios
APACIT	Asociación de Transporte y Logística
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
APN	Autoridad Portuaria Nacional
APP	Asociaciones Público – Privadas
ARP	Autoridades Regionales Portuarias
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ASPAN	Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIMP-EAGA	Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-The Philippines East ASEAN Growth Area
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAREC	Programa de Cooperación Económica Regional del Asia Central
CBTA	Acuerdo de Transporte Transfronterizo
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CEBAF	Centros Binacionales de Atención en Frontera
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CLECAT	European Association for Forwarding, Transport, Logistics and Customs Services
CNC	Consejo Nacional de la Competitividad
CNID	Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo

CNL	Comité Nacional de Logística de Transporte
Comifal	Facilitación de la Logística del Comercio y el Transporte
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR
CPL	Comité Programático de Logística
CSCMP	Council Supply Chain Management Professionals
DAM	Declaraciones Aduaneras de Mercaderías
DGAC	Dirección General de Aeronáutica Civil
DGTA	Dirección General de Transporte Acuático
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
ELA	European Logistics Association
ENAPU	Empresa Nacional de Puertos
FIATA	Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios
FMCSA	Federal Motor Carrier Safety Administration
FTA	British Freight Transport Association's
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GCTA	Grupo Consultivo en Temas Aduaneros
GT&Cs	General Terms and Conditions
IATA	International Air Transport Association
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
IPrLg	Integración Productiva y Logística
LAG	Logistics Alliance Germany
LPI	Logistics Performance Index
MAP-21	The Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MPAC	Plan Maestro de la Conectividad en el ASEAN
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
NVOCC	Non Vessel Operating Common Carrier

OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Operador Económico Autorizado
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
OTE	Organismo Técnico Especializado
OTM	Operador de Transporte Multimodal
PAI	Plan de Acciones Inmediatas -2012-
PBI	Producto Bruto Interno
PCL	Port Centric Logistics
PDSLT	Plan de Desarrollo de Servicios Logísticos de Transporte -2011-
PENX 2025	Plan Estratégico Nacional Exportador 2025
PITVI	Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
PMLP	Plan de Mediano y Largo Plazo del Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte -2014-
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PNDP	Plan Nacional de Diversificación Productiva
PNI	Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012
PNL	Política Nacional Logística
PRODUCE	Ministerio de la Producción
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PSL	Prestadores de servicios logísticos
Pyme	Pequeña y mediana empresa
RAP	Regulaciones Aeronáuticas Peruanas
RCEP	Asociación Económica Integral Regional
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones
SCFAP	Plan de Acción para la conectividad de las cadenas de suministro
SDA	Sistema de Despacho Aduanero
SLN	Sistemas Logísticos Nacionales
SNCeI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
STC	Standard Trading Conditions



STRI	Services Trade Restrictiveness Index
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SUTRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
TEU	Unidad Equivalente a Veinte Pies
TFAP	Plan de Acción para la Facilitación de Comercio
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TiSA	Acuerdo de Comercio de Servicios
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPP	Asociación Trans-Pacífico
TTIP	Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión
UN/CEFACT	Centro de las Naciones Unidas para el Comercio y el Comercio Electrónico
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
UNESCAP	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
UNT	Unión Nacional de Transportistas Dueños de Camiones del Perú
USITC	United States International Trade Commission
USL	Usuarios de servicios logísticos
USTR	Representante Comercial de los EE.UU.
UTEL	Unidad Técnica de Ejecución Logística
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZAL Callao	Zona de Actividad Logística y Antepuerto del Callao

## Introducción

### A. Marco Teórico Conceptual

El mundo ha sido testigo del aumento considerable del flujo de comercio e inversiones a partir de mediados del siglo XX. Esto fue producto de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias realizadas en el marco del sistema multilateral de comercio (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT de 1947- y la Organización Mundial de Comercio (OMC) 1995 a la fecha). A medida que se fueron reduciendo las tradicionales barreras al comercio, el establecimiento de cadenas de suministros<sup>1</sup> está requiriendo de reglas internacionales que permitan la libre circulación de bienes, servicios, inversiones, conocimientos, entre las diversas exigencias para un funcionamiento fluido de la fragmentación productiva. En este marco, la logística comenzó a ser percibida como un elemento esencial para la competitividad de los exportadores de los diferentes países.

La globalización de las relaciones económicas, con el entrelazamiento cada vez más intenso de los mercados nacionales y una alta movilidad del dinero y el capital físico, da nuevos bríos a la competencia internacional en cuanto a la localización de actividades económicas, plasmándose ésta, sobre todo, en los intentos de atraer inversiones domésticas y extranjeras.

Desde el punto de vista teórico, se trabajará científicamente dentro del Derecho Internacional Económico (DIE), toda vez que el objeto de estudio, está comprendido en las relaciones

---

<sup>1</sup> Los términos cadenas globales de valor, cadenas de suministros globales y cadenas de producción globales serán utilizados como sinónimos intercambiables.

Mario Tello define a las cadenas globales de la siguiente forma:

“Las cadenas globales de valor son el conjunto de actividades o etapas de producción para la elaboración de bienes y servicios, desde la inicial de producción de insumos hasta la final de consumo, que se realizan en dos o más países. Las empresas que realizan estas actividades entre países pueden ser las mismas, por ejemplo, la casa matriz y la filial de una empresa multinacional, generando un comercio del tipo intra-firma. Pero también puede tratarse de empresas diferentes. Las etapas pueden incluir el diseño, la producción, marketing, distribución y comercialización hasta la compra del producto por parte del consumidor final”.

TELLO, M. (2015) *La maldición de los recursos naturales revisada. Cómo integrarse a las cadenas globales de valor*. Bioeconomía Global. Integración & Comercio [en línea]. Enero – Julio 2015, N° 39. [Fecha de consulta: 31 marzo 2017]. Disponible en: <<http://www19.iadb.org/intal/icom/?ant=39>>

Si bien en todo el trabajo se hace mención a las cadenas de valor o de producción “globales”, Sherry Stephenson expresa:

Las cadenas globales de valor son en realidad “regionales”. Debe desmentirse el mito de que las CGV son “globales”. La naturaleza de la operación es regional y se centra en tres puntos: Norteamérica, Europa y Asia del Este. Las primeras dos regiones son principalmente puntos de demanda y la tercera de suministro, aunque esta última podría ir cambiando pues China sigue moviendo su economía hacia un crecimiento orientado al consumidor.

Los costos de transportación, distancia, comunicación y calidad de la infraestructura han contribuido a crear esta estructura. Sin embargo, los acuerdos comerciales regionales negociados, sobre todo aquellos con las entidades comerciales más importantes, también han desempeñado un importante papel en la creación de las cadenas de valor debido a que sus disposiciones sobre normas de origen y acumulación han influido en los flujos de inversión y participación de producción.

STEPHENSON, S. (2013) *Global Value Chains: The New Reality of International Trade*. E15 Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum [en línea]. Diciembre 2013. [fecha de consulta: 30 marzo 2017]. Disponible en: <[www.e15initiative.org/](http://www.e15initiative.org/)> ISSN 2313-3805

económicas internacionales, específicamente en el intercambio de bienes y servicios y factores de producción que realizan los particulares, incluyendo también los aspectos transfronterizos de las estructuras empresariales y estándares de producción. (Matthias Herdegen)

En el presente trabajo, se puede apreciar que, a partir de la configuración de las relaciones económicas internacionales en la actualidad, existe un estrecho entrelazamiento entre los ordenamientos jurídicos nacionales y el derecho internacional. Es por ello que, se debe realizar un estudio de las políticas públicas sobre la materia logística y su proyección al derecho del comercio multilateral (OMC) o el de la integración regional (CAN, Alianza del Pacífico, Tratados de Libre Comercio, APEC, TTP, etc.). No cabe duda que, a partir de la importancia que están adquiriendo las cadenas de suministros a nivel global y regional, el DIE se debe ocupar de las relaciones jurídicas derivadas de dicho fenómeno, toda vez que, se encarga de las regulaciones de las relaciones económicas internacionales.

La provisión de servicios logísticos a nivel regional e internacional es una disciplina comprendida por el DIE, ya que esta área del derecho se constituye como el marco regulador de las relaciones económicas internacionales.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Joel P. Trachtman señala que el derecho internacional económico (DIE) no tiene una definición estándar. Cita a dos definiciones provenientes de grandes corrientes, las mismas que han sido acuñadas por sus respectivos exponentes: John Jackson y Ernst-Ulrich Petersmann. Jackson define al DIE como: “Esta frase puede cubrir un gran inventario de materias: comprender a la ley de las transacciones económicas; regulación del Estado en materias económicas, resolución de disputas e instituciones internacionales para relaciones económicas.”

A su vez la de Petersmann es la siguiente: “Presenta un conglomerado compuesto de derecho privado (incluyendo la ley de los comerciantes y derecho transnacional comercial), derecho doméstico (conteniendo al derecho internacional privado) y derecho internacional público (abarcando a la ley supranacional de integración). Además, comprende un conjunto de acuerdos multilaterales, bilaterales, acuerdos ejecutivos, reglas emitidas por las organizaciones internacionales, acuerdo de “caballeros”, acuerdos de Bancos Centrales, declaraciones de principios, resoluciones, recomendaciones, costumbre, principios generales de derecho, órdenes de facto, actas parlamentarias, decretos gubernamentales, decisiones judiciales, contratos privados o usos comerciales.

Para Trachtman el DIE es fundamentalmente una ley de competencia la cual permite y prohíbe determinados actos competitivos en el comercio internacional. Cuando los estados deciden regular o restringir la competencia, cooperan para establecer el DIE entre ellos. Esta concepción del DIE presenta una visión de que tipo de acciones son permitidas durante la competencia. Prohíbe muchos actos de proteccionismo y mercantilismo (barreras arancelarias, no arancelarias y que las regulaciones no impidan el acceso al mercado o sean discriminatorias bajo ciertas circunstancias).

TRACHTMAN, J. (1996). *The International Economic Law Revolution*, 17 U. Pa. J. Int'l L. 33 (1996).

Por su parte, Matthias Herdegen distingue un concepto reducido del DIE, que se refiere como un segmento del derecho internacional público que gobierna directamente las relaciones económicas entre Estados u organismos internacionales, centrándose en el derecho del comercio internacional, derecho internacional de las inversiones y derecho monetario internacional (esta vertiente la cita de los autores D. Carreau y B. Juillard). Un enfoque más amplio hace un especial hincapié en el rol de actores privados o entidades que administran bienes públicos de gran relevancia para la comunidad internacional (se cita a la ICANN, *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*). Esta corriente de pensamiento revaloriza la interacción entre el derecho internacional y el doméstico en una economía que tiene efectos transfronterizos. Para esta visión el DIE incluye las normas de derecho internacional público que trata sobre las actividades transfronterizas.

Herdegen indica que el núcleo de las áreas del DIE son la ley del comercio internacional, la ley de la integración económica y otros acuerdos multilaterales, la ley de las inversiones internacionales y la ley monetaria internacional.

(HERDEGEN M. (2016) Part I Contents, History, and Structure of International Economic Law, in *Principles of International Economic Law*, Oxford University Press, New York, Second Edition)

Bajo la égida del DIE, se analiza la temática propuesta a partir de las transformaciones que se están presentando en el comercio internacional como consecuencia de la fragmentación de la producción. De acuerdo al trabajo de Demián Dalle, Verónica Fossati y Federico Lavopa,<sup>3</sup> esta etapa se caracteriza por la creciente interconexión entre países, el aumento de la participación de los insumos intermedios en las importaciones mundiales y en la especialización, tanto en los países como de las empresas, determinadas tareas y funciones más que en industrias completamente integradas a nivel doméstico.

El resultado de dicho fenómeno ha sido la constitución de las cadenas globales de valor. Es importante destacar que, según la opinión de Grietje Baars et. al., todavía no existe un exhaustivo estudio sobre el rol del derecho en la estructura, operación o gobernanza de las cadenas de valor. Más aún, según el artículo citado, cualquier análisis desde el punto de vista legal, ha sido omitido por parte de los investigadores de política económica, la geografía económica y otras ciencias sociales que han sido los pioneros en el estudio de las cadenas globales de valor.<sup>4</sup>

Hay que advertir que, siguiendo la metodología de análisis de las cadenas de valor global, existen dos escuelas de pensamiento imperantes. Una corriente liberal que afirma que el curso de acción más adecuado que puede tomar un gobierno para asegurar el desarrollo económico de su país es disminuir, en toda la medida posible, los aranceles y otros obstáculos al comercio de bienes y servicios. Resumidas cuentas este enfoque busca empujar la agenda de la liberalización comercial.<sup>5</sup> Complementa esta afirmación William Milberg<sup>6</sup> cuando afirma que esta corriente de pensamiento sostiene que la presencia de cadenas de valor implica apoyarse en la importación de insumos para mejorar el desempeño exportador, lo que provee una base para la liberalización comercial y facilitación del intercambio. Por el contrario, Dalle et. al. remarcan la existencia de otra corriente de opinión a la que denominan como desarrollista (aquí indican como referencia los trabajos de Milberg et. al. 2013 y Gereffi y Sturgeon 2013) que, si bien la participación en las cadenas globales de valor genera la posibilidad de acceder a mercados, incrementar el valor agregado y construir capacidades, tecnología y redes regionales; esto no se genera de manera

---

<sup>3</sup> DALLE, D., FOSSATI, V. Y LAVOPA, F. (2013) "Cadenas globales de valor y políticas de desarrollo: trazando los límites de las visiones liberales de inserción a la economía global". Revista Argentina de Economía Internacional, Número 2, diciembre 2013, pp. 3-15.

<sup>4</sup> Se menciona como excepción a esta afirmación el trabajo de Kevin Sobel-Read's en su artículo de 'Global Value Chains: A Framework for Analysis' publicado en la revista de *Transnational Legal Theory* (2014) 364.

GRIETJE BAARS ET. AL. (2016) *The role of law in global value chains: a research manifesto*, School of Law Faculty Publications. Paper 52. 57-79.

<sup>5</sup> DALLE ET. AL. (2013) op. cit. p. VII.

<sup>6</sup> MILBERG, W. (2013) *Industrial Policy when global chains matter*. Presentado en Multi-year Expert Meeting on Enhancing the Enabling Economic Development at all Levels in Support of Inclusive and Sustainable Development, UNCTAD 16-17 de abril.

automática. Para estos autores para capturar estas ganancias potenciales se necesita tanto de la política industrial, como de la intervención del Estado en el comercio.<sup>7</sup>

En la presente tesis, se propone que hay que complementar ambos enfoques, que, por un lado, comprenda un número de medidas de favorecer el clima de inversiones y evitar los cuellos de botella de la cadena de suministro, tanto a nivel nacional, como regional; y por el otro, una política industrial activa<sup>8</sup> para promover el desarrollo de los proveedores de servicio logísticos en el país. Debido a las numerosas y profundas fallas de mercado en el campo logístico, tanto en el Perú, como en la propia región Latinoamericana, es imposible impulsar este tipo de objetivos sin la presencia activa del Estado en la consecución de dichas políticas públicas nacionales y regionales.

En la OMC, es recién a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996 en que se incorpora a la agenda comercial internacional el tema de la facilitación del comercio. En sus comienzos su ámbito de acción estaba circunscripto a eliminar las trabas que se generaban en las aduanas, esto es en las fronteras. Con el paso del tiempo, este enfoque fue ampliándose a las barreras que se presentaban detrás de las fronteras que, especialmente, sufrían las cadenas productivas globales.

---

<sup>7</sup> DALLE ET. AL. (2013) op. cit. p. VI.

<sup>8</sup> En el Perú existen muchas reticencias a la implementación de políticas industriales específicas. Sin embargo, numerosas instituciones (International Centre for Trade and Sustainable Development ICTSD, World Economic Forum, the E15 Initiative, Banco Interamericano de Desarrollo) ya están considerando la metodología de análisis de cadenas globales de valor, complementadas por específicas políticas de desarrollo (autores como Sherry Stephenson, Gereffi, Draper, Freytag, Hoekman, por mencionar, ya están analizando este tipo de políticas públicas).

A fin de tener una claridad conceptual a qué se entiende por política industrial en este presente trabajo. Para ello, se ha recurrido a la investigación realizada por Stephenson. En dicho *paper*, citando a Low y Tijaja, busca precisar el concepto sobre política industrial. La misma puede tener una acepción amplia u horizontal o restringida. En el primer caso las políticas apuntan a remover las ineficiencias y pérdidas económicas, lo que trae aparejado la creación de competitividad. Este tipo de medidas incluye agilizar los procedimientos administrativos, reduciendo los costos de hacer negocios; el establecimiento de una institucionalidad robusta; inversión en capital humano o desarrollo de infraestructura. Este tipo de medidas, por naturaleza, tienen consecuencias horizontales en toda la economía y tienen un bajo riesgo en la distorsión de precios derivadas de la intervención del Estado en la economía. La política industrial, en sentido estricto, se dirige a industrias específicas y pretende, a través de incentivos estimular en áreas determinadas. En un mundo de cadenas productivas Hoekman señala que existen razones de eficiencia para la intervención focalizada de los Estados —e.g. para atender fallas de información o coordinación—. Para este autor dichas intervenciones pueden beneficiar a toda la cadena, incluyendo compañías extranjeras, sus trabajadores y comunidades locales.

Stephenson indica que las principales críticas a la política industrial específica radica en que los errores de los gobiernos son más comunes y no remedian las fallas de mercado y pueden generar efectos adversos. Sin embargo, de acuerdo a nuevos estudios (son mencionados el realizado por Draper y Freytag en 2014) se presenta una versión más sofisticada de las políticas industriales que las registradas en la década de los sesentas y setentas (la que ha sido denominada por los economistas como la de sustitución de importaciones). El trabajo señalado de Stephenson indica que las nuevas versiones de “*self-discovery*” y “*deliberative targeting*”, en donde los gobiernos e industria participan en un proceso interactivo para identificar tanto las ventajas competitivas, como los cuellos de botella o restricciones que impiden el desarrollo industrial, vienen a superar las críticas que se realizaban a la política industrial clásica de “*picking the winner*” que obtuvo pobres resultados.

STEPHENSON, S. (2016) *Trade Governance Frameworks in a World of Global Value Chains: Policy Options*. E15 Expert Group on Global Value Chains: Development Challenges and Policy Options – Policy Options Paper. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum [en línea]. Enero 2016. [fecha de consulta: 30 marzo 2017]. Disponible en:<[www.e15initiative.org/](http://www.e15initiative.org/)> ISSN 2313-3805

La irrupción de las cadenas productivas globales, según diferentes autores, hace que las instituciones y reglas del sistema multilateral GATT – WTO (Baldwin lo denomina WTO 1.0) hayan quedado desactualizadas frente al fenómeno económico acaecido en la última década del siglo pasado y comienzos del presente.

A partir de este desfase en el sistema multilateral, fue en algunos países del Asia (República Popular China, Japón y Corea del Sur) que perciben rápidamente en la década de los ochenta y noventa la importancia estratégica de la logística. Una vez que establecieron las bases para el desarrollo de sus Sistemas Logísticos Nacionales (SLN), comenzaron a preocuparse que sus proveedores de servicios logísticos adquirieran estándares internacionales, que, en un principio, les permitiera operar conjuntamente con los operadores logísticos globales. Cabe mencionar que, además de este objetivo, los mencionados países diseñaron diferentes tipos de incentivos que les permitieron ingresar a los mercados internacionales de servicios domésticos.

Este primer esfuerzo también fue reflejado en los distintos mecanismos de integración del Asia-Pacífico como el APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) y el ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) en donde percibieron que el concepto restringido de facilitación de comercio (esto a medidas que se producen en la frontera) no resolvía las trabas existentes en las diferentes cadenas de suministros (restricciones que se generan dentro de las fronteras). Esta transición todavía no ha sido encuadrada sistemáticamente por parte de los estudiosos de las normas de comercio internacional. En la actualidad no existe consenso unánime sobre las diferentes terminologías, como ser la facilitación del comercio, la del transporte y logística y la conectividad.

En el caso específico de los servicios logísticos, a partir de la clasificación que tiene en la Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, no existe una disciplina que los agrupe independientemente, sino que están incluidos en los diferentes modos de transporte. A su vez, en el este foro tampoco se negociaron grandes compromisos para la liberalización de este tipo de servicios.

El desarrollo actual de los servicios logísticos requiere una nueva modalidad de negociación, ya sea como una disciplina sectorial autónoma o por cadenas de suministro respectivas. Tampoco, en materia regional, se puede encontrar un marco que regule algún tipo de modalidad para los servicios logísticos.

Perú, al igual que todos los países de la región, competitivamente hablando presenta altos costos logísticos para sus exportadores. Esta situación atenta contra la posibilidad de exportar sus productos. Adicionalmente, nuevamente al igual que sus vecinos regionales, ha comenzado tardíamente el diseño y puesta en marcha de sus estrategias logísticas nacionales.

Uno de los principales obstáculos en el caso peruano ha sido la demora de la constitución de un esquema institucional apropiado para echar a andar su plan nacional logístico. Este impasse también perjudica el desarrollo de servicios logísticos en el país.

El sistema logístico peruano, en función a las diferentes fallas de mercado que presenta, requiere una activa intervención del Estado para desarrollar la infraestructura logística en el país. Paralelamente, debe realizar una racionalización normativa en el sector y emitir un conjunto de directivas para el fortalecimiento y desarrollo de sus proveedores de servicios logísticos. En este sentido, se propone que, si es que el Perú busca reformas profundas en la parte blanda de la logística, generará también que el desarrollo de infraestructura comience a ponerse en marcha.

La posición geográfica del Perú constituye en una ventaja natural para desarrollar este tipo de servicios, sin embargo, si es que no implementa las políticas adecuadas, esta posibilidad podría quedar en la nada.

## **B. Planteamiento del Problema**

### **B.1 Importancia teórica**

Como consecuencia de la transición que existe en la regulación del comercio internacional, producto de la desfragmentación productiva (principal acontecimiento que da lugar a las cadenas productivas globales), en la actualidad todavía no existe ni un consenso ni un acuerdo sobre diferentes conceptos como facilitación del comercio, de transportes y logística y conectividad. Son fenómenos que se superponen y están en constante evolución, por lo que un intento por precisarlos y darles un alcance determinado sería de gran utilidad para todos los expertos en la materia.

Como ya se anticipó, esta fenomenología debe ser sistematizada científicamente por el DIE, rama del derecho que se encarga de estudiar la ley del comercio internacional, la ley de la

integración económica y otros acuerdos multilaterales. Países como Perú, deben encuadrar estas nuevas circunstancias económicas, a fin que los acuerdos comerciales, le puedan servir de plataforma para el desarrollo de sus servicios logísticos. En términos concretos esta investigación está analizando las normas del comercio internacional, ya en su vertiente de la OMC o de los acuerdos regionales.

Tampoco se cuenta con un modelo específico para el desarrollo de los proveedores de servicios logísticos, especialmente para los países en desarrollo. Esta recopilación de buenas prácticas podría facilitar en confeccionar una hoja de ruta para aquellos que quisieran desarrollar a este sector de la economía.

Por último, se presentan incipientemente algunas opiniones sobre diferentes esquemas de negociación en materia de servicios logísticos, que podrían ser estudiados, para posteriormente, ser incorporados a la agenda comercial en el país.

## **B.2 Importancia práctica**

Este trabajo podría ser una guía para que el gobierno desentrampe el proceso de reforma de la logística en el país. De adoptarse una estructura institucional apropiada, el paso siguiente sería llevar a cabo una racionalización normativa en el sector.

Teniendo en consideración la ventaja geográfica que presenta el país para constituirse como un nodo logístico en el Pacífico Sudamericano, se debe tomar conciencia de la necesidad de dotar a los proveedores de servicios logísticos de la competitividad necesaria para que puedan tomar ventaja de esta oportunidad.

Por último, se plantea la necesidad de impulsar el desarrollo de los operadores logísticos en el campo internacional, para lo cual se sugieren diferentes espacios regionales más efectivos para el Perú: APEC, CAN (Comunidad Andina de Naciones) y la Alianza del Pacífico.



## **Capítulo I: La logística y los servicios logísticos como centro de atención de las políticas públicas.**

### **A. Precisiones conceptuales: facilitación de comercio, logística y servicios logísticos.**

#### **A.1 La evolución del concepto de facilitación de comercio hacia la facilitación del transporte y la logística como factor de competitividad en el comercio internacional.**

Uno de los principales problemas a fin de poder encuadrar la promoción de los servicios logísticos e incluir su negociación en los distintos foros internacionales, es que todavía no hay una unidad conceptual que permita un desarrollo sistemático sobre la materia.

Existen múltiples nociones como facilitación de comercio, facilitación de transporte, logística y conectividad que pueden referirse al fenómeno de promover el flujo de bienes e información en la totalidad de la cadena logística.

La explicación de esta multiplicidad de terminologías se debe, en gran parte, a la mutación que se está produciendo en el sistema de comercio internacional. El sistema multilateral del *GATT* –de su denominación en inglés- (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) – WTO (OMC -Organización Mundial de Comercio-) creado en 1947 ha sido muy exitoso en la eliminación de las barreras arancelarias y para arancelarias en el comercio de bienes mundial. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI, las reglas del comercio internacional requieren adaptarse a la nueva realidad económica.

Eduardo Bianchi y Carolina Szpak<sup>9</sup> citan al economista Richard Baldwin sobre las modificaciones que se están presentando en el comercio internacional en el presente siglo. En este sentido, Baldwin indica que desde fines de los 80, la internacionalización de las cadenas de producción transformó la política económica de la liberalización comercial. Este economista precisa que surgió una nueva política económica de oferta y demanda de apertura comercial. Continúa afirmando que la nueva oferta de reforma provino de países en desarrollo que

---

<sup>9</sup> BIANCHI, E. y SZPAK, C. (2013) *Cadenas Globales de Producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza*, Programas de Cátedras de la OMC/FLACSO, 2013, 18, 10-11.

buscaban industrializarse, integrándose a una cadena global de producción. Los países desarrollados, a través de las empresas globales, son los que están demandando la reforma de las normas comerciales, buscando aumentar la tasa de ganancia, combinando su *know – how* específico con los bajos salarios de los países en desarrollo. El fenómeno de la fragmentación de la producción creó una nueva situación “*win – win*” en el comercio internacional. Mientras que en el siglo XX las reglas del juego eran “mi mercado por el tuyo”, con las cadenas globales de producción las nuevas reglas son “mis fábricas por tu reforma”. Estas nuevas disciplinas incluyen algunas cubiertas actualmente por la OMC, pero en las que se requiere un tratamiento más profundo, como servicios, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, cooperación aduanera, compras gubernamentales, y disciplinas que no están incluidas en la OMC, tales como seguridad sobre la propiedad intelectual, libre movilidad de capitales, política de competencia, restricciones a la inversión, entre las principales. El comercio de las cadenas globales de producción crea la necesidad de dos tipos de disciplinas correspondientes a sus dos elementos constitutivos, esto es, producir en el extranjero y coordinar las diferentes instalaciones dispersas geográficamente. La primera requiere aumentar la garantía sobre los derechos de propiedad tangible e intangible. La segunda requiere seguridades acerca del libre flujo de bienes, servicios, personas y capital.

Un reciente estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo<sup>10</sup> (UNCTAD de sus siglas en inglés) señala que, no existen hay categorías específicas para evaluar este problema multifuncional. Tras un informe reciente realizado por el Foro Económico Mundial, en colaboración con *Bain & Co.* y el Banco Mundial<sup>11</sup> en el estudio de los costos que afectan el funcionamiento de las cadenas de suministro internacionales, se considera que hay dos grupos de materias en donde se generan las principales de restricciones en el funcionamiento de las mismas: (i) la facilitación del comercio que se concentran en la gestión de fronteras (despacho de aduana y otros requisitos regulatorios y procedimientos que se refieren a los bienes que entran o salen de un país) y (ii) los servicios de logística, transporte e infraestructura de comunicaciones.

Este cambio paulatino de perspectiva para hacer más fluido el flujo de bienes, servicios e ideas en el comercio internacional implica la evolución de determinadas instituciones y reglas a fin que puedan servir para regular esta nueva realidad en la economía internacional.

---

<sup>10</sup> UNCTAD (2006) *Trade and development Aspects of Logistics*. Sitio web UNCTAD [en línea]. 7 de julio de 2006. [fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en: [http://unctad.org/en/Docs/c1ahm1d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/c1ahm1d2_en.pdf).

<sup>11</sup> WORLD ECONOMIC FORUM (2013) *Enabling Trade Valuing Growth Opportunities*. [Libro en línea]. Bain & Co. y el Banco Mundial. Published by World Economic Forum, Geneva, Switzerland. [Consulta: 17 febrep 2017]. ISBN-978-92-95044-64-7.

Por ese motivo, en este trabajo se toma en consideración el “enfoque global de la cadena de suministro”, desarrollado por principalmente por Bernard Hoekman. Hoekman y Jackson<sup>12</sup> conceden gran importancia a la eficiencia de la gestión de las fronteras y a la calidad de los servicios de transporte y logística en la era de las cadenas de suministro internacionales. El factor clave para que un país pueda participar en las cadenas de suministro es la eficacia de las políticas de facilitación del comercio y la competitividad de la provisión de servicios logísticos locales.

Precisado el por qué de la adopción el enfoque global de la cadena de suministro, el siguiente paso es analizar la evolución de algunas definiciones que fueron mutando en el periodo de transición que viven las normas de comercio internacional.

La primera disciplina que buscó reducir los costos generados por las barreras al comercio fue el de **facilitación de comercio**. Históricamente, la negociación de las reglas para facilitar el comercio fue incorporada en la Conferencia Ministerial de Singapur de la OMC en 1996. La facilitación del comercio se convirtió en un tema de debate en la OMC a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur, en la que los Miembros encomendaron al Consejo del Comercio de Mercancías “la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio”.<sup>13</sup> Las preocupaciones iniciales de las negociaciones fue reducir los costos generados en la frontera, básicamente generados en los procedimientos aduaneros de los diferentes países. La facilitación de comercio es un campo que, ha comenzado a extenderse de medidas en frontera, para llegar a analizar de manera integral las trabas a lo largo de toda la cadena logística, incluyendo básicamente medidas que se aplican dentro de los propios países. Esta evolución ha ido generando dos concepciones de la facilitación del comercio: una restringida a las medidas en frontera y otra ampliada a las regulaciones internas que afectan el libro flujo de mercancías, servicios e información dentro del ámbito de los países.

En un sentido estricto, la facilitación de comercio puede definirse como la racionalización sistemática de los procedimientos y documentos de aduana. Este es un enfoque que es asumido en las negociaciones de la OMC, principalmente adoptado en el Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> HOEKMAN, B. y JACKSON S. (2013) *Reinvigorating the trade policy agenda: Think supply chain!* VOX CEPR's POLICY PORTAL [en línea]. 23 de enero de 2013. [fecha de consulta: 7 setiembre 2016]. Disponible en <<http://voxeu.org/article/reinvigorating-trade-policy-agenda-think-supply-chain>>.

<sup>13</sup> OMC. [Recuperado 7 de septiembre de 2016 desde <<https://www.wto.org>>]

<sup>14</sup> En diciembre de 2013, los Miembros de la OMC concluyeron, en la Conferencia Ministerial de Bali, las negociaciones en torno al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que forma parte de un "Paquete de Bali" más amplio. Dese entonces, los Miembros de la OMC han realizado un examen jurídico del texto. En consonancia con la decisión adoptada en Bali, los Miembros de la OMC adoptaron el 27 de noviembre de 2014 un Protocolo de Enmienda para insertar el nuevo Acuerdo en el Anexo 1A del

Por el contrario, en un sentido más amplio, se considera que son medidas que afectan a la circulación de mercancías entre compradores y vendedores, una definición que es tomada por ejemplo en el de APEC. Alberto Portugal- Pérez y John S. Wilson<sup>15</sup> indican que la facilitación del comercio no sólo incluye a las cuestiones de las fronteras, sino también más allá de las fronteras, se trata, por ejemplo, con el entorno empresarial, la calidad de la infraestructura, la transparencia y la reglamentación nacional. A veces, este último concepto de "facilitación del comercio" se usa indistintamente con la logística y los servicios de transporte.

Fue recién en el año 2009 en donde el Banco de Desarrollo del Asia y la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP) indicaron que la definición de la facilitación de comercio incluye las políticas y procesos que reducen los costos, tiempos e incertidumbre asociados con el comercio exterior, excluyendo de la misma los instrumentos comerciales tradicionales como: los aranceles, cuotas y otras barreras no arancelarias de importación. Esta definición hace un mayor hincapié en los procesos en general, más que de lo que acontece en las fronteras. Este concepto pretende ir unificando los estándares en los servicios utilizados en el transporte y la logística. Bajo esta concepción, el paquete de servicios abarca el movimiento completo desde el punto que comienza la exportación hasta el depósito o punto de venta del importador.<sup>16</sup>

No solamente en la amplitud de la definición de facilitación existen discrepancias, sino que esta disciplina tiene denominaciones diferentes en las principales organizaciones internacionales vinculadas al comercio internacional. Más abajo se puede percibir las diferencias en la enunciación de la facilitación de comercio.

**Organización Mundial del Comercio (OMC):** la simplificación y armonización de los procedimientos del comercio internacional son las actividades, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos y demás información necesaria para la circulación de mercancías en el comercio internacional.

---

Acuerdo sobre la OMC. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio entrará en vigor cuando dos tercios de los Miembros hayan completado el proceso interno de ratificación.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Además, establece medidas para lograr una cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. También contiene disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera. OMC. [Recuperado 06 de diciembre 2016 desde [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)].

<sup>15</sup> PORTUGAL-PEREZ A. y WILSON J. (2010) *Export Performance and Trade Facilitation Reform*. Policy Research Working Paper Banco Mundial, 2010, 5261, p. 6.

<sup>16</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE y THE ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE (2015) *Connecting South Asia and Southeast Asia*. [Libro electrónico]. A Joint Study of the Asian Development Bank and the Asian Development Bank Institute. pp. 182-183. [Consulta: 10 febrero 2017]. ISBN 978-4-89974-048-3 (PDF).

**Organización Mundial de Aduanas (OMA)**: la eliminación de las restricciones comerciales innecesarias. Esto se puede lograr aplicando modernas técnicas y tecnologías, mientras se produce la mejora de la calidad de los controles en una forma internacional armonizada.

**Centro de las Naciones Unidas para el Comercio y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT)**: la simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos asociados a los flujos de la información requeridos para el movimiento de bienes desde el vendedor y para la realización de los pagos.

**Cámara de Comercio Internacional (CCI)**: mejorar la eficiencia del proceso asociado al flujo de la información requerido para mover los bienes internacionalmente desde el vendedor al comprador y el traspaso de los pagos en la otra dirección.

**Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)**: la simplificación y estandarización de los procedimientos asociados a los flujos de la información necesaria para mover mercancías a nivel internacional del vendedor al comprador y al traspaso de los pagos en la otra dirección.

**Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)**: la simplificación y racionalización de los procedimientos aduaneros y administrativos que retrasan o aumentan el costo del transporte de las mercancías a través de las fronteras internacionales.

Al confeccionar los indicadores de facilitación de comercio Alberto Portugal- Pérez y John S. Wilson<sup>17</sup> comienzan a dividir en dos dimensiones a la facilitación de comercio en la parte “*software*” y “*hardware*”. Hay que tener en cuenta que esta separación también es realizada al momento de analizar el concepto de **logística**. La dimensión de *hardware* se refiere a la infraestructura tangible, tales como carreteras, puertos, carreteras y telecomunicaciones, mientras que la dimensión de *software* incluye cuestiones intangibles tales como la transparencia, el entorno empresarial y las regulaciones, etc. De acuerdo a lo señalado por Edna Ramírez Robles<sup>18</sup> el *soft*, cubre la eliminación de medidas no arancelarias mediante la simplificación de procedimientos administrativos de control del comercio y; el *hard*, que abarca esencialmente mejoras de infraestructura, equipos y servicios de transporte.

---

<sup>17</sup> PORTUGAL-PEREZ A. et. al. op. cit. p. 4.

<sup>18</sup> ROBLES, E. (2013) *Facilitación del comercio en APEC, la participación de Latinoamérica en la conectividad de sus cadenas de suministro, ¿soft o hard?* Puentes. Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina. [en línea]. 7 de octubre de 2013, Volume 14 - Number 6. [fecha de consulta: 15 abril 2016]. Disponible en: <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/facilitaci%C3%B3n-del-comercio-en-apec-la-participaci%C3%B3n-de-latinoam%C3%A9rica-en-la>.

La facilitación del comercio en su vertiente *soft* es conocida por los avances logrados en materia de simplificación aduanera, la adopción de esquemas institucionales como las llamadas ventanillas únicas y medidas de colaboración con sectores empresariales. Por su parte, el componente *hard* contribuye a la agilización de las operaciones mediante, por ejemplo, el mejoramiento de carreteras, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones.<sup>19</sup>

Para evitar confusiones y, por consideraciones prácticas, en el presente trabajo se toma el concepto amplio de facilitación de comercio, que incluye la facilitación del transporte y la logística.

## **A.2 La irrupción de la logística en las políticas comerciales.**

Por su parte, la definición de la logística tampoco es unívoca. La logística tiene sus antecedentes en el campo militar (administrar y garantizar el suministro de armas, municiones y víveres durante la operación militar) y en el intercambio comercial interno e intercontinental a lo largo del tiempo (ejemplo la Liga Hanseática en el siglo XIII).

José Elías Jiménez Sánchez y Salvador Hernández García indican que, en su momento, logística de negocios, distribución física, administración de materiales, administración logística, entre otros, fueron usados para referirse al control y administración de los flujos de materia prima, mercancías e información. Sin embargo, existe un consenso generalizado que, en cada etapa de las operaciones empresariales se adoptaron tres conceptos claves: logística, la cual era entendida como el proceso de materiales moviéndose a través de toda la empresa; administración de materiales, que contemplaba el movimiento de materiales y componentes dentro de la empresa; y distribución física, que describía el movimiento de los bienes terminados desde la planta hasta el consumidor final.<sup>20</sup>

En la actualidad, a partir de la competencia global, los productores tienen a la logística como la fuerza más importante detrás de las estrategias productivas y de comercialización. Para Marelía Martínez Rivas la logística es una estrategia indisoluble de la estrategia de mercadeo.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *ibídem*.

<sup>20</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ, J. y HERNÁNDEZ GARCÍA S. (2002) *Marco conceptual de la cadena de suministros: un nuevo enfoque logístico*. Publicación Técnica. [en línea]. Secretaría de Comunicaciones y Transporte e Instituto Mexicano de Transporte. 2002, N° 215 p. 62. [fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/alumnos/tradeoff/docu/marco>.

<sup>21</sup> MARTÍNEZ RIVAS, M. (2015) Módulo 1: La Logística de Cargas y los Sistemas Logísticos Nacionales. En: *Formulación y Gestión de Políticas sobre Transporte de Carga y Logística*. Banco Interamericano de Desarrollo y COSIPLAN Edición 1., pp. 12-14.

Debido a los profundos cambios acontecidos en la economía global y, en particular sobre los sistemas de producción y distribución, la logística es un elemento central de la competitividad de los sectores de una economía, siendo aquella parte de la gestión de la cadena de suministros que planifica, implementa y controla el flujo de bienes, servicios e información desde el punto de origen al punto de consumo, con el objetivo de satisfacer eficaz y eficientemente los requerimientos de los consumidores.

En consecuencia, a través del tiempo se ha ido pasando de un concepto desarrollado a partir del ámbito de los negocios a una preocupación por parte del Estado para dotar de competitividad a la economía nacional. Es por ello que, la logística empresarial se refiere a la logística desde el punto de vista de la empresa generadora del producto y del grupo de empresas de empresas integrantes de una cadena logística dada. Esta visión es estrictamente desde el punto de vista de la microeconomía.

Sin embargo, desde la importancia adquirida por la necesidad de agilizar el flujo de bienes y servicios como elemento de competitividad de una economía, la logística pasa a ser una disciplina materia para las políticas públicas del Estado. Es por ello que los diferentes Estados han definido a los Sistemas Nacionales Logísticos (SNL). Ruth Banomyong, Vinh V. Thai y Kum Fai Yuen distinguen la logística desde el punto de vista empresarial y la logística, desde la perspectiva macro, objeto de regulación por parte del Estado. En primer lugar, el diseño y desarrollo de un SNL involucra a un mayor número de partes interesadas que implica una planificación elaborada y consideraciones de equilibrio entre cada una de los actores de la cadena. Adicionalmente, a diferencia de la logística empresarial la logística de negocios cuyas decisiones se basan principalmente en sus propios costos de transporte, inventario, etc., los SNL tienen que considerar otras circunstancias no económicas como son los costos sociales (congestión, ruidos molestos por mencionar algunos ejemplos) y ambientales.<sup>22</sup> Esta misma perspectiva macro, es descrita por Marelia Rivas. Esta experta define a la logística desde un punto de vista macro como la **logística de cargas o comercial**, para lo cual la entiende como la organización de los sistemas logísticos desde una perspectiva exterior, esto es una noción macroeconómica.<sup>23</sup> Martínez Rivas también incorpora una visión de la acción pública de la logística de cargas al afirmar que se trata de un campo del accionar público orientado a intervenir en las áreas en las que la iniciativa empresarial confronta sus límites, con el fin de optimizar el funcionamiento de

---

22 BANOMYONG, R.; THAI, V. y YUEN, K. (2015). Assessing the National Logistics System of Vietnam. The Asian Journal of Shipping and Logistics, 2015, Volume 31 Number 1, 21-58, p. 24.

23 MARTÍNEZ RIVAS, M. op. cit. p. 7. pp. 28-29.

las cadenas logísticas y promover la competitividad, la sostenibilidad del modelo de desarrollo y un desarrollo territorial equilibrado.<sup>24</sup>

Otro autor que también incide en esta perspectiva es José A. Barbero.<sup>25</sup> Barbero precisa que la logística de cargas –uno de los componentes claves en la gestión de las cadenas de abastecimiento– se concentra en el flujo de transporte y almacenamiento de bienes a lo largo de las cadenas de valor. Este especialista<sup>26</sup> expresa que los grandes bloques de actividades que condicionan la logística son: (i) la infraestructura y los servicios de transporte, incluidos los flujos de carga internos, los externos, las transferencias y las interfaces comerciales y operativas; (ii) la logística empresarial, que abarca la organización que hacen las empresas de sus cadenas de abastecimiento y las capacidades de los operadores e intermediarios logísticos en los que se apoyan; y (iii) la facilitación comercial, entendida en un sentido restringido, que incluye los aspectos tradicionales de documentación e inspecciones, y los aspectos referidos a la seguridad en el movimiento físico de las cargas. Esta complejidad, junto con la naturaleza sistémica de los problemas de la logística, hace que su atención constituya una “agenda transversal”, en la que se combinan muy diversas áreas de gestión pública y privada.<sup>27</sup>

La logística de cargas constituye la rama del accionar público que se ocupa de crear condiciones que faciliten la movilización de mercancías a lo largo de las múltiples cadenas logísticas que sirven a los sectores productivos de un país es un análisis que realiza Carolina Venot.<sup>28</sup> El propósito último de esta disciplina es facilitar el acceso a mercados (internos o externos) de los productos nacionales, aumentar su competitividad, y apuntalar con ello el desarrollo económico. Carolina Venot indica que con los procesos de globalización y la evolución del comercio mundial (reducción y/o eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias), el desempeño logístico (en general) y el costo logístico (en particular) se han convertido en elementos fundamentales para la competitividad de los países.

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina)<sup>29</sup> precisa la evolución acaecida en materia de la concepción sobre la materia logística. Según esta organización, el concepto moderno de logística dista mucho de la noción de compra, mantención y transporte de

---

<sup>24</sup> *ibídem*, p. 7.

<sup>25</sup> BARBERO, J. A. (2010) *La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño*. Notas Técnicas, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente. 2010, IDB- TN- 103, p. 8.

<sup>26</sup> *ibídem*, p. 9.

<sup>27</sup> *ibídem*, p. 9.

<sup>28</sup> VENOT, C. (2015) *Módulo 5: Logística de Cargas y Políticas Públicas*. En: *Formulación y Gestión de Políticas sobre Transporte de Carga y Logística*. Banco Interamericano de Desarrollo y COSIPLAN Edición 1. p. 16.

<sup>29</sup> JAIMURZINA A., PÉREZ SALAS G. y SÁNCHEZ R. (2015). *Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 2015, LC/L. 4107, p. 17. 1



pertrechos que le dio origen. Los autores pertenecientes a la CEPAL dicen que, de las actividades logísticas propias del sector privado, esta disciplina se incorpora a la acción del Estado y sus políticas públicas de diseño, provisión, facilitación y regulación de la actividad. A partir de esta observación acuñan el concepto de la “logística avanzada” que es aquel que busca articular producción, distribución y facilitación, y no solamente la “distribución” de la carga o la información vinculada a las operaciones logísticas. Este enfoque, que incluye una visión de política pública, implica que la logística se define como la articulación de la provisión de servicios de infraestructura, la producción, la facilitación del movimiento, la distribución de bienes y la regulación de servicios e información a lo largo de la cadena global. A partir de esta visión estatal, una política nacional de logística considera, de manera integrada, las necesidades de infraestructura física con la provisión de los servicios, la distribución y la regulación de flujos comerciales y de transporte dentro de un cierto marco de objetivos de política económica y organización territorial. Tal enfoque posibilita una provisión eficiente y sostenible de bienes de uso público y privado. Asimismo, genera un interés estratégico como lo son la infraestructura económica y los servicios que se prestan sobre ella, maximizando el aporte de éstos a la mejora de la productividad de los factores, a la competitividad de las economías, al desarrollo social asociado y a la mitigación de las externalidades negativas.<sup>30</sup>

Otro término que ha ido ganando aceptación y que puede pensarse como sinónimo del concepto de logística es el de *trade logistics*. Expertos en la materia como Hamanaka y Shepherd, han desarrollado el término de *trade logistics*. Para los mencionados autores, *trade logistics* se refiere a un conjunto de actividades que ponen en contacto a los exportadores de un país con los consumidores (importadores) de otro país. Es dependiente de un número de factores interrelacionados para el funcionamiento de la infraestructura, los servicios brindados por el gobierno (levante de mercancías en aduana) y las políticas regulatorias del sector logístico.<sup>31</sup>

Precisan la distinción del uso coloquial de la palabra de un sentido más técnico. Mencionan que el uso común de la logística comprende un conjunto de operaciones de terceros, especialmente los agentes de carga y los operadores del servicio exprés. Por el contrario, consideran que, en un sentido amplio, el sector logístico incluye transporte, agencia de carga, operaciones de servicio rápido, almacenamiento y distribución al por mayor y menor.

---

<sup>30</sup> ibídem.

<sup>31</sup> HAMANAKA, S. y SHEPHERD, B. (2015) *Overcoming Trade Logistics Challenges: Asia-Pacific Experiences*. Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics, Vol. 27 Issue: 3, pp. 444-466.

Definen a *trade logistics* como un clúster de actividades debido a que cada una implica un rango de diferentes actores y servicios. *Trade logistics* congrega a un conjunto de actividades relacionadas que ayudan a las empresas a participar en el comercio internacional y facilita el desarrollo de las cadenas de suministro internacionales.<sup>32</sup>

En un estadio más moderno en el tiempo, a partir del análisis de tiempo, costo y confiabilidad desde la perspectiva de una cadena de suministro, los autores afirman que se trata de una nueva generación de iniciativas de facilitación, que pasa de las antiguas preocupaciones sobre la agilización de los procedimientos en frontera, para tratar los factores que promuevan el desarrollo de cadenas productivas regionales y globales.<sup>33</sup>

Hamanaka y Shepherd mencionan como dificultad la no existencia de un acuerdo unánime para determinar las actividades referidas como *trade logistics*, hecho que tratan de explicar a través de la gran cantidad de actores tanto públicos como privados en la cadena de suministros. Estos autores, por ejemplo, incluyen dentro del concepto de logística al servicio que presta el Estado en el procedimiento aduanero para el levante de las mercancías.<sup>34</sup>

Como otros expertos, distinguen a la logística desde el punto geográfico, por lo cual diferencian a la **logística nacional e internacional**. El primer conjunto de actividades se centra en la forma en que las mercancías se mueven entre los países, y el segundo se centra en su circulación dentro de los países. Hay que tener en cuenta que esta separación impide contabilizar claramente las acciones y políticas para abordar ambos ámbitos geográficos.<sup>35</sup>

Hamaka y Shepherd indican que una de las dificultades que impiden el desarrollo de la logística de cargas internacional, tanto a nivel nacional como regional, es la falta de consenso en el alcance del mismo término "*trade logistics*".

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), CEPAL y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina)<sup>36</sup> también dividen al concepto de la logística. Para dichas instituciones el concepto de logística engloba una diversidad de elementos fundamentales para la comercialización de bienes. La logística comprende todos los servicios y procesos necesarios para transportar los bienes y servicios desde su punto de producción hasta el

---

<sup>32</sup> HAMANAKA, S., op. cit. p. 9.

<sup>33</sup> ibídem.

<sup>34</sup> ibídem.

<sup>35</sup> ibídem.

<sup>36</sup> OCDE/CEPAL/CAF (2013) *Políticas para desarrollar la logística en América Latina*. En Perspectivas Económicas de América Latina 2014, Editorial: OCDE, CEPAL, p. 135.

consumidor final. En su informe, al igual que fue mencionado oportunamente al analizar a la facilitación de comercio, a la logística le asigna diversos componentes “blandos” como los procedimientos administrativos y aduaneros, la organización y la gestión del transporte, los costos de empaquetamiento, almacenamiento e inventario, los servicios de seguimiento y localización, así como el uso de TIC (tecnologías de la información y la comunicación) a lo largo del proceso. Por su parte, la logística también incluye otros elementos “duros” como la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones y almacenamiento que facilita la conectividad a lo largo de la cadena de suministro de distribución. Así, el concepto actual de logística engloba tanto actividades propias del sector privado como la acción del Estado a través de sus políticas públicas de diseño, provisión, facilitación y regulación de la actividad. Para dicho informe el costo y la calidad de la logística tienen implicaciones fundamentales para el crecimiento económico sostenible. Un mejor desempeño de la logística beneficia la facilitación del comercio doméstico e internacional. A su vez, el mencionado reporte vincula a la logística con la conectividad y las cadenas productivas globales. Con relación a la conectividad, facilita la conectividad nacional y reduce los costos de transacción y con relación a las cadenas productivas, la logística favorece la integración al comercio internacional, contribuyendo al aumento de las exportaciones, a la reducción de los costos de importación, a la diversificación de productos y socios comerciales, y a la incorporación dentro de las cadenas productivas internacionales.<sup>37</sup>

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), haciendo mención al concepto de logística, lo concibe en un sentido más amplio como el proceso de diseño y gestión de la cadena de suministro. La cadena puede extenderse desde la entrega de suministros para la fabricación, a través de la gestión de materiales en la planta, entrega a almacenes y centros de distribución, clasificación, manipulación, envasado y distribución final hasta el punto de consumo. Esto implica que los procesos logísticos apuntan a proveer bienes a un costo mínimo y en el lugar y tiempo requeridos por el cliente.<sup>38</sup>

La logística, como se ha advertido, ha merecido la atención académica en la década de los cincuenta del siglo pasado. La evolución de esta disciplina ha variado desde una perspectiva empresarial a un enfoque de política pública. Esta irrupción dentro de las competencias del Estado tiene lugar a comienzos de la década de los noventa, producto de la globalización económica registrada en dicho periodo, por lo que la reciente atención que ha merecido todavía

---

<sup>37</sup> *ibidem*, pp. 135-136.

<sup>38</sup> ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE -UNECE- (2014) *Role of freight forwarders and logistics in intermodal transport chains*. En actas del Inland Transport Committee Working Party on Intermodal Transport and Logistics Fifty-seventh session Geneva, 10–11 November 2014 Item 7 (b) of the provisional agenda Annual themes on Intermodal Transport, ECE/TRANS/WP.24/2014/3,22 August 2014., p.2.

no tiene un desarrollo uniforme ni en las políticas públicas de los diferentes países, ni en la investigación académica. Autores como Ellen Eftestøl Anu Bask y Mervi Rajahonka<sup>39</sup>, por un lado, y M. Hakan Keskin<sup>40</sup>, por el otro, destacan la poca y falta de sistemática en la investigación científica relacionada a la logística de cargas, según el modelo que se ha ido desarrollando en el presente siglo. Michel Savy también hace la referencia a la coexistencia de tres definiciones de logística, las cuales deben ser combinadas para comprender el fenómeno de la necesaria intervención del Estado en el campo de la logística.<sup>41</sup>

Otra dificultad para poder sistematizar los estudios se debe a que, para algunas autoridades o académicos, se confunde a la logística con disciplinas conexas a la misma, como es el caso del **transporte**. En la actualidad, desde el punto de vista teórico, ambas materias están delimitadas con bastante precisión. En este sentido, Martínez Rivas define al transporte como el desplazamiento físico de unidades de carga en distancias variables a través de diversos modos de transporte. Asimismo, advierte que dicha actividad es la más compleja de todas las actividades logísticas.<sup>42</sup> Para un mayor entendimiento de la distinción entre el servicio de transporte y la logística Agudelo explica que el servicio de transporte de carga cumple la función de movilizar mercancía de un lugar a otro, formando parte de toda la cadena logística, cuyo propósito se centra en colocar uno o varios productos en el momento y lugar indicado, al costo logístico más bajo.<sup>43</sup>

La explicación a esta confusión se debe a razones históricas. En este sentido Savy destaca que el transporte (incluido el transporte de carga) tradicionalmente recibió una constante atención por parte de las autoridades públicas, tanto a nivel local, como gobiernos centrales.<sup>44</sup> La preocupación del Estado en la regulación del sistema del transporte estriba que se trata de un

---

<sup>39</sup> EFTESTØL-WILHELMSSON, E., BASK, A. y RAJAHONKA, M. (2014) *Intermodal Transport Research: A Law and Logistics Literature Review with EU Focus*. European Transport Law Journal, 2014, Vol. XLIX N° 6, pp. 609-674, p. 638.

<sup>40</sup> KESKIN, M. H. (2012) *The exigence of the common logistics policy for European community and the deconstruction of the common transportation policy*. African Journal of Business Management, 2012, Vol.6 (43), pp. 10697-10707, p.10698.

<sup>41</sup> Savy indica que la primera de ellas consiste en un conjunto de actividades, un cambio de lugar de las mercancías en el espacio y tiempo, incluyendo el transporte, manipuleo, empaquetado, clasificación y almacenaje. La segunda clase de definición está dada por el nombre de la ciencia de la administración, considerando a la empresa y las relaciones entre empresas como un sistema de flujos (flujos de productos y flujos de información), permitiendo un monitoreo y manejo de la cadena de suministros de la cadena de suministros. Por último, la logística es una industria emergente, agrupando varias profesiones tradicionales dentro de una integrada.

SAVY, M. (2016). *Logistics as a political issue*. Transport Reviews, 36:4, 413-417, p. 413.

<sup>42</sup> MARTÍNEZ RIVAS, M. op. cit., p. 7, p. 21.

<sup>43</sup> AGUDELO, I. (2015) *Módulo 2: La Oferta - Los Componentes Básicos del Sistema Logístico Nacional*. Banco Interamericano de Desarrollo y COSIPLAN Edición 1, p. 29.

<sup>44</sup> SAVY, M., op. cit., p. 12, p. 413.

factor vital para el desarrollo económico de un país, trata sobre la seguridad nacional y seguridad pública y protección del medio ambiente.<sup>45</sup>

La visión convencional sobre las políticas públicas relativas a la infraestructura y el transporte es abordada por Tomassian, Pérez Salas y Sánchez. Estos expertos señalan que ambas se han tratado en forma disociada y se han implementado unimodalmente y, con relación a la logística no ha tenido un abordaje orgánico y sistemático.<sup>46</sup>

El concepto de **conectividad** también está estrechamente vinculado al de la logística. El estacamiento de las negociaciones de la Ronda Doha iniciada en 2001, hizo que en los esquemas de integración en el Asia-Pacífico se avanzara la problemática de la eliminación las barreras en las cadenas productivas globales. Al igual que el proceso evolutivo de la definición de la logística, la conectividad, también fue mutando su significado para ir acomodándose al fenómeno de las cadenas de suministros globales. Calatayud y otros, han sistematizado la evolución de la disciplina de la conectividad. En un comienzo, tenía un sentido restringido, que se focalizaba en la infraestructura y servicios de transporte. La definición de dicha perspectiva comprende la disposición y capacidad de la infraestructura y los servicios de transporte para unir la oferta y demanda de los mercados. Bajo este enfoque la conectividad es una propiedad de la red y se refiere al grado en los cuales los nodos están conectados unos a otros a través de los servicios de transporte. En una segunda etapa, la conectividad incluye a la facilitación del comercio, por lo que a la infraestructura y servicios de transporte se le suman la eficiencia en los procedimientos aduaneros. Por último, la conectividad tiene una perspectiva de cadena de suministros, para lo cual se incorpora el grado de intercambio de información entre los miembros de la cadena de suministros.<sup>47</sup>

Conjuntamente al desarrollo de las disciplinas de la facilitación de comercio, facilitación de transporte y logística, la conectividad también ha sido un disparador por el cual se han ido adoptando las políticas públicas para agilizar el flujo de bienes, servicios e información a través de las cadenas de suministros globales. A medida que las cadenas de producción globales están aumentando en importancia, los servicios de logística se convierten en un factor determinante fundamental de la conectividad física de los países a los mercados mundiales y su competitividad. Esta perspectiva de la cadena de suministro está atrayendo la atención de los responsables

---

<sup>45</sup> RODRIGUE, J-P. ET AL. (2017) *Transport Planning and Policy*. En *The Geography of Transport Systems*. [Libro en línea]. New York: Routledge, Fourth Edition, [Consulta: 9 Marzo 2017], 440 pages. ISBN 978-1138669574.

<sup>46</sup> TOMASSIAN, G., PÉREZ SALAS, G. Y SÁNCHEZ, R. (2010) *Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales*. Serie de Recursos Naturales CEPAL, 2010, N° 152, p.5.

<sup>47</sup> CALATAYUD, A., ET. AL (2016) *Understanding connectivity to international markets: a systematic review*, *Transport Reviews*, 2016, 36:6, 713-736.

políticos y del sector empresarial, que marca la necesidad de incluir este tema de manera integral a los acuerdos comerciales internacionales.

En la región del Asia-Pacífico, los esfuerzos están en marcha para diseñar enfoques de política en la que las medidas en frontera (facilitación del comercio) y dentro de las fronteras –*behind-the-borders*– (facilitación del transporte y la logística) se han incorporado con el fin de promover la competitividad de la región. Esta agenda, claramente influenciada por la perspectiva del desarrollo e integración a las cadenas de suministro globales, comprende temas tales como corredores económicos, conectividad, competitividad, liberalización de los servicios de transporte y la promoción del comercio servicios (dentro de los cuales se encuentran incluidos los servicios logísticos). Numerosos estudios e informes internacionales fueron dedicados en la presente década a las cadenas globales de valor. La mayoría de estos destacaron el sobresaliente rol que tiene la conectividad para hacer más eficientes dichos procesos; es decir la capacidad de los países o entidades productoras para participar en las redes globales de intercambio y de producción de bienes y servicios en el desarrollo de las cadenas globales de valor.<sup>48</sup>

El APEC comenzó a ampliar su labor de facilitación del comercio para cubrir otros tipos de costos asociados al transporte, la comunicación y la regulación dentro de las fronteras de los integrantes de dicha asociación comercial. La mejora de la logística del comercio a través de la conectividad de la cadena de suministro ha surgido recientemente en el diseño del "Plan de acción para la conectividad de las cadenas de suministro" (SCFAP, por sus siglas en inglés).<sup>49</sup>

Por ende, también hay que estudiar las iniciativas regionales relacionadas a la conectividad, toda vez que, los servicios logísticos también pueden ser promovidos a través de iniciativas vinculadas a dicha temática.

Como ha sido mencionado, en un periodo de transición de las normas del comercio internacional, las materias desarrolladas a lo largo del tiempo, entre ellas las de facilitación de comercio, facilitación de transporte, logística y conectividad, buscan agilizar los flujos de bienes, servicios, ideas e inversiones a lo largo de las cadenas productivas globales. La facilitación de comercio, que ya no se limita a las barreras en las fronteras, sino que se extienden a las regulaciones “*behind-the-borders*”; la irrupción de la logística como factor de competitividad de las

---

<sup>48</sup> ROBLES, E. R., op. cit., p. 5.

<sup>49</sup> APEC (2009) *Appendix 8 Supply-Chain Connectivity Framework* 2009/AMM/01 app08. 21<sup>st</sup> APEC Ministerial Meeting - Plenary Session, Singapur, p. 2. [Consulta: 10 febrero 2017] Disponible en: [http://www.apec.org/Groups/~media/1D25FA13CCDB467CA1D2B770BE963F1D.ashx](http://www.apec.org/Groups/~/media/1D25FA13CCDB467CA1D2B770BE963F1D.ashx).

economías y la necesidad de la promoción de la conectividad; son disciplinas que pasaron a ser centrales de las políticas comerciales de los países.

En términos concretos las normas del comercio internacional, primero con un enfoque de agilizar los procedimientos aduaneros, medidas que han sido etiquetadas bajo el rótulo de la facilitación de comercio (en nuestra anterior descripción de la evolución de dicho concepto ha sido referida como un estadio en donde se considera como un concepto de alcance restringido). Con posterioridad, al momento de la aparición de las cadenas de suministro globales, tanto los Estados, como los representantes del sector privado, comprendieron que se requería eliminar las barreras internas relacionadas a las diferentes regulaciones que impiden el normal flujo de bienes, servicios, inversiones, conocimiento, personal calificado de las cadenas globales de producción. Esta tarea, que se viene realizando a nivel de acuerdos de comerciales regionales y mega-regionales, ha sido impulsada por los vectores conceptuales de la facilitación de comercio -en su expresión más amplia-, logística, facilitación de transporte y conectividad.

La transición de la eliminación de todas las barreras en toda la cadena de suministro, todavía no ha sido investigada a cabalidad, lo que está impidiendo el desarrollo de lineamientos y políticas que sirvan para emprender tan ambiciosa tarea.

Este trabajo, pretende recopilar la literatura existente, diseminada a través de diferentes análisis conceptuales, a fin de poder plantear denominadores comunes que permitan, tanto a las autoridades nacionales, como las entidades subregionales y regionales, avanzar sobre la eliminación de obstáculos presentes en las cadenas de suministro regionales y globales.

Realizada la aclaración de las diferentes materias que pueden estar analizando este particular enfoque, se advierte al lector cómo se usarán estos conceptos a lo largo de todo el trabajo. En primer lugar, en esta investigación se tomará a la facilitación de comercio internacional de manera amplia, a la logística se la analizará a partir de las actividades de los actores en la cadena logística y también se enfatizará en las políticas públicas para promocionar a los servicios logísticas.

En segundo término, en este trabajo se hará un mayor hincapié sobre la disciplina de la logística desde un punto de vista macroeconómico y de política pública, específicamente en la elaboración de políticas nacionales de logística y su proyección de planes a escala regional. A fin de promocionar a los proveedores de servicios logísticos, previamente esta política pública debe estar reflejada en las estrategias o políticas nacionales logísticas. Una vez consolidadas las

políticas de desarrollo de operadores logísticos a nivel nacional, los países deberán coordinar sus planes logísticos para lograr que dichos proveedores logísticos puedan operar sin barreras a nivel regional.

Por último, también se tendrá en cuenta las políticas relacionadas con la conectividad, directrices que están muy vinculadas a la facilitación de comercio en sentido amplio y a eliminación de las barreras en el flujo de los bienes y la información en toda la cadena de suministros internacional.

### **A.3 ¿Qué son los servicios logísticos?**

Una vez descritos los imprecisos contornos de las nociones sobre la facilitación de comercio, logística y facilitación del transporte, es el momento de establecer qué se considera como servicios logísticos. Una vez más, como muestra de la transición de la regulación del comercio internacional, tampoco existe ni una clasificación universalmente aceptada ni un acuerdo comercial que los defina, y menos aún que los pueda regular.

No existe una definición generalmente admitida de los servicios logísticos y, a su vez, es difícil distinguir adecuadamente todas las actividades que están comprendidas dentro del concepto de los servicios logísticos. Charles Kunaka, Mónica Alina Mustra y Sebastián Sáez<sup>50</sup> señalan que la industria de servicios de logística comprende a varias industrias que no siempre están integradas. Los mencionados autores especifican que el sector de la logística abarca un amplio conjunto de actividades que incluye todos los modos de servicios de transporte, todos los servicios auxiliares relacionados con estos modos de transporte, la distribución, envasado de productos, gestión del transporte, servicios de almacenamiento, y servicios de consultoría de la cadena de suministro, entre otros.

Kunaka, Mustra y Sáez, haciendo mención a la clasificación sobre los servicios que realiza el Banco Mundial –tomada de una solicitud colectiva por algunos miembros de la OMC y una categorización que realiza la *United States International Trade Commission* (USITC)- dividen a las actividades logísticas en tres grandes grupos. En el primero de ellos, que se denominan las actividades claves logísticas, se incluyen a los servicios de consultoría sobre la cadena de suministros y los del manejo del transporte. En el primer caso están los de proporcionar las estrategias para el diseño de la red global de suministro, en donde la ubicación de los almacenes y

---

<sup>50</sup> KUNAKA, CH., MUSTRA, M., SAEZ, S. (2013) *Trade Dimensions of Logistics Services: A Proposal for Trade Agreements*. Policy Research Working Paper, Banco Mundial, 2013, N° 6332, pp. 6-8.



el transporte deben ser determinados. También engloba al planeamiento y pronóstico de los inventarios, las estrategias del diseño de producto, evaluación de las necesidades tecnológicas, identificación de proveedores y gerenciamiento. Este tipo de servicios no son ofrecidos de manera general, sino que tienen que ser adaptados a las propias necesidades del cliente. A su vez, los servicios de la administración del transporte comprenden los de almacenamiento, manejo de carga, agencia miento de carga y agentes de aduana.<sup>51</sup>

Los servicios logísticos relacionados, que son los agrupados en la segunda categoría, corresponden a los servicios del transporte. Por último, la última clase de servicios (aquellos que no son considerados esenciales) contienen a las siguientes actividades: mantenimiento y reparación, empaquetado, servicios de computación y los relacionados y los de consultoría.<sup>52</sup>

En el caso de los servicios logísticos clave, cuyas actividades fueron arriba descritas, la OMC se refiere a ellos como servicios auxiliares de todos los medios de transporte — servicios de logística a los servicios de carga y descarga, los servicios de almacenamiento, los servicios de agencias de transporte de carga, incluidos otros servicios de transporte auxiliares, y otros servicios complementarios y auxiliares de transporte (servicios de corretaje de carga, servicios de verificación de las facturas y de información sobre las tarifas; servicios de preparación de los documentos de transporte; servicios de embalaje y desembalaje; servicios de inspección, pesaje y toma de muestras; servicios de recepción y aceptación de cargas).<sup>53</sup>

Para comprender mejor el alcance de los servicios de logística, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP, es su acrónimo en inglés)<sup>54</sup> sugiere un mapeo de los servicios prestados por los proveedores tradicionales de los mismos como son el porteador, proveedor de servicio de almacenamiento, operador de terminal de carga, agente de carga, *Non Vessel Operating Common Carrier* (NVOCC)<sup>55</sup> y el operador de transporte multimodal.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> *ibídem*, p.p. 6-7.

<sup>52</sup> *ibídem*, p. 8.

<sup>53</sup> OMC. [Recuperado 15 diciembre de 2016 desde [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/transport\\_s/transport\\_auxiliary\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/transport_s/transport_auxiliary_s.htm)].

<sup>54</sup> UNESCAP (2013). *Guide to Key Issues in Development of Logistics Policy*. [Libro en línea]. Division of Transport, p. 8. [Consulta: 15 febrero 2017] Disponible en: [http://www.unescap.org/sites/default/files/Logistics\\_policy\\_fulltext.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/Logistics_policy_fulltext.pdf).

<sup>55</sup> Compañía que alquila espacios a bordo de los buques, luego vende ese espacio a probables embarcadores.

<sup>56</sup> Operador de Transporte Multimodal. Toda persona que celebra un Contrato de Transporte Multimodal y asume la responsabilidad de su cumplimiento en calidad de porteador. Contrato de Transporte Multimodal. El contrato en virtud del cual un Operador de Transporte Multimodal se obliga, por escrito y contra el pago de un flete, a ejecutar el transporte multimodal de mercancías. Transporte Multimodal. El porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un único Contrato de Transporte Multimodal, desde un lugar en que el Operador de Transporte Multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega. DECISION 331 sobre el Transporte Multimodal de la Comunidad Andina.

CAN. DECISION 331 de la Comunidad Andina, 11 de marzo de 1993, sobre el Transporte Multimodal. [Internet]. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, 11 de marzo de 1993, Año IX - Número 129. [Fecha de consulta: 29 marzo 2017]. Disponible en: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/gace129.pdf>.

Mediante la identificación de los servicios relacionados con cada función, es posible explorar la naturaleza e implicaciones de los servicios de logística no tradicionales.

Tradicionalmente la cadena de proveedores de servicios logísticos era segmentada, esto es los servicios logísticos eran provistos por los transportistas, agentes de carga, despachantes de aduana, almacenaje, etc. de manera autónoma. La globalización de la economía de comienzos de fines de la década de los ochenta – comienzos de la década de los noventa del siglo pasado implicó que las grandes corporaciones se tuvieran que adaptar al cambio que generó dicho fenómeno económico. Estas compañías debían reaccionar a las necesidades de mercado, para lo cual tuvieron que adoptar nuevas metodologías de entrega de grandes volúmenes de carga, dentro de un período muy corto y en forma oportuna. Para poder concretar dichos objetivos, las corporaciones debieron impulsar el desarrollo de sistemas integrados de transporte de carga, a través del desarrollo del transporte multimodal. La deslocalización productiva, realizada a través de diferentes etapas en diferentes países, obligó a las propias empresas multinacionales a transferir bienes y servicios, dentro de la red de sus subsidiarias y matrices y sus proveedores y clientes. Esto generó una mayor demanda por un servicio de transporte de mayor calidad y eficiencia, empujando a las mismas a concentrarse a sus funciones nucleares y tercerizar sus distintas actividades logísticas. Estos nuevos proveedores de servicios logísticos comenzaron a prestar servicios integrales, por lo que, a su vez, fueron proveyendo sus servicios de manera integral, incorporando todas las actividades tradicionales como las de transporte, agencia de carga o freight forwarding, agencia de aduana, manipuleo de la carga, entre las más resaltantes.<sup>57</sup>

En la actualidad, se puede mencionar una concepción clásica de los proveedores de servicios logísticos que brindaban sus servicios de manera independiente y fragmentada -hoy en franco proceso de desaparición-, frente a la existencia de grandes conglomerados de proveedores de servicios logísticos integrales de manera global, regional o nacional, acompañados por Pymes especializados en nichos muy específicos de servicios logísticos.

## **B. Fundamentos de la regulación del Estado en materia logística.**

---

<sup>57</sup> La evolución histórica de los proveedores de servicios logísticos ha sido recopilada de un trabajo realizado por Aleksandra Koźlak.

KOŹLAK, A. (2008) *Transport as a factor and subject of globalization*. Procedia Economics and Finance, 2015, Volume 27, Pages 42-47. ISBN 979-80- 969745-1-0 s.

En la presente tesis se enfoca el concepto de logística como política pública. Se comienza por su implementación en el ámbito doméstico, ya que, si no existe este primer paso sería imposible desarrollar políticas que tengan efectos subregionales, regionales o multilaterales.

Como toda política pública, la intervención del Estado debe encontrar una justificación, tema que se trata de abordar para los casos de América Latina y los bloques comerciales en otras regiones.

En primer lugar, a partir de la existencia del interés e investigaciones en la región latinoamericana, se revisará los diferentes análisis realizadas por los principales organismos internacionales relacionados con la región. Adicionalmente, se presentarán las perspectivas sobre la política logística de diferentes esquemas de integración.

Un análisis pormenorizado de política nacional logística será materia de estudio en la segunda parte del presente trabajo.

### **B.1 Análisis de la brecha logística en América Latina, las soluciones y planes de acción esbozadas en otros procesos de integración regional.**

En esta tesis se plantea una reforma regulatoria a fin de lograr el desarrollo de los proveedores de servicios logísticos. El marco en el cual se podría realizar este objetivo se enmarca dentro de una estrategia nacional logística. Este tipo de lineamientos pueden estar expresados en Planes Nacionales o ser incorporados a una legislación específica.

Siguiendo lo comentado en la sección anterior, en cuanto a la política pública relacionada a la logística, se hizo mención a la existencia de un SLN. El Banco Asiático de Desarrollo (ADB de su acrónimo en inglés) y UNESCAP definen como el Marco del Sistema Macro Logístico al ámbito en el cual interactúan los usuarios de los servicios logísticos, los proveedores de estos servicios, la infraestructura y el marco institucional. De acuerdo a este esquema las reformas necesarias son las que apuntan a la infraestructura (componente *hard*) y a la regulación de los servicios vinculados a la logística (dimensión *soft*). Los diferentes países tienen como desafío de cómo la infraestructura y servicios pueden ser diseñados de la manera más eficaz para que efectivamente bajen los costos de hacer negocios a nivel internacional.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK y UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. (2013) *Trade: Trade-Related Infrastructure and Services*. En *Designing and Implementing Trade Facilitation in Asia*

### B.1.a. América Latina

En el caso de América Latina, y en especial en el peruano, el mercado de los sistemas logísticos nacionales presenta diferentes fallas, por lo que la intervención del Estado, tanto en la región, como en el Perú, asume un rol preponderante para cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos de forma eficiente a fin de superar dichas fallas.<sup>59</sup>

Como un paso preliminar a cualquier tipo de reforma para implementar un SLN y, su consiguiente objetivo de promover a los proveedores de servicios logísticos, se insiste en la aplicación de principios generales para lograr una regulación efectiva y eficiente.<sup>60</sup>

Esta guía inicial se basa en la consideración por parte de las autoridades nacionales de los siguientes principios:

- ✓ **Transparencia:** los representantes del sector público deben asegurarse que el proceso para mejoramiento de infraestructura física y la regulación debe ser transparente e inclusivo. Esto quiere decir que sea abierto al escrutinio público y al debate.
- ✓ **Competencia:** en la medida de lo posible, los objetivos regulatorios deben ser planteados utilizando mecanismos basados en el mercado. Se debe promover la competencia buscando como objetivo reducir los costos para importadores y exportadores usuarios de los servicios de los servicios logísticos.
- ✓ **No discriminación:** se debe tratar a los actores del mercado sin favorecer a los operadores domésticos sobre los nuevos ingresantes, circunstancia que ayuda a obtener condiciones de mercado pro competitivo.

---

and the Pacific 2013 Update, [Libro en línea]. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2013, p. 88. [Consulta 10 febrero 2017] ISBN 978-92-9254-201-6 (PDF).

<sup>59</sup> Por el contrario, la logística de cargas o comercial (LdC) hace referencia a la organización de los sistemas logísticos desde una perspectiva exterior, no del generador del producto o del participante en la cadena logística. Es una noción macroeconómica; el Estado analiza la situación del entorno y, en la medida de lo posible, busca intervenir para resolver fallas de mercado – situaciones en que el mercado no logra alcanzar la eficiencia por razones de asimetría de información, competencia imperfecta, estructuras de mercado inadecuadas, discriminación de precios, externalidades, entre otras - que afectan al sistema como un todo. Estas intervenciones pueden ser activas o pasivas:

- Por intervenciones activas se hace referencia a la acción directa del Estado para resolver un problema dado: construcción de un centro de acopio, concesión de una plataforma logística y de *truck centers*, se adquiere un sistema orientado a mejorar la logística de una comunidad logística de relevancia en el comercio exterior – puerto, aeropuerto –. En este grupo se pueden incluir las acciones dirigidas a mejorar su propia función en el sistema, como son las actividades de control de operaciones de comercio exterior.

- Por intervenciones pasivas se entiende aquellas dirigidas a promover que algo pase. Por ejemplo, se proponen incentivos fiscales a operadores logísticos que deseen instalarse en una zona dada, brindar ciertos servicios inexistentes; se elaboran planes de ordenamiento que incluyen zonas de reserva para actividad industrial y logística para facilitar la concentración de ciertas actividades y por ende las economías de escala; se otorgan créditos a gremios de transportistas para la inversión en centrales de carga (Martínez Rivas, 2015, pág. 29).

<sup>60</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK y UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, op. cit., p. 19, pp. 94-95-96.

- ✓ **Enfoque holístico:** es importante que la reforma regulatoria tome en cuenta la interconexión entre diferentes sectores y que la reforma en un sector puede tener importantes efectos en la performance de sectores relacionados. Si, por ejemplo, se regula solamente un sector dentro de la cadena de suministros de los servicios logísticos de manera ineficiente, seguramente la totalidad de la cadena no va a funcionar de manera eficiente. Los servicios logísticos presentan la característica fundamental de ser transversales.
- ✓ **Liberalización progresiva y por etapas:** los reguladores tienen que identificar prioridades de reforma en la infraestructura física y los servicios logísticos para emprender las reformas paso a paso. La reforma debe emprenderse progresivamente de forma que se pueda tener en cuenta las especificidades sociales y económicas de un país dado.

El rezago considerable de región latinoamericana en el desempeño logístico ha llamado la atención de los organismos internacionales regionales (CEPAL), los bancos de desarrollo regionales (Banco Interamericano de Desarrollo –BID-) y los expertos de los diferentes países, ha llevado a desarrollar diferentes estudios a fin de tratar de reducir la brecha existente.

En el informe de OCDE/CEPAL/CAF,<sup>61</sup> a partir de las cifras arrojadas por el índice de logística *LPI* (*Logistics Performance Index*), elaborado por el Banco Mundial, en donde se menciona la brecha logística con respecto al desempeño de los países de la OCDE, cuyos resultados son significativamente mayores que los registrados para los países de América Latina y el Caribe. Los costos logísticos en América Latina pueden superar hasta cuatro veces los de los países de la OCDE.

Desde la perspectiva regional el *LPI* indica que, en general, las mejoras en el desempeño logístico de América Latina y el Caribe son inferiores a las de otras zonas geográficas. Si bien Sudamérica ha logrado mejorar el desempeño logístico a tasas similares de Asia, Europa, Asia Central, el Medio Oriente y el Norte de África durante el periodo 2007-12, lo conseguido por América Latina y el Caribe en su totalidad ha sido muy inferior. Así, la región en su totalidad ha experimentado un crecimiento más lento en sus puntuaciones de *LPI*, a tasas similares a las de Asia Oriental y el Pacífico para el periodo 2007-12.<sup>62</sup> (Gráficos N° 1 al 7, ver anexos)

La existencia de la brecha logística, para el caso de la región latinoamericana, es especialmente sensible, dado que la estructura de producción de América Latina presenta una alta participación

---

<sup>61</sup> OCDE/CEPAL/CAF, op. cit., pp. 137-139.

<sup>62</sup> ibídem, p. 139.

de recursos naturales intensivos en logística, tanto como los productos minerales, agrícolas, alimentos y, dentro de productos más industrializados, a las prendas de vestir que son sensibles al factor del tiempo. Esta circunstancia se expresa en los altos porcentajes de los costos logísticos del producto y del PBI que se registran en el Perú. (Gráficos N° 8 y 9, ver anexos)

Esta situación de retraso en materia logística ha llevado a varios autores a realizar un diagnóstico de lo que está sucediendo en la región.

La CEPAL<sup>63</sup> identifica una gran cantidad de desafíos que explican los rasgos fundamentales de la actual situación en la región. Para esta entidad las principales falencias en materia de logística regional son las siguientes:

- Persistente escasez de infraestructura básica en un contexto de demanda creciente de servicios de logística y movilidad.
- Desaprovechamiento de las ventajas competitivas de las distintas opciones modales, así como de las oportunidades que brinda la tecnología y la innovación.
- Aumento de las externalidades negativas de los servicios de transporte sobre el medio ambiente y la población.
- Inseguridad en las operaciones de transporte, particularmente en las terrestres que encarecen el transporte interno.
- Falta de facilitación de procesos (tanto en el comercio internacional como también de los flujos de persona y carga dentro de un país).

Por su parte, Carolina Venot<sup>64</sup> señala como causas del bajo desempeño logísticos a las siguientes:

- Infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, ferroviaria.
- Servicios logísticos.
- Procesos de comercio exterior.
- Inexistencia de modelos institucionales.

---

<sup>63</sup> JAIMURZINA, A., PÉREZ-SALAS, G. Y SÁNCHEZ, R. (2016) *Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional: marco conceptual y experiencia regional*, Boletín FAL, Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, 2016, N° 345, número 1, p. 2.

<sup>64</sup> VENOT, C., op. cit., p. 8, pp. 22-25.

- Carencia de recursos humanos especializados.
- Ausencia de mecanismos de financiamiento.

A su vez, la brecha logística en la región se debe principalmente a áreas de política pública, tales como la infraestructura, las aduanas y los servicios logísticos, según el análisis de la OCDE/CEPAL/CAF:<sup>65</sup>

- a) El déficit en infraestructura es el principal elemento que explica el bajo desempeño logístico de la región.
- Se resalta que el mayor rezago en infraestructura se observa en el sector de transporte, principalmente en carreteras. La alta preferencia por el transporte de carretera frente a otros modos afecta la complementariedad entre modos de transporte en la región. Se destaca que, la unimodalidad<sup>66</sup> impide el desarrollo sostenible ambiental.
  - En el transporte marítimo, se presenta la dificultad que, tanto el transporte marítimo interno como el fluvial son casi inexistentes, a pesar de tener todas las condiciones geográficas para realizarse. Por otra parte, la calidad y tamaño de los puertos son reducidos.
  - El transporte aéreo tiene como cuello de botella la infraestructura aeroportuaria.
  - El modo ferroviario se ha estancado y la red existente no se ha desarrollado mucho más allá de su cobertura histórica como medio de transporte para las industrias extractivas.
  - La existencia de una debilidad regulatoria e institucional de las concesiones en América Latina han implicado continuas renegociaciones sin que necesariamente hayan reducido los costos logísticos.
- b) El proceso aduanero restringe el desarrollo del comercio: se percibe igualmente una alta deficiencia en los procesos aduaneros y de exportación de mercancías.

Carolina Venot,<sup>67</sup> adicionalmente a las deficiencias en la infraestructura y los procedimientos de comercio exterior, individualiza como fallas o deficiencias en el SLN <sup>68</sup> a la baja

<sup>65</sup> OCDE/CEPAL/CAF, op. cit., p. 11, pp. 139-140-141.

<sup>66</sup> Transporte Unimodal es el efectuado usando un modo de transporte, por uno o más transportadores, los cuales pueden utilizar un solo B/L (conocimiento de embarque, por sus siglas en inglés: *Bill Lading*) para todo el proceso, que es denominado *through* B/L, o pueden utilizar un B/L para cada tramo de acuerdo al contrato. Información extraída el día 06/12/16. <http://www.gestiopolis.com/que-son-transporte-multimodal-intermodal-y-unimodal/>

<sup>67</sup> VENOT, C., op. cit., p. 8, pp. 22-23-24-25.

sofisticación de los servicios logísticos, la inexistencia de modelos institucionales, un déficit generalizado de recursos humanos y a la ausencia de mecanismos de financiamiento y modelos de asociación público-privada innovadores que permitan superar la brecha de infraestructura en la región.

Todos los análisis descriptos sugieren, en mayor o menor medida, la intervención del Estado para superar estas fallas de mercado, imposibles de ser cubiertas por el sector privado de los países latinoamericanos. Las fallas o deficiencias presentes en un SLN y su impacto sobre el comercio (exterior y/o doméstico) y el desarrollo de un país justifican el diseño de una agenda pública en materia logística.<sup>69</sup> Venot advierte que, la multiplicidad y diversidad de las actuaciones desde ámbito público, que se deben realizar en el sector logístico impone desafíos (institucionales y de gestión) para su desarrollo efectivo. En esa dirección, en ausencia de una visión articuladora, la intervención del Estado sobre el sector podría ser fragmentada y, en consecuencia, impediría que se obtengan resultados óptimos. Prosigue Venot señalando que la articulación de las actuaciones públicas y la atención de las demandas de diversos actores del sector privado y entes no gubernamentales –representantes de sectores productivos, gremios de proveedores de servicios de transporte y logísticas, instituciones académicas, centros de investigación- es un ejercicio de elevada complejidad.<sup>70</sup>

Siguiendo esta observación, las políticas públicas relacionadas con la logística son multivariantes y multifacéticas. Por el lado del sector público, involucra a numerosas entidades como pueden ser los ministerios de comercio, producción, transporte, economía, planeamiento, la aduana, etc. La logística de cargas posee múltiples puntos de contacto con agendas públicas en áreas tales como: competitividad comercial, desarrollo y regulación de mercados, desarrollo territorial, medio ambiente y cambio climático, política energética, integración regional, desarrollo empresarial, innovación y Pymes, entre otras.<sup>71</sup> Adicionalmente, a esta agenda hay que incorporar los puntos de vista del sector privado. Los agentes del sector privado generalmente están representados por los gremios empresariales (exportadores, importadores y productores), operadores de los servicios logísticos y/o gremios de dichas empresas y las instituciones académicas. La incorporación de todos los actores involucrados (directa o indirectamente) al proceso de planificación de un sistema

---

<sup>68</sup> Según lo define Martínez Rivas un sistema logístico nacional (SLN) como un conjunto indisociable de bienes producidos dentro o fuera de un territorio nacional – o un ámbito mayor o menor al mismo – y que se movilizan entre orígenes y destinos gracias a servicios logísticos específicos, haciendo uso de infraestructura diversa –logística, de transporte u otra – y para lo cual se dan a cabo procesos propios inherentes a dicho flujo o procesos externos que los regulan (Martínez Rivas, 2015, pág. 34).

<sup>69</sup> VENOT, C. op. cit., p. 8, p. 22.

<sup>70</sup> *ibídem*, p. 29.

<sup>71</sup> *ibídem*, p. 19.



logístico nacional es fundamental para su desarrollo. El diálogo público – privado incorpora aportes críticos, tanto en la identificación de temas y asuntos a resolver, como en la generación de una propuesta estratégica para el fortalecimiento del sector y el crecimiento del comercio exterior del país.<sup>72</sup> Para Carolina Venot el Estado puede intervenir en el sector de logística a través de diferentes herramientas, las que son enumeradas de la siguiente forma:<sup>73</sup>

Políticas, lineamientos y estrategias nacionales de desarrollo con impacto en el sector logístico.

- Planes nacionales para el desarrollo de sectores productivos prioritarios que imponen demandas de infraestructura, servicios y procesos logísticos para su crecimiento.
- Planes sectoriales para componentes específicos de la oferta logística (i.e. transporte).
- Planes o estrategias subsectoriales para subcomponentes de la oferta logística (i.e. estrategias nacionales de desarrollo portuario).
- Planes estratégicos institucionales de entes con funciones y/o incidencia (directa o indirecta, total o parcial) sobre el sector logístico.
- Planes de ordenamiento territorial que procuran dar una expresión territorial (nacional, regional, departamental u otra) a las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo, y, por consiguiente, a las soluciones logísticas que genera el país.

Para la especialista arriba mencionada la aplicación de estrategias y políticas nacionales se deben basar en las siguientes premisas:<sup>74</sup>

- Establezcan la orientación estratégica del sector, ofreciendo una visión de largo plazo, alineada con los objetivos y estrategias nacionales para el desarrollo sustentable y la competitividad del país.
- Atiendan las necesidades logísticas (actuales y esperadas) de los sectores productivos nacionales y demás usuarios del sistema logístico de que se trate.
- Manejen de manera efectiva la transversalidad y carácter multisectorial de la logística de cargas.

---

<sup>72</sup> *ibídem*, pp. 28-29.

<sup>73</sup> *ibídem*, p. 29.

<sup>74</sup> *ibídem*, pp. 31-32.

- Aseguren el vínculo y sintonía con la perspectiva territorial en sus distintos ámbitos de actuación (nacional, regional, departamental y/o local).

Por su lado, la CEPAL ha lanzado una propuesta con una metodología muy detallada para afrontar la agenda y las políticas públicas en materia de logística en la región. Se plantea un orden lógico de prelación entre los distintos elementos que obliga a una coherencia total entre ellos. En esa dirección la CEPAL postula una pauta del proceso institucional para orientar la construcción de una política nacional integrada y sostenible de logística y movilidad. La iniciativa está compuesta por los siguientes elementos:<sup>75</sup>

- Constituir a la integralidad y la sostenibilidad como los principios fundamentales de la política para asegurar que estos principios regulen toda la política, desde sus componentes más generales, como objetivos, planeamiento estratégico, e institucionalidad, hasta sus componentes más precisos, como programas, planes y proyectos.
- Definir los objetivos de la política en función de la estrategia nacional de desarrollo y del modelo deseado para el futuro del país.
- Definir requerimientos de base para el marco institucional y el planeamiento estratégico de la política.
- Incorporar planes, programas y proyectos como un componente necesario, pero no suficiente de la política.

Esta institución regional enfatiza que es frecuente ver en la región una confusión entre políticas de logística y planes nacionales de logística. En función a esta observación, según la exigencia de un orden de prelación, en primer lugar, se deben establecer los principios generales de una política nacional logística. Seguidamente, se deben establecer los objetivos alineados a los principios establecidos en la política logística nacional. Establecidos los principios y objetivos de la política logística nacional, el próximo paso es diseñar la estructura institucional que llevará a adelante la política logística. Por último, se desarrollarán los planes, programas y proyectos, siempre en concordancia con la política logística nacional.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> JAIMURZINA, A., PÉREZ-SALAS, G. Y SÁNCHEZ, R., op. cit., p. 2, pp. 56-57.

<sup>76</sup> JAIMURZINA, A., PÉREZ-SALAS, G. Y SÁNCHEZ, R., op. cit., p. 22, p. 57.

Tomando en consideración las observaciones metodológicas anteriormente señaladas, se pasará a analizar la agenda y medidas de acción que, en general los países de América Latina, debieran adoptar para mejorar la competitividad de su sector logístico.

Carolina Venot <sup>77</sup> plantea como la agenda pública en la logística de cargas de la región los siguientes cursos de acción:

- Cerrar la brecha infraestructural, a fin de reducir tiempos de viaje, costos de transporte y los costos de inventario de insumos y mercancías.
- Modernizar la oferta de transporte y promover la competencia, para aumentar la calidad del servicio y reducir tiempos y costos.
- Promover la madurez de las cadenas logísticas nacionales,<sup>78</sup> de forma de acompañar el desarrollo de sectores productivos en sus fases iniciales.
- Ampliar y diversificar la oferta servicios logísticos. Incentivar el desarrollo de servicios logísticos de valor agregado.
- Simplificar y modernizar los procesos de comercio exterior, a fin de lograr mayor eficiencia y asegurar la trazabilidad de la carga.
- Aumentar la seguridad de las cadenas logísticas, y reducir los costos logísticos asociados.
- Asegurar la articulación institucional y gobernanza del sector, a través de un modelo institucional que ejerza la rectoría, facilite la coordinación inter-institucional y el seguimiento a la ejecución de las políticas públicas del sector, y a la vez promueva la efectividad y transparencia de instituciones públicas y privadas.

---

<sup>77</sup> VENOT, C., op. cit., p. 8, pp. 33-34.

<sup>78</sup> Marelia Martínez Rivas manifiesta que:

- La pequeña escala de los productores y la ausencia de soluciones de concentración han dado cabida a soluciones door-to-door por las navieras. Pero esta puede enmascarar muchas ineficiencias, generando costos de transporte terrestre muy elevados...
- En algunas cadenas los productores pierden la oportunidad de capturar valor porque no puede asumir el costo de adquirir equipo de post-manufactura especializado y contratar mano de obra, pero no existe oferta local para contratar estos servicios a un tercero ...
- La inexistencia de infraestructura que pueda ser utilizada por varios operadores logísticos inhibe el desarrollo de la oferta de servicios, las barreras de entrada a este mercado son muy elevadas...
- La intermediación sin valor agregado que genera costos vacíos...

Este tipo de deficiencias estructurales se categorizan como **problemas de madurez de la cadena logística**. (Martínez Rivas, 2015, págs. 42-43)

- Incrementar y hacer más eficiente la inversión en el sector, mediante el aumento de la participación privada y la coordinación y sinergia de las inversiones programadas por los distintos entes públicos.
- Desarrollar el capital humano en logística en los sectores público y privado, para expandir la oferta de servicios, mejorar la eficiencia de los procesos de comercio exterior y aumentar los niveles de innovación en el sector.
- Formular y ejecutar políticas integradas en logística, que aseguren una articulación y alineación con los lineamientos de política nacional y el sistema nacional de planificación.

En el Informe de Perspectivas Económicas 2014 también se proponen acciones para impulsar la logística en América Latina. Siguiendo las dimensiones “duras” y “blandas”, se establece una hoja de ruta para las reformas en la materia. Se reconoce que, si bien la infraestructura de transporte es el principal factor que explica el bajo desempeño logístico, algunas soluciones “blandas” pueden mejorar la logística. La dificultad de hacer frente en el corto plazo a la brecha de componentes “duros” en infraestructura de transporte, hace que se priorice las políticas activas en la mejora de los componentes “blandos” en el corto plazo con la infraestructura existente.<sup>79</sup>

Desde un análisis de los componentes “duros” se destaca el desarrollo de la infraestructura. Para cumplir dicha finalidad se busca que exista una mayor y mejor inversión. Se destaca que también se promueva la inversión a nivel sub-nacional con el fin de brindar oportunidades de enlace con las cadenas nacionales y regionales. A fin de mejorar los niveles de inversión en el sector, se señala que debe producirse una mejora del marco institucional. Se recomienda que se produzca un impulso de la inversión comodal.<sup>80</sup> La integración o mejor coordinación entre las diferentes instituciones encargadas de cada uno de los modos de transporte fortalecería la participación del transporte férreo y fluvial en la región, teniendo además importantes impactos sobre los costos logísticos. Adicionalmente, un transporte comodal tendrá efectos muy positivos sobre el desarrollo sostenible de la región. Siguiendo con la efectividad de la inversión privada en infraestructura se señala que se deben mejorar las concesiones y los mecanismos de asociación

---

<sup>79</sup> OCDE/CEPAL/CAF, op. cit., p. 11, p. 151.

<sup>80</sup> «Comodalidad» significa la eficiencia en el uso de los modos de transporte, tanto individualmente como en el marco de una integración multimodal en el sistema de transportes europeo, para alcanzar una utilización de recursos óptima y sostenible. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS *Apéndice del Anexo de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones La logística del transporte de mercancías en Europa – la clave para la movilidad sostenible* de 28 junio 2006. [Internet], EUR-LEX. [Consultado: 6 diciembre 2016]. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006SC0820>>

público-privadas, lo que puede derivar en ahorro de recursos fiscales y reducción de los costos logísticos.<sup>81</sup>

Al momento de revisar los elementos blandos, la incorporación reciente de una política integrada de logística demanda altos esfuerzos en su ejecución y seguimiento. Otros aspectos que deben regularse apropiadamente son las políticas anticorrupción para hacer frente a los pagos informales que demoran el flujo de bienes dentro de las cadenas de suministro. Asimismo, también hay destinar esfuerzos para el desarrollo de estructuras profesionales y educativas en América Latina, que gestionen de manera integral y moderna los servicios logísticos. La implementación adecuada de este tipo de políticas públicas contribuiría la innovación y el desarrollo de servicios de valor agregado a la carga. Con el fin de maximizar el uso de la infraestructura existente es necesario incorporar adecuadamente las TIC en el proceso logístico. Finalmente, las recomendaciones apuntan a realizar cambios regulatorios a favor de la competencia del transporte con el objetivo de facilitar el uso de diferentes sistemas de transporte y reducir los costos logísticos.<sup>82</sup>

Un punto de vista original, en cuanto al diseño de la política logística, es el que bosqueja el CAF al referirse a las ambiciones estratégicas para los países de la región. Más allá de las declaraciones políticas de los diferentes países de la región para constituirse en una base o *hub* de clase mundial, a partir del retraso en la ejecución de las estrategias logísticas que existe en América Latina, los avances en dicha materia, debieran ser de modo incremental. El CAF define tres niveles de ambición logística:<sup>83</sup>

- Nivel 1: construir una logística eficaz a escala nacional.
- Nivel 2: proveedor de servicios logísticos a terceros países.
- Nivel 3: posicionamiento como un competidor global en los mercados de transporte y servicios logísticos.

A cada uno de los niveles, el CAF le asigna un grado de sofisticación. En el nivel 1 se incluyen como estrategias buscar una logística adecuada a la producción nacional y la logística mejorada para la producción con mayor valor agregado. En el primer tipo de enfoque las estrategias

---

<sup>81</sup> OCDE/CEPAL/CAF, op. cit., p. 11, pp. 151-152-155.

<sup>82</sup> ibídem, pp. 155-156-158-160.

<sup>83</sup> BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA -CAF- (2016) *Perfil Logístico de América Latina (PERLOG)*, Perú, p. 51. Scioteca [en línea], [fecha de consulta: 15 febrero 2017], ISBN: 978-980-422-025-8. Disponible: [http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/982/PERU\\_14DIC\\_VF.pdf?sequence=38&isAllowed=y](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/982/PERU_14DIC_VF.pdf?sequence=38&isAllowed=y)

básicas consisten en la inversión en infraestructuras y las orientadas a la competitividad nacional de los sistemas logísticos del país que implican un “enfoque sistémico” de la logística. En el segundo caso, las estrategias deben basarse entre otros aspectos, la calidad de la infraestructura física, la disponibilidad de modos de transferencia y acondicionamiento especializados, la calidad/eficacia de los servicios aduaneros/regulatorios y la disponibilidad de operadores logísticos locales que garanticen velocidad, calidad y eficacia.<sup>84</sup>

Para constituirse en proveedor de servicios logísticos a terceros países, según la mencionada clasificación es el Nivel 2, se subdivide en dos tipos de competencias. Una es la construir capacidades logísticas para atraer flujos de comercio de terceros países, mientras que la segunda tiene como objetivo erigir plataformas logísticas y de manufactura y servicios para jugar un rol en cadenas globales de valor. En el primer caso las estrategias deberían apuntar a captar actividades de transbordo, consolidación o des consolidación de cargas, tanto en etapas iniciales como en etapas más cercanas a los clientes finales, ofrecer infraestructuras logísticas de primera calidad y captar una proporción relevante de flujos de comercio regionales. En un estadio de mayor grado de sofisticación, se tiene que tener como horizonte el siguiente grupo de acciones: atraer no solo a los grandes operadores logísticos, sino también a otros jugadores clave: fabricantes de piezas/componentes, prestadores de servicios logísticos locales, etc.; posicionar a la localización como un centro de actividades manufactureras o de servicios: manufactura de ensamble, preparación final, inventario de productos, etc. y prestar servicios de atención a clientes: de garantía, reparación o logística inversa, *call centers*, etc.<sup>85</sup>

Finalmente, el último grado de ambición (Nivel 3 de posicionamiento como un competidor global en los mercados de transporte y servicios logísticos) se propone como subcategorías a la plataforma de relevancia regional de servicios logísticos y de transporte y construir un clúster de infraestructuras, empresas y conocimiento que compita globalmente. En el primer nivel dentro de esta categoría, se formulan como lineamientos a seguir: construir un clúster que figure entre los mejores de la región; dotarse de una visión con la logística como factor clave; ofrecer una infraestructura adecuada/atractiva para la realización de actividades de transbordo/consolidación/fragmentación, y de actividades manufactureras de servicios ligadas a los flujos logísticos; ofrecer todos los factores claves de competitividad: seguridad jurídica, marcos regulatorios adecuados, entornos atractivos para profesionales, mano de obra con variados niveles de calificación, instituciones de desarrollo/marketing del distrito logístico, entre

---

<sup>84</sup> ibídem, p. 52.

<sup>85</sup> ibídem.

otros. Para el segundo caso, se formulan como horizonte los siguientes planeamientos: servicios de logística que lo posicionan como uno de los nodos clave en varias cadenas globales de valor, y el consolidado de los flujos generados en otros polos logísticos de importancia regional; sede de servicios de muy alto valor añadido, por ejemplo de operadores tipo 4PL o líderes de contratistas logísticos, centros de análisis de datos y toma de decisiones logísticas, por ejemplo, las “torres de control logísticas”; generar empresas que sean jugadores de clase mundial; desarrollar empresas de servicios, equipos y consultoría e impulsar instituciones de generación/transmisión de conocimiento: universidades, centros de investigación y foros empresarios, entre otros.<sup>86</sup>

América latina se encuentra por detrás de otros mecanismos de integración regional en el desempeño logístico. Dicha circunstancia puede ser explicada por el hecho que recién recientemente el tema logístico fue entrando en la agenda de los países de la región. Como fue explicado líneas arriba, si bien muchos organismos regionales están abocados, a través de diferentes proyectos de investigación y financiamiento, a acelerar este proceso, todavía no se puede concluir que la mayor cantidad de países cuenten con robustas políticas públicas en materia de logística. A pesar que varios países cuenten con un plan nacional logístico, todavía no se avizora un avance en la implementación de las mismas.

### **B.1.b. Experiencias comparadas regionales**

La reacción a la aparición de las cadenas productivas globales y, su consiguiente necesidad de formular una política logística nacional que permita a los países incrementar su competitividad, no ha sido uniforme en las distintas regiones del mundo. En este acápite se examinará la experiencia de diversos mecanismos de integración en cuanto al enfoque de la logística de carga a nivel regional.

#### **B.1.b.i Asia - Pacífico**

Una de las regiones más exitosas en que los países pudieron formular estrategias y planes nacionales de logística fue la del Asia-Pacífico. Estas experiencias fueron recopiladas por la

---

<sup>86</sup> ibídem.

UNESCAP en donde se elaboró un informe sobre los principales temas para el desarrollo de la política logística.<sup>87</sup>

La UNESCAP<sup>88</sup> señala que el propósito de una estrategia nacional de logística es establecer las prioridades nacionales y objetivos en el área de logística en el corto, medio y largo plazo, instituyendo las principales medidas necesarias para el logro de dichos objetivos nacionales.

Este organismo, en función a las experiencias observadas en los países de su región, sugiere una metodología para el desarrollo de la regulación en materia logística. Plantea que un plan nacional logístico debe estar generalmente vinculado a la estrategia nacional de desarrollo. Una estrategia logística de largo plazo es necesaria que sea pensada al más alto nivel político y requiere un plan de implementación para asegurar su efectividad. De la estrategia se deriva un plan maestro por un periodo de tiempo, por ejemplo, puede darse en un marco de diez años. Las autoridades encargadas de dicha tarea tienen que trasladar los objetivos estratégicos en un plan detallado de implementación de acuerdo a las distintas áreas de responsabilidad. Una vez diseñado el plan nacional, a esta plataforma nacional se le deben incluir los planes de implementación por regiones o provincias.<sup>89</sup>

Si bien la estrategia logística puede estar recomendada a un ministerio, en la práctica esta tarea ha sido encomendada a los ministerios de transportes o a las carteras de economía o comercio exterior. A pesar de la designación de una entidad responsable de la política logística nacional, este proceso involucra la participación de diferentes *stakeholders*. Del lado del sector público, en la práctica pueden participar los ministerios de transporte, comercio, industria, economía, la aduana; mientras que los representantes del sector privado son las cámaras de comercio o asociaciones vinculados al comercio exterior, operadores logísticos de comercio internacional y la academia.<sup>90</sup>

La mencionada institución regional expresa que en el área del Asia-Pacífico se han presentado algunos denominadores comunes en sus estrategias y planes nacionales de logística. Los factores distintivos de dichas políticas son las siguientes:<sup>91</sup>

- **Desarrollo de la infraestructura:** en esta materia se aborda la identificación de corredores de transporte, terminales principales (en especial puertos), modos de transporte

---

<sup>87</sup> Los países analizados en la guía fueron: China, Indonesia, Malasia, República de Corea y Tailandia.

<sup>88</sup> UNESCAP, op. cit. p. 17, p. 55.

<sup>89</sup> UNESCAP, op. cit, p. 17, p. 55.

<sup>90</sup> *ibidem*, pp. 55-56.

<sup>91</sup> *ibidem*, pp. 56-57-58-59.



privilegiados (por ejemplo, ferrocarril o vías navegables interiores), la prioridad de determinadas infraestructuras (por ejemplo, centros logísticos) o la selección de industrias consideradas básicas. En diversos planes nacionales se ha enfatizado la importancia de los centros y terminales logísticas.

- **Medidas de facilitación:** en las diferentes experiencias nacionales se ha percibido un marcado interés por mejorar la regulación en materia logística. En esta misma disciplina se apunta a la implementación de ventanillas únicas y una revisión de los procedimientos aduaneros a fin de evitar las demoras en la circulación de mercaderías, lo que se traduce en una sustancial reducción de costos.
- **Internacionalización de los proveedores de servicios logísticos:** muchos planes reconocen a la logística como una industria internacional por lo que los diferentes planes impulsan a la industria local para que pueda operar a nivel internacional. Estas directrices buscan fomentar los efectos beneficiosos de potenciales alianzas con compañías extranjeras y la transferencia de conocimientos a través de expertos extranjeros en la materia. Ante el cambiante desarrollo de la provisión de los servicios de operadores logísticos en el comercio internacional, las directrices en materia logística son lo suficientemente flexibles para que los proveedores nacionales logísticos se alineen a estas tendencias internacionales.
- **Tecnologías de la información (TIC):** en este campo se establecen prioridades para las iniciativas en materia de ventanillas únicas y plataformas de información. Además, se pretende mejorar las bases de datos con información de operaciones logísticas y la forma en que es recolectada la información.
- **Habilidades y calificaciones logísticas:** estos planes intentan introducir acreditación profesional y promoción de la educación en la industria de la logística.
- **Promoción de armonización y estándares mínimos:** la forma de afrontar esta temática va desde el desarrollo de la regulación o a través de la promoción de incentivos para los que adoptan sistemas armonizados.
- **Nuevas formas institucionales:** las estrategias nacionales logísticas apuntan al diseño de una nueva estructura institucional que pueda acometer la implementación y el desarrollo de la política logística.

- **Planes de implementación:** se comienzan a incorporar los plazos y agencias encargadas de la implementación.
- **Temas varios:** nuevas temáticas comienzan a ser incluidas como: el apoyo a las pequeñas y medianas industrias logísticas, *e-logistics* y la logística verde.

La guía de los temas básicos para el desarrollo de la política logística también aborda mecanismos de coordinación para el desarrollo logístico de los países. Como ya fue mencionado, la política nacional logística requiere la cooperación de un gran número de entidades públicas y representantes del sector privado. Para la formulación de la estrategia y plan nacional logístico nacional se debe constituir un mecanismo formal de coordinación con reuniones realizadas en forma periódicas –en el informe no se aconseja la formación de un grupo ad-hoc- para la resolución solamente de temas puntuales- que permitan promover la cooperación y la toma de decisiones.<sup>92</sup>

Analizando las experiencias comparadas en la región del Asia – Pacífico, la UNESCAP ha registrado la existencia de Consejos/Comités nacionales de logística. Muchos países de la región establecieron estas entidades para servir de puntos focales para los temas relacionados a las políticas logísticas. Estos Consejos/Comités, además de coordinar entre diferentes actores, tienen el liderazgo necesario para responder a los desarrollos nacionales e internacionales que afectan a la industria. Adicionalmente estas entidades tienen que promover la consistencia y la coordinación entre diferentes *stakeholders* en el sistema nacional logístico, racionalizando el desarrollo de la política nacional logística.<sup>93</sup>

Asimismo, se señalan las diversas actividades que llevan a cabo estos Consejos/Comités nacionales:<sup>94</sup>

- El desarrollo de la infraestructura logística.
- La elaboración de medidas que promuevan el desarrollo de la industria logística.
- La propuesta de iniciativas para reforzar la eficiencia del sistema logístico nacional.
- El progreso en la capacitación de los recursos humanos en la industria logística

---

<sup>92</sup> UNESCAP, op. cit., p. 17, p. 66.

<sup>93</sup> *ibídem*, p. 66.

<sup>94</sup> *ibídem*, p. 66.

- La organización de actividades de mercadeo y promoción que beneficien a los proveedores de los servicios logísticos.

Como es de esperar, estos Consejos/Comités están estrechamente vinculados a la estrategia o plan maestro nacional de logístico y en un marco más amplio que los planes de desarrollo de los países. En esta dirección, estas entidades son las encargadas de la implementación de las estrategias nacionales.

En la práctica estos Consejos/Comités son entidades regulares que se reúnen periódicamente, lo que les permite continuidad en el proceso de planeamiento y reaccionar rápidamente ante nuevos desarrollos y temas. A fin de garantizar un buen funcionamiento, muchos países han establecido una Secretaría que está a cargo de todos los temas administrativos que requiere este proceso de reforma continua.

El trabajo de los Consejos/Comités es potenciado a través de la formación de Subcomités o Grupos de Trabajo en determinadas áreas específicas. El rol de estos Subcomités o Grupos de Trabajo es trabajar en estrategias y planes en detalle y dar preliminares sugerencias y análisis para su posterior discusión. En varios países se establecieron instituciones de investigación especializadas en logística para dar soporte técnico a los Consejos/Comités.<sup>95</sup>

### **B.1.b.ii Europa**

En la Unión Europea la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE sus siglas en inglés) ha realizado una investigación recopilando las experiencias sobre la formulación de políticas nacionales logísticas de los países miembros de la Unión. Dicho informe indica que en Europa ya existen muchos planes nacionales logísticos, pero de manera inductiva se busca generar lineamientos para la formulación de las políticas relativas al campo de la logística.<sup>96</sup>

A partir de la metodología arriba señalada, la UNECE<sup>97</sup> ha realizado una investigación sobre los planes nacionales maestros de logística. En la actualidad ha desarrollado los dos siguientes

---

<sup>95</sup> UNESCAP, op. cit., p. 17, pp. 66-67.

<sup>96</sup> Para realizar este trabajo preliminar la UNECE revisó los siguientes planes nacionales: Alemania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Dinamarca, España, Estonia, Grecia, Italia, Kazajstán, Moldavia, Noruega, Portugal, República Checa, Suecia, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán.

<sup>97</sup> ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE -UNECE- (2015) *Study on National Logistics master plans*. En actas de Inland Transport Committee Working Party on Intermodal Transport and Logistics. Preparing National Master Plan on freight transport and logistics. 15 December 2015. ECE/TRANS/WP.24/2015/5, 21th September 2015, p. 1.

entregables: 1) lineamientos sobre cómo preparar un plan nacional maestro sobre transporte de carga y logística y 2) la preparación de instrumentos (*tool-box*) para formular políticas públicas a fin de concluir dichos planes maestros.

En materia de la elaboración de los lineamientos, la primera recomendación es un entendimiento detallado de la actual organización del mercado de transporte y logística en un contexto nacional. El primer paso consiste en conocer perfectamente la estructura de la industria, para de allí, poder proseguir en la planificación. Como segundo paso, se propone la organización de talleres en los cuales se pueda tomar nota de las preocupaciones e iniciativas de los operadores logísticos y los usuarios finales de tales proveedores.

Otro tema destacado en la recomendación es la inclusión o no del transporte de pasajeros dentro del plan nacional logístico.

Acto seguido, se señala como primordial la definición de los principales objetivos del plan. El mencionado estudio propone como objetivos a fijar a los siguientes: cambio modal, el uso óptimo del transporte, maximizar la eficiencia de la logística, mejora tecnológica, reducción de los impactos ambientales del transporte de carga, optimización del sistema del transporte de carga a nivel nacional y local (logística urbana).

Estos objetivos deben ser definidos en detalle y deberían ser específicos, mensurables, alcanzables, realistas y oportunos.

Establecidos los objetivos del plan, se debe precisar cómo se deben monitorear a los mismos. En este sentido, se debe definir qué autoridades nacionales tienen qué hacer para cumplir dichos objetivos. Si bien esta actividad se concentra principalmente en acciones de política, también hay que considerar que puede involucrar decisiones de inversión. Para esta etapa de acciones políticas, la UNECE propone consultar su base de datos sobre políticas de transporte intermodal para tener una perspectiva comparada de lo hecho por diferentes países.

Estas políticas a seguir deben ser identificadas y discutidas en detalle sobre la razón de la misma y los resultados esperados de las mismas.

Luego de varios años de la implementación de las medidas y el monitoreo de los indicadores por la administración nacional, será necesario evaluar las lecciones aprendidas a fin de actualizar el plan nacional de manera apropiada.<sup>98</sup>

En cuanto a los instrumentos para diseñar las medidas a ser adoptadas, la UNECE sugiere a sus miembros la consulta a su base de datos sobre políticas de transporte intermodal. Esta entidad también propone que se utilicen otras bases de datos a fin de complementar la mencionada en primer lugar. Consultadas las bases de datos, hay que identificar a las distintas medidas para luego realizar un balance de costo beneficio de la adopción de la misma.<sup>99</sup>

Las enseñanzas que nos deja el análisis regional es que, en América Latina, frente a las insuficiencias registradas en los componentes duros y blancos de la logística, la intervención del Estado se torna imprescindible. Esta circunstancia debiera que los países de la región apuren la elaboración de las políticas públicas y su puesta en vigencia. Para el caso de los países integrantes de la Unión Europea, si bien existe una gran cantidad que cuentan con sus políticas nacionales, según UNECE, no existe una coordinación ni lineamientos que permitan una convergencia de este tipo de políticas. Por último, los lineamientos registrados en el Asia-Pacífico, comparando las distintas experiencias de los países de la región, permite esquematizar el diseño, la institucionalidad requerida para tal fin, la forma de implementación y la forma de monitorear los objetivos planteados.

### **C. Evaluación de la Política Nacional Logística peruana**

Antes de examinar a los operadores logísticos en el Perú, es preciso realizar un estudio integral del SLN peruano (Véase Imagen N° 1 en los anexos). En el Perú no existe un cuerpo normativo sistemático que regule la actividad logística en el país. Sin contar con una legislación especializada ni políticas públicas en la materia, a fin de poder determinar el diagnóstico de la situación logística y el trazado de posibles estrategias para el desarrollo del sector, hay que acudir a los diferentes estudios y consultorías encargadas para dichos fines. Dentro de una gran cantidad de estudios y diagnósticos realizados, se destaca las investigaciones realizadas por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) con el apoyo del BID que trazaron los lineamientos para el desarrollo de los servicios logísticos en el Perú. A partir del Plan de Desarrollo de Servicios

---

<sup>98</sup> ibídem, p.p. 1-2.

<sup>99</sup> ibídem, p. 3.

Logísticos de Transporte -2011- (PDSLIT), el Plan de Acciones Inmediatas (PAI) 2012- y el Plan de Mediano y Largo Plazo del Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte - 2014- (PMLP), se realizará un juicio sobre la situación de la infraestructura, los servicios logísticos, las regulaciones y la institucionalidad en materia logística en el país.

La metodología que se desarrollará será estudiando a la oferta del SLN. Los componentes básicos de la misma (infraestructura, servicios y procesos) son los elementos indispensables para que el flujo de carga transcurra en dicho sistema. Por otra parte, los componentes complementarios son aquellos que permiten la aparición de los componentes básicos, siempre visto desde la perspectiva de la acción del Estado (regulaciones e institucionalidad).<sup>100</sup>

### C.1 Infraestructura

Si bien esta investigación se circunscribe al desarrollo de los proveedores de servicios logísticos en el Perú, esto la parte “blanda” de la logística, la realidad nos indica que la infraestructura constituye un todo para el desarrollo de un SLN. En consecuencia, para un diagnóstico completo es necesario revisar el déficit infraestructural en la logística peruana.

El amplio proceso de privatización y reforma de la regulación atrajo cantidades significativas de la inversión privada, lo que generó un impulso a la productividad, y ha dado lugar a algunas mejoras en la infraestructura, como son las infraestructuras del puerto y aeropuerto.<sup>101</sup>

Desde el punto de vista de la infraestructura logística, pese a los esfuerzos del Estado peruano<sup>102</sup> en cubrir la brecha existente en este sector, todavía se está muy lejos de los estándares

---

<sup>100</sup> MARTÍNEZ RIVAS, M. op. cit., p. 7, p. 36.

<sup>101</sup> UNCTAD (2015) Services Policy Review Peru. Printed at United Nations, Geneva – 1500944 (E) – February 2015 – 549 – UNCTAD/DITC/TNCD/2013/11, p. 85. f

<sup>102</sup> En la página de la **Pro Inversión** se describe las inversiones realizadas y los planes de inversión a futuro en la infraestructura de transporte.

#### **Moderna Infraestructura de Transporte**

El Perú ha priorizado el desarrollo de una infraestructura de transporte idónea para elevar su competitividad, configurando un estratégico espacio geográfico integrado al mundo; y en especial a la región económica del Asia - Pacífico. Los Tratados de Libre Comercio, TLC, suscritos por el Perú, han consolidado su apertura e integración económica hacia nuevos mercados. Durante este proceso, simultáneamente, se han realizado importantes inversiones para desarrollar y modernizar la infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria.

Actualmente en Infraestructura de Transporte concesionada, existen 31 proyectos en ejecución con compromisos de inversión vigentes por US\$ 14,099 millones de dólares, (a julio 2015\*/). Complementariamente se ha previsto continuar con la expansión del sector, hasta el año 2016; poniendo en ejecución un programa de inversiones con nuevos proyectos, por un monto de US\$ 18,013 millones de dólares (entre obras públicas y APP); generando atractivas oportunidades de inversión para nuevos contratistas y operadores.

En este nuevo escenario, el Perú gracias a su moderna infraestructura de transporte, dinamizará la conectividad entre los mercados, y facilitará la movilidad del transporte de bienes; posicionándose como un puente comercial eficiente entre América del Sur, el Asia, y los Estados Unidos; integrándose a la zona de libre comercio que se configurará próximamente en el marco del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).

internacionales en la materia. El gobierno peruano ha realizado fuertes inversiones, principalmente en infraestructura vial, y la inversión privada ha aportado muchos recursos para el desarrollo de la infraestructura de transporte en los últimos años, especialmente en carreteras y aeropuertos.<sup>103</sup>

La falta de una infraestructura adecuada es percibida como una de las principales deficiencias del sector. La insuficiencia de la inversión es considerada la principal explicación de las deficiencias de la infraestructura. El Producto Bruto Interno (PBI) peruano ha crecido a un promedio de 6.2% anual desde el año 2002, y la actividad económica derivada de dicho crecimiento ha generado una mayor demanda de la infraestructura y servicios logísticos. Sin embargo, el ritmo de la inversión ha ido por detrás del crecimiento económico.<sup>104</sup>

Un estudio de acuerdo a los diferentes modos de transporte, permite evaluar de manera más adecuada la carencia de infraestructura en materia logística. En el PDSLIT se afirma que en transporte vial las infraestructuras de transporte son las más extensas y desarrolladas del país.<sup>105</sup>

---

Destacan, en esta perspectiva, los ejes transversales de integración bioceánica IIRSA (Iniciativa para la Integración Regional de Sur América) que interconecta la costa atlántica sudamericana del Brasil con el Asia – Pacífico; mediante corredores de transporte multimodal que incorporan rutas fluviales y las carreteras IIRSA, conectándolas con los puertos de la costa del Pacífico del Perú; ubicando estratégicamente al Perú, como el “Hub Regional del Pacífico Sudamericano”.

#### **Ejes transversales de integración bioceánica**

Carretera IIRSA Norte (955 km, compromisos de inversión por 510 millones de dólares): Interconecta los puertos peruanos de Paita y Bayovar con los puertos brasileños de Manaus, Santarém, Macapá, y Belém.

Carretera IIRSA Sur (2,594km – compromisos de inversión por 2,361 millones de dólares): Interconecta los puertos peruanos de San Juan de Marcona, Matarani, e Ilo con los puertos brasileños de Santos y Paranaguá.

Carretera IIRSA Centro (Tramo 2 -377 km; compromisos de inversión por 127 millones de dólares): Interconectará el puerto del Callao con Brasil a través de Cruzeiro do Sul.

#### **Ejes estructurantes y corredores logísticos**

La moderna infraestructura de transportes peruana, tiene 2 ejes estructurantes, constituidos por la Carretera Panamericana Norte hasta Piura y la Carretera Panamericana Sur hasta Arequipa, los cuales se integran a 22 corredores logísticos con interconexión multimodal, generando un incremento en la eficiencia y competitividad de los servicios logísticos y del transporte de bienes; favoreciendo un mayor flujo e intercambios de mercancías destinadas a los centros de consumo nacional e internacional.

La infraestructura de conectividad multimodal, une los corredores logísticos con las zonas francas (CETICOS y ZOFRATACNA) ubicadas en Paita, Matarani, Ilo y Tacna, las cuales constituyen una plataforma competitiva para generar nuevas inversiones en el Perú; ya que las empresas que se instalan en estos espacios geográficos delimitados, gozan de exoneraciones tributarias y aduaneras; accediendo, al mismo tiempo, a un mercado ampliado de más de 4 mil millones de personas, gracias a los TLC, vigentes con países cuyo PBI conjunto representa más de US\$ 56 billones.

Perú: Nuevo “Hub Regional” del Pacífico Sudamericano

La infraestructura desarrollada hasta el presente, se complementará hacia el año 2016, con nuevo Programa de Inversiones, (Obras Públicas y Asociaciones Público Privadas, APP); por un monto estimado de US\$ 18,013 millones de dólares; de acuerdo a lo previsto por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Esta programación se ejecutará, con la participación del sector público y el sector privado; generando nuevas oportunidades de inversión para contratistas y operadores de infraestructura, durante el periodo 2015 - 2016.

Consecuentemente, el Perú se posicionará como un nuevo “Hub Regional del Pacífico Sudamericano”, constituyéndose en una plataforma logística; destinada a facilitar la conectividad y movilidad del transporte de contenedores de carga, con destino hacia el Asia Pacífico, y hacia la costa oeste americana.

Fuente: OSITRAN - Reporte “Inversiones Reconocidas en los Contratos de Concesión” – 09.07.2015.

Sitio web de Pro Inversión consultado el día 27 de abril de 2016:

<http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandardsinHijos.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=5789&SEC=1>

<sup>103</sup> Información obtenida por entrevista al Ing. Farromeque el día 7/7/15.

<sup>104</sup> UNCTAD (2015), véase nota al pie N° 93.

<sup>105</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES y ALG (2011). *Plan de Desarrollo de Servicios Logísticos de Transporte, Parte A - Diagnóstico Final. Capítulo 8 – Anexos*, [en línea], de 6 de julio 2011, p. 141. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/Diagn%C3%B3stico%20Final%20-%20Anexos.pdf>

El CAF manifiesta que el transporte por carretera es, sin duda, el modo predominante en el transporte de mercancías interior en el Perú. Por las carreteras se movilizan un 87% del total de carga, seguido del ferrocarril (casi el 12%), transporte fluvial y, por último, el transporte aéreo. En materia de transporte internacional, dicho Banco precisa que el perímetro fronterizo de Perú comprende más de siete mil kilómetros y 81 distritos que, en la mayor parte de los casos, se encuentran desarticulados y escasamente vinculados entre sí. El Perú cuenta con 25 Pasos de Frontera: 9 en la frontera con Ecuador; 2 en la frontera con Colombia; 4 con Brasil; 7 con Bolivia y 3 con Chile, aunque no todos ellos disponen de instalaciones de Control Fronterizo. Asimismo, para el CAF el conjunto de las instalaciones del Perú para el control del transporte y los servicios brindados a la carga en los puestos fronterizos presentan, globalmente, un nivel de eficiencia bajo.<sup>106</sup>

En materia de transporte terrestre en el PDSLIT se indica como los principales problemas en este medio de transporte a los siguientes: déficits, tanto en capacidad y estado de las vías, como en escasez de conexiones; capacidad global insuficiente para asumir los tráficos generados por la economía peruana en condiciones de servicio aceptables; baja densidad de vías pavimentadas; desconexión generalizada entre las principales zonas de producción agrícola del país y los puntos de consumo o comercio exterior; restricción del paso de algunos vehículos de carga a través de determinados puentes lo que limita en mayor medida el transporte de mercancías; escasez de vías de evitamiento en las principales ciudades y falta de infraestructura de apoyo (zonas de descanso vigiladas, centros de carga, etc.)

La red principal aeroportuaria de transporte de carga del Perú está compuesta por 17 aeropuertos y 3 aeródromos que ofrecen servicio a los mayores núcleos urbanos del país, según el reporte del CAF. El Perfil Logístico del Perú expresa que el movimiento de carga vía aérea para el año 2013, se concentró principalmente en el ámbito internacional con un 89% de participación, mientras que en el ámbito nacional significó solamente el 11%. Por su parte, también se indica que casi la totalidad del tráfico aéreo de carga internacional se moviliza en el aeropuerto Internacional Jorge Chávez de Lima-Callao. Las importaciones suponen el 32% de los tráficos y las exportaciones el 68% restante. Este aeropuerto está concesionado a la empresa Lima *Airports Partners* (LAP) desde el año 2001, por 30 años.<sup>107</sup>

La problemática de la infraestructura aeroportuaria está abordada en el PDSLIT, en donde se expresa lo siguiente: centralización del 90% de la carga aérea en el aeropuerto de Lima; gran

---

<sup>106</sup> Información obtenida por entrevista al Ing. Farromeque el día 7/7/15.

<sup>107</sup> Información obtenida por entrevista al Ing. Farromeque el día 7/7/15.



número de instalaciones logísticas y de carga aérea debido a su elevada demanda en el aeropuerto de Lima, en comparación con el resto de instalaciones aeroportuarias; elevados fletes a la carga desde el aeropuerto de Lima; déficit de infraestructuras aeroportuarias especializadas en resto de aeropuertos y tráfico de carga aérea doméstica relevante únicamente en los aeropuertos de nodos donde se dificulta un rápido acceso mediante el transporte por carretera.<sup>108</sup>

En el transporte marítimo el CAF sostiene que Perú actualmente cuenta con 11 puertos marítimos públicos de los cuales 2 están concesionados al sector privado (Paita y Matarani) y el resto es administrado por la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU). Además, existen dos terminales concesionadas dentro del Puerto del Callao: a *DP World* (Muelle Sur) y a *APM Terminals* (Muelle Norte). En el mencionado reporte se expresa que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) continúa desarrollando el sistema portuario mediante la planificación y promoción de la construcción de nuevos terminales. Además, recientemente se han constituido las Autoridades Regionales Portuarias (APR), organismos descentralizados con el objetivo de lograr un desarrollo regional armonizado con el desarrollo portuario. Los principales proyectos de nueva inversión contemplados por la APN para ampliar el Sistema Portuario corresponden al proceso de concesión el proyecto de construcción y operación del Puerto de San Juan de Marcona, el Estudio de Factibilidad del terminal portuario de Pucallpa y la Implementación de la Ventanilla Única Portuaria.<sup>109</sup>

La evaluación de las condiciones de la infraestructura portuaria en el Perú en el PDSLIT es la siguiente: centralización del 88% del movimiento de TEUs (acrónimo del término en inglés *Twenty-foot Equivalent Unit*, cuya unidad equivalente corresponde a veinte pies) en el puerto del Callao; alto flujo de vehículos en los accesos al Puerto del Callao, hecho que repercute en congestión en las proximidades; déficit infraestructural exterior al Puerto del Callao, lo que supone una restricción importante para el incremento de la capacidad; superestructura de los puertos de Paita y Matarani no correspondientes con sus elevados costos portuarios y baja frecuencia de recalado de líneas navieras internacionales en Paita y Matarani.<sup>110</sup>

El CAF analiza el sistema ferroviario, indicando que red ferroviaria del país cuenta con una longitud total de 1.928,8 Km. De este total, el 87,6% corresponde a infraestructura ferroviaria de titularidad pública y el 12,4% está concesionada al sector privado. La evolución de los tráficos de

---

<sup>108</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p. 146.

<sup>109</sup> Información obtenida por entrevista al Ing. Farromeque el día 7/7/15.

<sup>110</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p. 148.

carga ferroviarios en Perú es negativa. En 2013 se movieron por este modo 7.667.474 toneladas, lo que supuso una reducción del 15% con respecto a 2009.<sup>111</sup> Las dificultades de este medio de transporte, desarrollo que tiene impactos muy positivos en materia de costos y en sus impactos en el medio ambiente, son mencionadas en el PDSLIT en donde se enumeran a las siguientes: red inconexa, formada por 9 líneas distintas, concesionadas o privadas en su totalidad y la falta de adecuación a la necesidades de país cubriendo los flujos de carga principales o corredores logísticos, ya que responden a una logística dedicada a la movilización de minerales, con niveles de servicio bajos.<sup>112</sup>

Una de las oportunidades desaprovechadas por el Perú es el desarrollo del transporte fluvial. Este medio de transporte es ideal para conectar a la región de la selva con el resto del país, además de presentar ventajas en materia de costos y de su eco-eficiencia. La red fluvial peruana está formada por los grandes ríos de la región del Amazonas, los puertos fluviales de Iquitos, Yurimaguas, Pucallpa y Puerto Maldonado junto con algunos embarcaderos distribuidos por la región selvática.<sup>113</sup>

Sumado a la escasa inversión pública en la infraestructura logística, también se está registrando algunos inconvenientes en los mecanismos de inversión privada en el sector de infraestructura para el transporte. El proceso de inversión en infraestructura fue también impulsado por mecanismos público-privados de financiamiento, sin embargo, algunos plantean preocupaciones con respecto al funcionamiento de las concesiones de infraestructuras, en particular con respecto a la tendencia creciente de renegociación de los contratos, lo que lleva al aumento de los riesgos y los costos, ya que una percepción de la falta de transparencia y justificación de los motivos de estas renegociaciones alejan a potenciales inversores en este sector.<sup>114</sup>

Lo dicho con relación al déficit infraestructural logístico está refrendado por los índices sobre la calidad de infraestructura que existen a nivel internacional. En el Reporte de Competitividad Global de 2015<sup>115</sup> -elaborado por el *World Economic Forum- (The Global Competitiveness Report 2015)* el Perú está ubicado del ranking de 140 países, en los puestos 111, 94, 86 y 82 en calidad de

---

<sup>111</sup> Información obtenida por entrevista al Ing. Farromeque el día 7/7/15.

<sup>112</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p. 149.

<sup>113</sup> Información obtenida por entrevista al Ing. Farromeque el día 7/7/15.

<sup>114</sup> UNCTAD (2015), op. cit., p. 38, p. 86.

<sup>115</sup> WORLD ECONOMIC FORUM (2015) *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. [en línea]. Ginebra. [Fecha de consulta: 28 abril 2016]. Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>. ISBN-10: 92-95044-99-1

carreteras, infraestructura ferroviaria, infraestructura portuaria e infraestructura aeroportuaria respectivamente.<sup>116</sup> (Gráficos N° 10 y 11 en anexos)

El *World Economic Forum* también elabora el informe *The Enabling Trade Index*<sup>117</sup> del cual se puede sacar conclusiones de la calidad y disponibilidad de la infraestructura del transporte en el Perú. En su última versión correspondiente al año 2014 del total de 138 países, Perú es ubicado en el lugar 101 de 138 países estudiados en el pilar de la disponibilidad y calidad de infraestructura de transporte. Analizando cada uno de sus componentes, Perú ocupa los puestos 80, 94, 85, 116 y 90 en la calidad de la infraestructura aeronáutica, ferroviaria, conectividad con las líneas marítimas, infraestructura portuaria, porcentaje de carreteras pavimentadas y calidad de las carreteras respectivamente. Para esta publicación, con excepción del indicador de conectividad con las líneas marítimas que es considerada una ventaja competitiva, los demás ítems son evaluados como desventajas competitivas en materia de infraestructura del país.<sup>118</sup> (Gráficos N°11 al 15 en anexos)

Por su parte, el Banco Mundial, a través de su Índice Doméstico de Desempeño Logístico para el año 2016 (*Domestic Logistics Performance Index*) señala que la opinión de los expertos y operadores de comercio internacional indican en un 100% que la infraestructura en vías férreas es baja o muy baja y un 50% afirma dicha circunstancia para el estado de las carreteras. Por el contrario, para el caso de la calidad de la infraestructura de puertos, aeropuertos, depósitos aduaneros y puntos de transbordo ninguno de los encuestados afirma que es baja o muy baja. Sin embargo, cabe reconocer que, comparativamente hablando con los países de la región Latinoamericana y del Caribe, las calificaciones de la infraestructura del Perú son ligeramente superiores a los de sus pares regionales. (Gráfico N° 16 y 17 en anexos) En el Índice Internacional de Desempeño Logístico (*International Logistics Performance Index*) para el mismo año 2016, el Perú en materia de calidad de infraestructura está ubicado en el puesto 75 de un conjunto de 160 países investigados. En esta materia es preocupante que existe una tendencia al estancamiento o la baja debido a que el país era calificado en los puestos 57, 56, 67, 67 y 75 para los años 2007, 2010, 2012, 2014 y 2016, respectivamente.

---

<sup>116</sup> ibídem.

<sup>117</sup> WORLD ECONOMIC FORUM (2014) *The Enabling Trade Index 2014*. [libro en línea]. Margareta Drzeniek Hanouz, Thierry Geiger, Sean Doherty, Editors. [Fecha de consulta: 29 abril 2016], Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalEnablingTrade\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2014.pdf). ISBN-13: 978-92-95044-53-1.

<sup>118</sup> WORLD ECONOMIC FORUM (2013), véase nota al pie N° 3, p. 2.

Perú presenta un gran déficit en infraestructura de transporte,<sup>119</sup> específicamente en materia logística.<sup>120</sup> Debido a la magnitud de esta brecha, el proceso de inversión para cubrirla no se realizará de manera instantánea. Si bien se dijo que la logística pueda ser descompuesta en sus componentes duros y los blandos –en la realidad esta separación no es fácil de realizar–, en este trabajo se postula que, a partir de implantar una institucionalidad en la materia logística, el desarrollo de la parte *soft* –proceso que es mucho menos oneroso que el de desarrollar instalaciones– pueda servir de gatillo para comenzar a mejorar la infraestructura logística.

Perú presenta muchos desafíos en materia de infraestructura. En esta materia se puede dividir a las redes de transporte que son las viales, férreas y fluviales. Por otro lado, están los nodos de transporte que pueden ser clasificados como: i) los de origen, transferencia o destino, dependiendo de lugar que ocupen en la cadena logística, ii) pueden estar ligados a un solo modo de transporte o ser multimodales y iii) pueden ser domésticos o internacionales. Se destacan dentro de los nodos de transporte de carga a los puertos, aeropuertos y pasos de frontera. A su vez, existe la infraestructura especial logística, cuyo ejemplo paradigmático lo constituyen los centros logísticos.

Se han planteado algunas iniciativas como la concesión de la Zona de Actividad Logística y Antepuerto del Callao (ZAL Callao) y la propuesta de Ley de Plataformas Logísticas (MTC), pero han fracasado o no se han promulgado. El autor de este trabajo considera que, si es que no se antepone un esquema institucional público – privado especializado en materia de facilitación del comercio, transporte y logístico, será muy difícil avanzar armónicamente en el desarrollo de la infraestructura logística. La institucionalidad traerá aparejado un enfoque holístico entre infraestructura y servicios logísticos, permitirá conocer el presupuesto y facilitará el financiamiento de los bancos regionales de desarrollo. Como ejemplo de esta necesidad está, por ejemplo, la necesidad de construir los accesos e instalaciones para evitar el congestionamiento que sufre la zona aledaña al puerto y aeropuerto del Callao y la necesidad de dotar seguridad en la zona.

---

<sup>119</sup> La infraestructura de transporte es fundamental para el desarrollo de la oferta logística porque ayuda a una correcta operación en el mercado, la movilidad y la cohesión económica, social y territorial de una sociedad. La infraestructura de transporte consta tanto de redes como de nodos de transporte que ocupan un territorio y se conectan entre ellos. Los nodos de transporte son centros activos de transporte en donde se genera movimiento de carga. Los principales nodos de transporte de carga son puertos, aeropuertos y pasos de frontera (Venot, 2015, págs. 12-18).

<sup>120</sup> Una infraestructura logística especializada (ILE) hace referencia a aquellas instalaciones o áreas en donde se realizan actividades relativas a la logística como el transporte, manipulación y distribución de mercancías, así como demás actividades que agregan valor a lo largo de la cadena logística. La ILE que incluye tanto instalaciones logísticas como centros logísticos. Como instalaciones logísticas se pueden agrupar a: almacén o bodega o centro de distribución (warehouse); centro de acopio y plataforma de cross-docking. Los centros logísticos son plataformas, centros o clústeres logísticos. Como ejemplos se citan a Zona de Actividad Logística (ZAL) (Venot, 2015, págs. 22-23-24-27)

## C.2 Servicios logísticos

Si bien con posterioridad a este capítulo se realizará un examen detallado de los proveedores de servicios logísticos peruanos, en este acápite se revisará de forma general la oferta de servicios en este sector de la economía en el Perú.

La mayoría de los servicios logísticos en Perú son proporcionados por el sector privado, las cuales son empresas especializadas en diversos servicios, dentro de un marco de la libre competencia. Estos servicios se proveen a través de contratos privados, práctica que está fundamentada en el principio constitucional de la libertad de contratación. Las empresas involucradas en el suministro de servicios logísticos, realizan una o varias de las siguientes actividades: operadores públicos o privados de la infraestructura de uso público (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), empresas de transporte, agentes de aduanas, operadores de terminales extra-portuarias, terminales aéreas y operadores logísticos.<sup>121</sup>

Tanto el Ing. Farromeque, como en el PMLP, han realizado una valoración sobre los servicios logísticos en el Perú, en donde se pueden extraer las siguientes críticas:<sup>122</sup>

### – Ineficiencia e informalidad:

- Con relación al transporte carretero se presenta un alto grado de informalidad, atomización y excesiva individualización de la oferta, que se traduce en problemas de calidad de servicio y seguridad. La mayoría de empresas en el sector (más del 60%) cuenta únicamente con una unidad vehicular. Alrededor del 80% de los 100,000 camiones de transporte terrestre de carga que circulan por la Red Vial Nacional, son informales o no cuentan con licencia de operación.<sup>123</sup> Esta reducida profesionalización resulta en una baja capacidad de negociación de este eslabón de la cadena, y altas dificultades para renovaciones de flotas y desarrollo de habilidades gerenciales.

---

<sup>121</sup> UNCTAD (2015), op. cit., p. 38, p. 77.

<sup>122</sup> Opinión del Ing. Farromeque y BID, MTC y ALG.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2014) *Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte Plan de Mediano y Largo Plazo*. [en línea], de agosto 2014, pp. 66-67. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: [https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/PMLP\\_MTC%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf](https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/PMLP_MTC%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf)

<sup>123</sup> BANCO MUNDIAL (2016) *Análisis Integral: 5 cadenas logísticas. Práctica Global de Transporte y Tecnologías de la Información Región de América Latina y el Caribe. Análisis Integral de Logística en Perú Parte 1: Resultados Agregados y Lineamientos Estratégicos*. [en línea], Encargado de proyecto: Cecilia Briceño-Garmendia, de 26 de abril, 2016, p. 16. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: [http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/facilitacion\\_comercio\\_exterior/Analisis\\_Integral\\_Logistica\\_Peru.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/facilitacion_comercio_exterior/Analisis_Integral_Logistica_Peru.pdf)

- En el transporte fluvial también se presenta un alto grado de informalidad de los operadores, en parte, por una escasa demanda de servicios, circunstancia que deriva en la escasa competencia por este medio de transporte.

– **Costos operativos elevados:**

- Los costos logísticos para los productos agrícolas se sitúan entre 20-40% del valor producto.<sup>124</sup>
- La elevada edad de la flota, sumado al problema de la mala manutención de las carreteras, los costos financieros y la problemática tributaria relacionada con el IGV (impuesto al valor agregado) y a los combustibles, impacta negativamente en los costos.
- Demoras en pasos fronterizos, bien sea por falta de capacidad y procedimientos confusos, o de desconocimiento de los mismos por parte del transportista.
- Pobre coordinación de cargas de retorno por la operación atomizada.
- Los gastos de seguridad representan el 12% del costo logístico y se vinculan únicamente a pólizas de seguros para proteger al producto en caso ocurra algún imprevisto durante el transporte.<sup>125</sup>

– **Escasa demanda**

- Los costos del flete aéreo son elevados y las rutas escasas, todo lo cual deriva de una demanda aérea aún escasa.

– **Bajo nivel de diversificación, de especialización y calidad de los servicios logísticos:**

- Carencia de oferta de servicios de consolidación de carga, por parte de operadores orientados al mercado nacional (para la carga de comercio exterior sí existe un desarrollo de este servicio)

---

<sup>124</sup> ibídem, p. 53.

<sup>125</sup> ibídem, p. 50.

- Oferta de equipamiento de transporte carretero insuficiente e inadaptada a los requerimientos de la demanda, en particular en lo que concierne a la continuidad de la cadena de frío.
  - La escasa oferta de servicios logísticos de valor agregado tiene un impacto más importante para las Pymes. Actividades como la logística refrigerada, los procesos de *picking* y *packing*, la gestión de referencias, etc. son de difícil acceso para pequeños y medianos exportadores, ya que la oferta de pequeñas y medianas empresas logísticas de calidad es muy limitada.
  - Ausencia de oferta logística adecuada a las necesidades de envíos pequeños de pequeños exportadores.
  - En este contexto, los grandes operadores logísticos, que generalmente son también terminales extra-portuarios, son las empresas focales de las cadenas, siendo pocas empresas las que gestionan gran parte del comercio exterior peruano, con una concentración e actividad en el nodo de Lima- Callao.
- **Escasa capacitación de recursos humanos del sector**
    - Baja capacitación de los operadores de transporte terrestre.
    - Desconocimiento de prácticas de calidad.
  - **Pobre uso de las TIC**
    - Escasa utilización de TIC para tracking de mercancías y otras utilidades de apoyo a servicios logísticos.
    - La utilización de TIC se concentra en la ciudad de Lima y no se difunde al interior del país.
  - **Seguridad:**
    - Alta cantidad de robos de mercancía y contaminación de droga de la carga.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Mención especial amerita el tema de la seguridad cuyos costos pudieran ser contabilizados como parte de los costos de transporte —ya que en gran parte son asumidos por los transportistas— pero que en realidad están vinculados con un problema que afecta más allá que el transporte. Destaca el caso del café producto en el cual los costos en seguridad se llevan un astronómico 25% de los costos logísticos, en un producto cuya rentabilidad es bastante baja (15%) debido a mercado altamente competitivo que enfrenta. En este análisis, gastos de seguridad incluyen en la fase nodo de producción-centro de acopio, pago a

- Problemas de seguridad vial que incide en demoras y pérdida de mercancías.

Otra forma de verificar la calidad de los servicios logísticos en el Perú es a través de las diferentes evaluaciones que realizan diversas instituciones a nivel internacional. En el Índice Internacional de Desempeño Logístico del Banco Mundial<sup>127</sup> para el año 2016, Perú ocupa el puesto 69 (tiene un score de 2.89). Para este mismo año, tiene un nivel comparable con los países de la región, pero está muy por debajo de quien lidera la calificación Alemania (4.23), EE.UU. -país que ocupa el décimo lugar en el ranking- (3.99), los países de la OCDE (3.78) y los países del Asia Pacífico (3.16)

Para el año 2016 Perú ha sido superado en su calificación por Argentina, Chile, Brasil y Uruguay en la región de Sudamérica y también, tomando en consideración a toda Latinoamérica, Panamá y México han recibido mejores calificaciones. Por el contrario, salvo las excepciones mencionadas, Perú tiene mejores resultados que el resto de países sudamericanos.

Las materias en la que se presentan dificultades en el año 2016 para el Perú son fundamentalmente: la infraestructura (su puesto es 75 frente a su calificación de 69) y la puntualidad de los envíos para llegar a destino dentro del plazo de entrega programada o prevista (su puesto es 80 frente a su calificación general de 69). En lo relacionado a los procedimientos aduaneros no se han registrado muchos avances debido a que en el año 2007 fue puntuado en el ranking 49, mientras que para el 2016 su puesto fue el del 69. Tampoco el país ha logrado obtener precios competitivos en los fletes internacionales, ya que en el año 2007 se lo calificó en el puesto 53 y en el 2016 ese puesto subió al 68. En materia de competencia logística, Perú pudo

---

ronderos y policías, En la fase entre centro de acopio y planta, el principal gasto de seguridad es el de seguros de viaje. (Banco Mundial, 2016, pág. 16)

Los problemas de seguridad se presentan de dos formas. En primer lugar, cerca de los nodos productivos de las cadenas no integradas, existe mucha inseguridad producto del narcotráfico y poca accesibilidad geográfica; ante ello, los productores usualmente recurren a formas poco sofisticadas de asegurar sus vehículos, como pago a ronderos y a policías. La segunda forma de inseguridad ocurre en las zonas aledañas a los puertos, y para ello, los exportadores, recurren a pólizas de seguro, considerablemente más caras pero que se traducen en menor riesgo de pérdida o deterioro. Los principales problemas de seguridad de este tipo se presentan en las zonas aledañas al puerto del Callao. (Banco Mundial, 2016, pág. 53)

En seguridad, el asunto es muy problemático para las exportaciones y la siembra de los contenedores con drogas. El problema se hace muy complicado por la falta de coordinación de las inspecciones. Un problema adicional de seguridad, muy propio del puerto de Callao, es relacionado con el tránsito de los contenedores fuera del puerto hacia los depósitos temporales y a la zona del escáner, y las colas para entrar al puerto son asuntos que exponen a los transportistas, a los contenedores y la carga a robos del hampa común vinculada a Puerto Nuevo, una comunidad de altísima peligrosidad situada en los alrededores del puerto de Callao. (Banco Mundial, 2016, pág. 19)

<sup>127</sup> Este es un índice que es el promedio ponderado de los resultados en seis áreas:

1. Eficiencia del proceso de despacho aduanero de mercancías.
2. Calidad de la infraestructura vinculada al comercio y transporte.
3. La facilidad para obtener precios competitivos en los fletes marítimos.
4. Competencia y calidad de los servicios logísticos.
5. Rastreo y trazabilidad de los embarques.
6. La medición de los tiempos de los embarques en llegar a destino a fin de determinar si arribaron en el tiempo estipulado o esperado.



mantener sus calificaciones en dicha disciplina, muy cercana a su índice promedio, ya que en 2007 obtuvo el puesto 61 y en 2016 el 64. (Gráfico N° 18 y 19 en anexos)

También el análisis de percepciones que realiza el Índice Doméstico de Desempeño Logístico del Banco Mundial para el año 2016 puede brindar otra pauta sobre el funcionamiento de los servicios logísticos en el Perú. En materia de la calidad de los servicios de transporte, todas las personas sondeadas piensan que el servicio del transporte aéreo es de buena o muy buena calidad. Por el contrario, ninguna de estas personas piensa que el servicio de transporte carretero, marítimo son de buena calidad. La mitad de los operadores y expertos en materia de logística del comercio internacional considera que los servicios de almacenamiento, transbordo y distribución, agencia miento de carga y los servicios de inspección a las mercaderías en cuanto a los estándares y calidad son de buena o muy buena calidad. Ninguno supone que los servicios de los agentes de aduana; agencias vinculadas a temas de salud, medidas sanitarias y fitosanitarias; asociaciones de comercio y transporte y embarcadores; prestan sus servicios con altos niveles de eficiencia. Estas percepciones contrastan con el nivel de satisfacción que existe entre los diferentes operadores o expertos de países de la región que va desde un cuarto a la mitad de los encuestados. (Gráfico N° 20 en anexos)

Un toque de atención para los encargados de políticas públicas sobre la logística en el Perú es la percepción de los operadores logísticos peruanos vierten en el Índice Doméstico de Desempeño Logístico del Banco Mundial para el año 2016, ya que en la opinión de los proveedores de servicios logísticos no ha mejorado el marco regulatorio ni hubo avances en la competitividad de la provisión de este tipo de servicios desde 2013. (Gráfico N° 25 en anexos)

Esta debilidad en materia de servicios logísticos también es reflejada en el *The Enabling Trade Index*, versión realizada para el año 2014. De los 138 países investigados, Perú en materia de competencia logística; rastreo y trazabilidad; tiempos oportunos de arribo de los embarques y la eficiencia en el cambio de modo de transporte es calificada en los lugares 75, 82, 69 y 102 respectivamente en las distintas versiones del mencionado índice. Como consecuencia de esta evaluación, esta publicación estima que en todos los rubros calificados el país está en desventaja competitiva con relación al resto de los países. (Gráfico N° 21 y 22 en anexos)

Como se ha visto en este acápite Perú no cuenta con operadores logísticos que puedan ser considerados que cumplan los estándares de calidad. Solamente hay muy pocos que pueden atender los requerimientos logísticos de grandes empresas y pueden atender mercados de países vecinos. Esta situación podría contrarrestarse si, por ejemplo, se aumenta el mercado de servicios

logísticos en el país. Esta meta podría ser cumplida si es que se establece un sistema de incentivos a las empresas a fin que puedan tercerizar su función logística. Adicionalmente, habría que fomentar las alianzas estratégicas o integraciones societarias entre operadores locales con los de escala internacional. Como contrapartida a esta medida, un sistema de apoyo a las Pymes logísticas para que atiendan a nichos especializados o se integren a estas cadenas debe ser diseñado y puesto en marcha. La profesionalización del sector vendrá si es que, el propio Estado o a través de la autoregulación se promueve la estandarización de los servicios logísticos en el país.

### C.3 Procesos y regulaciones

Si bien los procesos son considerados como componente básico y las regulaciones como un componente complementario de un SLN, en esta asignatura serán abordadas de manera simultánea debido a su íntima relación. Por lo que, en el presente estudio se abordan ambas temáticas en forma conjunta.

En materia regulatoria, de manera tradicional se ha concentrado en reglamentar a cada uno de los modos de transporte (aéreo, ferroviario, fluvial y lacustre, marítimo y terrestre) de manera independiente. Como resultado de esta tradición, se ha generado una fragmentación de la normativa modal, impidiendo de esta forma que exista un enfoque integral de la logística y la facilitación de comercio en el país.<sup>128</sup>

En este sentido, la UNCTAD destaca que el cambio regulatorio que ha tenido un mayor impacto (reducción del tiempo) ha sido en la legislación aduanera. La implementación de la última versión de la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053) ha tenido un efecto muy positivo, especialmente respecto a las operaciones de despacho de importaciones. Este profundo cambio normativo se debió al requerimiento que realizaba el tratado de libre comercio Perú – EE.UU.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> UNCTAD (2015), op. cit., p. 38.

<sup>129</sup> En el capítulo V de Administración Aduanera y Facilitación del Comercio del TLC Perú – EE.UU. se establece lo siguiente con relación al despacho de las mercancías:

**Artículo 5.2: Despacho de Mercancías**

1. Cada Parte adoptará o mantendrá procedimientos aduaneros simplificados para el despacho eficiente de las mercancías, con el fin de facilitar el comercio entre las Partes.

2. De conformidad con el párrafo 1, cada Parte adoptará o mantendrá procedimientos que:

(a) prevean que el despacho de mercancías se haga dentro de un período no mayor al requerido para asegurar el cumplimiento de su legislación aduanera y, en la medida en que sea posible, que se despache las mercancías dentro de las 48 horas siguientes a su llegada;

(b) permitan que las mercancías sean despachadas en el punto de llegada, sin traslado temporal a depósitos u otros recintos; y

(c) permitan que los importadores retiren las mercancías de sus aduanas antes de y sin perjuicio de la decisión final por parte de su autoridad aduanera acerca de los aranceles aduaneros, impuestos y cargos que sean aplicables. <sup>(1)</sup>

para la realización de un despacho aduanero anticipado de mercancías.<sup>130</sup> La aduana peruana, a través de diferentes modificaciones normativas, fue incorporando mayores ventajas a los operadores de comercio exterior, con el objetivo de disminuir los costos, reducir los tiempos para despachar las mercancías, simplificar de trámites, disponibilidad de la carga en puerto y otorgar beneficios financieros por el diferimiento de los pagos de los gravámenes de importación.

Otro avance importante fue el establecimiento del Operador Económico Autorizado (OEA).<sup>131</sup> Este mecanismo permite racionalizar el control aduanero a través de un adecuado manejo de los riesgos.<sup>132</sup> El OEA es un operador de comercio internacional que forma parte de la cadena logística y es de confianza para la SUNAT - Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria- (al haber cumplido con las condiciones de certificación, que se subdividen en requisitos establecidos legalmente), por lo que puede disfrutar de facilidades en cuanto a control y simplificación aduaneros, así como de una certificación otorgada por la administración aduanera. Los operadores que pueden obtener la certificación son los exportadores, importadores, agentes de aduana y almacenes autorizados. De manera gradual, se piensa ir incluyendo a otros operadores.<sup>133</sup>

Las ventajas más importantes para las empresas reconocidas como OEA en el Perú son:<sup>134</sup>

---

(1) Una Parte puede exigir que un importador provea suficiente garantía en la forma de una fianza, depósito o cualquier otro instrumento que sea apropiado y que cubra el pago definitivo de los aranceles aduaneros, impuestos y cargos relacionados con la importación de la mercancía.

<sup>130</sup> Por despacho anticipado se entiende al despacho aduanero iniciado antes de la llegada del medio de transporte al lugar de destino, mediante la declaración aduanera de mercancías (Facilitando Comercio (USAID), 2012, pág. 15).

Para la SUNAT, el Despacho Anticipado es una modalidad de importación que permite a las mercancías importadas ser declaradas antes del arribo del medio de transporte a nuestro territorio, pudiendo incluso obtener el levante una vez arribadas al puerto y previo cumplimiento de los procedimientos aduaneros. Dicho levante de la mercancía puede darse en el Puerto o Depósito Temporal dependiendo de la decisión del importador desde el término de la descarga. En el caso de haber sido seleccionadas las mercancías a reconocimiento físico, el declarante deberá ponerlas a disposición de la Administración Aduanera en cualquiera de las zonas o almacenes previamente designados por ésta para tal fin.

Este tipo de modalidad de despacho de importación presenta las siguientes ventajas:

Logística: reducción de tiempo al otorgarse el levante en el puerto.

Financiera: las Declaraciones que utilizan garantía previa, permiten al importador no solo obtener el levante de su mercancía en 48 horas, sino además diferir el momento en que deberá efectuar el pago de los tributos y recargos declarados hasta el vigésimo día del mes siguiente a la fecha de la descarga de la mercancía declarada como despacho anticipado; de ese modo, le permitirá tener financiamiento e incrementar su línea de crédito financiero.

Esta definición ha sido consultada en el sitio web de SUNAT el día 07/12/16.

<http://despachopreanticipado.sunat.gob.pe/modalidadesdespacho.html>

<sup>131</sup> La normativa del OEA en el Perú es la siguiente:

Marco Normativo Safe – 2015; Ley General de Aduanas Decreto Legislativo N° 1235, en sus artículos pertinentes, contiene los artículos que regulan el Operador Económico Autorizado-OEA – 2016; Reglamento LGA - Decreto Supremo N° 163-2016-EF, artículos pertinentes; Reglamento OEA – Decreto Supremo N° 184-2016-EF Nuevo Reglamento de Certificación OEA y Procedimiento de Certificación OEA R.I.N N° 035-2016-SUNAT- INPCFA-PG.13.V-2.

<sup>132</sup> UNCTAD (2015), op. cit., p. 38, p. 85.

<sup>133</sup> Información obtenida del sitio de Internet de la SUNAT referida al Operador Económico Autorizado. La consulta se realizó el día 08/12/16. <http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/index.html>

<sup>134</sup> Información obtenida del sitio de Internet de la SUNAT referida al Operador Económico Autorizado. La consulta se realizó el día 08/12/16. <http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/index.html>

- Consultas, orientación y capacitación.
- Disminución del control aduanero en despachos de importación y exportación.
- Atención preferente en trámites aduaneros (expedientes de reclamación, devolución, regularización de despachos de exportación, otros).
- Reducción de plazos en trámites aduaneros (rectificación en las Declaraciones Aduaneras de Mercaderías (DAM) de exportación e importación, acciones de control extraordinario).
- Actuación directa de exportadores e importadores como despachadores de aduana, exonerados del pago de garantía para operar.
- Garantía nominal para el requerimiento previsto en el artículo 160° de la Ley General de Aduanas para despachos de importación.
- Acceso a las facilidades previstas en los acuerdos de reconocimiento mutuo.
- Asignación de un sectorista para orientación y asistencia especializada en los procedimientos vinculados al Programa OEA a nivel nacional.

En materia regulatoria aduanera, las obligaciones que se asumen para aplicación del Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC) de la OMC,<sup>135</sup> constituyen un indicador del estado normativo aduanero y los desafíos que tienen por delante los países en el proceso de facilitación de

---

<sup>135</sup> En diciembre de 2013, los Miembros de la OMC concluyeron, en la Conferencia Ministerial de Bali, las negociaciones en torno al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que forma parte de un "Paquete de Bali" más amplio. El AFC contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Además, establece medidas para lograr una cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. También contiene disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera.

El AFC consta de tres secciones:

La sección I contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Aclara y mejora los artículos pertinentes (V, VIII y X) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. Contiene también disposiciones de cooperación aduanera.

La sección II contiene disposiciones sobre trato especial y diferenciado que permiten a los países en desarrollo y menos adelantados determinar cuándo aplicarán disposiciones específicas del Acuerdo e identificar las disposiciones que solo podrán aplicar después de recibir asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad.

Esta información tiene origen en el sitio web de la OMC, habiendo ingresado a la misma con fecha 08/12/16. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)

Categoría A: disposiciones que el Miembro aplicará en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo (o, en el caso de un país menos adelantado Miembro, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor).

Categoría B: disposiciones que el Miembro aplicará tras un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo.

Categoría C: disposiciones que el Miembro aplicará en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo y que requieren la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad.

comercio. El AFC divide la puesta en vigencia de las obligaciones<sup>136</sup> establecidas en dicho instrumento internacional en diferentes categorías:

Categoría A: disposiciones que se aplicarán en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo (o, en el caso de un país menos adelantado Miembro, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor).

Categoría B: disposiciones que se aplicarán tras un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo.

Categoría C: disposiciones que se aplicará en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo y que requieren la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad.

Mediante el Decreto Supremo N° 044-2016-RE, el Perú ratificó el Protocolo de Enmienda para insertar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, y el instrumento de ratificación fue depositado ante la OMC en fecha 27 de julio de 2016.

En cuanto a las obligaciones asumidas por el país en el AFC, el 24 de julio de 2014, el Perú notificó al Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio de la OMC las disposiciones de la Sección I del Acuerdo que se considerarán dentro la categoría A desde su entrada en vigor, con excepción de 7 disposiciones:<sup>137</sup>

- Artículo 3 Resoluciones anticipadas.
- Artículo 5.1 Notificaciones del controles o inspecciones reforzados.
- Artículo 5.3 Procedimientos de prueba.
- Artículo 6.3 Disciplinas en materia de sanciones.
- Artículo 8 Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera.
- Artículo 10.4 Ventanilla Única.
- Artículo 12 Cooperación aduanera.

---

<sup>136</sup> Las obligaciones son las siguientes: publicación y disponibilidad de la información (Artículo 1), oportunidad de formular observaciones, información antes de la entrada en vigor y consultas (Artículo 2), resoluciones anticipadas (Artículo 3), procedimientos de recurso o de revisión (Artículo 4), medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia (Artículo 5), disciplinas en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas y de sanciones (Artículo 6), levante y despacho de las mercancías (Artículo 7), cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera (Artículo 8), traslado de mercancías destinadas a la importación bajo el control aduanero (Artículo 9), libertad de tránsito (Artículo 11), Cooperación aduanera (Artículo 12) y el Comité de Facilitación del Comercio (Artículo 23).

<sup>137</sup> MINCETUR (2016). *Guía del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*. libro en línea. Primera Edición: octubre 2016, p. 17. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <[http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/facilitacion\\_comercio\\_exterior/ficha\\_facilitacion\\_acuerdo.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/facilitacion_comercio_exterior/ficha_facilitacion_acuerdo.pdf)>

Dentro de las excepciones a las obligaciones de la categoría A, las más importantes para profundizar el proceso de facilitación de comercio en el país son: la cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera y el funcionamiento integral de una Ventanilla Única, según algunos estándares establecidos en el AFC.

En primer lugar, el AFC exige que todas las autoridades y organismos encargados de los controles en la frontera cooperen entre sí y coordinen el control fronterizo y los procedimientos para facilitar el comercio. Esta obligación incluye dos tipos de actividades:<sup>138</sup>

- Las actividades de los diferentes organismos nacionales que intervienen en la frontera en relación con las transacciones de importación, exportación o tránsito.
- Las actividades de los organismos que intervienen en la frontera de dos Miembros en relación con el comercio a través de una frontera común.

Esta cooperación y coordinación puede incluir la compatibilidad de los días y horarios de trabajo, la coincidencia de los procedimientos y formalidades, el establecimiento y la utilización compartida de servicios comunes, los controles conjuntos y el establecimiento del control en puestos fronterizos de una sola parada. Un ejemplo de este tipo de coordinación es el control de riesgos unificados por las distintas entidades en frontera. En este sentido, según la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Norma 3.35 del Convenio de Kyoto Revisado dispone el principio de que el reconocimiento que haga la aduana de las mercancías se debería programar coordinando con las otras autoridades competentes. El Marco normativo SAFE sigue el mismo enfoque que el texto del AFC.<sup>139</sup>

La reserva de cumplimiento del control coordinado en frontera, denota que el Perú tiene inconvenientes para cumplir este compromiso de manera inmediata debido a motivos organizacionales y tecnológicos. La regulación del comercio exterior en el país es competencia de muchas instituciones del gobierno central. Entre las entidades responsables existen diferentes capacidades y recursos tecnológicos, por lo que dificulta la coordinación entre las mismas. Desde el punto de vista tecnológico, el Perú no ha avanzado en el proyecto de gobierno electrónico. El Estado no ha desarrollado de manera intensiva el uso de las TIC, por parte de las instituciones de gobierno. Esto ha impedido la interconexión entre determinadas entidades de las entidades competentes en materia de comercio exterior.

---

<sup>138</sup> OMC [Recuperado 8 de diciembre de 2016 desde <<http://www.tfafacility.org/es/article-8>>].

<sup>139</sup> OMA [Recuperado 8 de diciembre de 2016 desde <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/spanish-atf/border-agency-cooperation.aspx>].

Como se mencionó anteriormente, el AFC dispone que los países con fronteras terrestres comunes deben cooperar y coordinar sus procedimientos para facilitar el comercio transfronterizo. En este sentido, como ejemplo se puede mencionar que el país tiene demoras en la implementación de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).<sup>140</sup>

Por el lado de la Ventanilla Única, el AFC requiere la existencia "ventanilla única" en la que los comerciantes puedan presentar todos los documentos y datos exigidos por la administración de aduanas y todas las demás autoridades que intervienen en la frontera o conceden licencias para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías, y de la que recibirán todas las notificaciones. El propio acuerdo determina lo que se debe entender como "presentación una sola vez" que es cuando un comerciante presente los datos u otros documentos exigidos en la ventanilla única, no se le pedirá de nuevo la misma información salvo en casos excepcionales.<sup>141</sup>

En el Perú, todos los operadores de comercio exterior, deben presentar información tanto en la Ventanilla Única, como en el propio sistema de SUNAT (Sistema de Despacho Aduanero – SDA), lo que demuestra que todavía no existe interoperabilidad en una plataforma informática única.

Otro efecto intangible del acuerdo comercial con EE.UU., a raíz del compromiso de automatizar los procedimientos aduaneros,<sup>142</sup> fue la potenciación del proyecto de VUCE,<sup>143</sup> mecanismo

---

<sup>140</sup> Los CEBAF son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brinda servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. Los CEBAF están regulados por la Decisión 502: "Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)". En su articulado dispone:

**Artículo 1.-** Para los fines de la presente Decisión se entiende por:

Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

**Artículo 8.-** El control integrado en los CEBAF implicará la parada momentánea y por una sola vez del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y utilizará procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se irán transformando en procedimientos únicos.

Avances en el establecimiento de los CEBAF:

Entre Bolivia y Perú, próximamente iniciará su funcionamiento el CEBAF provisional de Desaguadero y se iniciará el estudio de factibilidad y diseño final del CEBAF definitivo en ese mismo paso de frontera.

Entre Ecuador y Perú se viene trabajando conjuntamente para definir el lugar donde se establecerá el CEBAF de Huaquillas-Aguas Verdes, cuyos estudios cuentan con el financiamiento de la Unión Europea. Asimismo, se viene avanzando en la homologación de los procedimientos aduaneros y migratorios y en la armonización de los horarios de atención.

Decisión 502: "Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)"

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=123&tipo=TE&title=centros-binacionales-de-atencion-en-frontera-cebaf>

<sup>141</sup> OMC [Recuperado 8 de diciembre de 2016 desde <<http://www.tfafacility.org/es/article-10>>].

<sup>142</sup> En el capítulo V de Administración Aduanera y Facilitación del Comercio del TLC Perú – EE.UU. se establece lo siguiente con relación a la automatización:

**Artículo 5.3: Automatización**

Cada Parte se esforzará para usar tecnología de información que haga expeditos los procedimientos para el despacho de mercancías. Al escoger la tecnología de información a ser utilizada para tal efecto, cada Parte:

- (a) hará esfuerzos por usar normas internacionales;
- (b) hará que los sistemas electrónicos sean accesibles para los usuarios de aduanas;

basado en una plataforma de Internet que permite llevar a cabo todos los procedimientos aduaneros de manera electrónica. Si bien todavía la VUCE solamente funciona para el despacho de mercancías restringidas y no existe una interoperabilidad entre la misma y el sistema de la propia aduana peruana, el impacto ha sido importante para la reducción de los tiempos en los procedimientos y ha colaborado a la menor utilización de las terminales extra-portuarias.

Ya en el campo de la logística, otra dificultad de carácter regulatoria y de cumplimiento legal, es la discusión sobre la existencia de sobrecostos logísticos en el puerto del Callao, generados en parte, por la falta de transparencia en la información por parte de los proveedores de los servicios logísticos del precio de los mismos.<sup>144</sup> Esta controversia quiso ser zanjada a través de la Ley N° 28977 Ley de Facilitación de Comercio Exterior en 2007. En su artículo 10° esta norma dispuso la creación un módulo de información de acceso gratuito al público (dentro de la página web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones), que contuviese la información de los servicios portuarios y aeroportuarios que las empresas dedicadas a su prestación proporcionan a

---

(c) preverá la remisión y procesamiento electrónico de información y datos antes de la llegada del envío, a fin de permitir el despacho de mercancías al momento de su llegada;

(d) empleará sistemas electrónicos o automatizados para el análisis y direccionamiento de riesgos;

(e) trabajará en el desarrollo de sistemas electrónicos compatibles entre las autoridades aduaneras de las Partes, a fin de facilitar el intercambio de datos de comercio internacional entre gobiernos; y

(f) trabajará para desarrollar un conjunto de elementos y procesos de datos comunes de acuerdo con el Modelo de Datos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y las recomendaciones y lineamientos conexos de la OMA.

<sup>143</sup> La Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE es un instrumento estratégico para la facilitación del comercio exterior, administrado por el MINCETUR, el cual es importante porque implica mejorar la colaboración entre los organismos gubernamentales vinculados con el comercio exterior, así como aumentar la competitividad del Sector Comercio Exterior.

La VUCE fue creada mediante Decreto Supremo N° 165-2006-MEF, otorgándose rango de Ley a su creación, a través de la Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1036.

¿Qué es la VUCE?

La VUCE funciona como un sistema integrado que permite a las partes involucradas en el comercio y transporte internacional gestionar, a través de medios electrónicos, los trámites requeridos por las diversas entidades competentes, de acuerdo a la normatividad vigente, o solicitados por dichas partes para el tránsito, ingreso o salida del territorio nacional de las mercancías.

Objetivos de la VUCE

- Integrar y mejorar los procesos: simplificando y uniformizando los procedimientos, formularios y plazos de los trámites.
- Canalizar la información requerida y provista por las Entidades competentes, a través de medios electrónicos, con el fin de facilitar el comercio exterior.
- Facilitar, coordinar y velar porque el intercambio de información sea de manera electrónica y gratuita entre las Entidades competentes.
- Brindar seguridad jurídica a través de la provisión de información certera y vinculante a las partes involucradas.

¿Cómo funciona la VUCE?

La VUCE cuenta con tres componentes:

- Mercancías Restringidas: Permite a los exportadores e importadores realizar, a través de Internet, los trámites para la obtención de los permisos, certificaciones, licencias y demás autorizaciones para el ingreso, tránsito o salida de mercancías restringidas, como, por ejemplo: alimentos, medicamentos, animales, vegetales, equipos de telecomunicaciones, juguetes, etc.
- Origen: Permite la emisión y gestión de la calificación y certificación de origen tipo preferencial, así como la emisión de duplicados, reemplazos y anulación del certificado de origen.
- Portuario: Permitirá la gestión de los procedimientos administrativos vinculados con la recepción, estadía y despacho de las naves en los puertos del país, y los procedimientos relacionados con los servicios portuarios.

El MINCETUR continuará sus esfuerzos para implementar nuevos componentes en la VUCE, que posibiliten integrar todos los servicios vinculados a las operaciones de comercio internacional de forma efectiva e innovadora, tanto en el ámbito nacional e internacional.

MINCETUR [Recuperado 7 de diciembre de 2016 desde <https://www.vuce.gob.pe/index.html>].

<sup>144</sup> UNCTAD (2015), op. cit., p. 38, p. 186.



sus clientes. En dicha plataforma informática se debía incluir la información sobre servicios, contenido y precios que los operadores portuarios y aeroportuarios ofrecidos a sus clientes. Adicionalmente, se obligaba a los proveedores de servicios logísticos a remitir mensualmente dicha información a la Autoridad Portuaria Nacional y a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Desafortunadamente esta disposición nunca se implementó en la realidad, lo que impidió resolver la discusión entre proveedores de servicios logísticos y usuarios de los mismos en cuanto a la existencia de sobrecostos en el puerto del Callao.

Los procedimientos vinculados a la cadena de suministros también pueden ser estudiados a partir de los Índices de Desempeño Logístico del Banco Mundial, tanto el Internacional, como el Doméstico. Como fue mencionado al momento de analizar a los servicios logísticos en el país, la eficiencia el proceso de despacho de aduanas es una de las disciplinas que plantea un enorme desafío para las autoridades encargadas del control en frontera. Recordemos que el país ocupa una ubicación modesta en las calificaciones ya que ocupa el puesto 63 en el año 2016, cuando logró obtener los puestos 49, 64, 58 y 96 para los años 2007, 2010, 2012 y 2014, respectivamente en dicha materia. (Gráfico N° 26 y 27 en anexos)

La percepción de la eficiencia de los procesos también es investigada por el Índice Doméstico de Desempeño Logístico. En su versión del año 2016, la mitad de las personas consultadas considera eficiente el procedimiento para el despacho y entrega en la exportación de bienes, la puesta a disposición de la información previa a cambios regulatorios y que se tenga un despacho expeditivo para los operadores con altos niveles de cumplimiento. Para el caso del proceso de despacho y entrega de bienes en importaciones y la transparencia del despacho aduanero y la transparencia en las otras entidades que controlan mercancías en frontera diferentes a la aduana, las opiniones positivas alcanzan al total de conjunto encuestado. Llama poderosamente la atención que, comparativamente hablando con los otros países de la región, los niveles de aprobación van desde un 30% hasta un 80% aproximadamente de opiniones positivas. En esta encuesta se estaría reflejando los esfuerzos realizados por la aduana peruana y otras entidades en frontera a fin de concretar la política de facilitación de comercio en el país.

En cuanto a los motivos de las demoras registradas, el Índice Doméstico de Desempeño Logístico, para el año 2016, indica que el 100% de los encuestados consideran a las inspecciones pre-embarque como la mayor causa de demora. Curiosamente, ningún operador ha expresado como motivo de las demoras a las solicitudes de pagos indebidos por parte de las autoridades, el

almacenaje o transbordo obligatorio, el reembarque marítimo, y las actividades criminales, como el robo de la carga. En este último caso, si bien puede no ser una causa de demora, constituye uno de los principales problemas del puerto del Callao, debido a los costos que implica a la carga que es objeto de dicho delito. (Gráfico N° 23 en anexos)

Por su parte, *The Enabling Trade Index*, califica en su pilar 3 la eficiencia y transparencia de la administración en la frontera. El país es considerado con ventajas comparativas en los rubros de los servicios de la aduana y en el índice de transparencia aduanera. Perú tiene un procedimiento más expeditivo en materia de exportación que el de importación, a partir del número de días, documentos y costos, tanto para exportar, como para importar.

En otras dos disciplinas también se considera en desventaja comparativa para el Perú: en la predictibilidad de los tiempos para importar y los pagos ilegales realizados al momento de importar y exportar. En este último aspecto, se puede verificar una contradicción entre este índice y la percepción de los operadores de comercio exterior por la encuesta del Banco Mundial arriba mencionado.

El primer paso esencial que debe tomar el país es dictar una ley marco en materia logística que sirva para fortalecer la institucionalidad en el área logística y de facilitación de comercio. En esta norma se debe incluir los temas y los agentes vinculados a la agenda de facilitación de comercio. Esta integración de ambas materias, estaría comprendiendo a las barreras que se pudiesen estar produciendo en frontera o en materia regulatoria, lo que implicaría un análisis de toda la cadena de suministro.

A partir de esta nueva ley marco, con un enfoque de la promoción de los servicios logísticos en el país, habría que ir sistematizando la normativa proveniente de diferentes entidades públicas. En este sentido, a título de sugerencia, a fin de precisar exactamente en qué consiste un proveedor de servicios logísticos. Teniendo en consideración que los proveedores de servicios logísticos, al prestar servicios a toda la cadena logística, asumen la forma de 3pl (esta materia será desarrollada ampliamente en el capítulo siguiente) habría que establecerlo de manera expresamente legalmente. Esta nueva norma debería incluir el abanico de incentivos para el desarrollo de este tipo de entidades. Desde las medidas para agilizar su operatoria hasta las de fomento de la tercerización deberían ser tratadas en la reglamentación.

Asimismo, a fin de crear conciencia de su carácter internacional, habría que considerarlo y denominarlo expresamente como un exportador de servicios en la normativa respectiva. Con

esta visión, hay que ajustar la normativa aduanera para que, al momento de ejercer el control aduanero, en lugar de considerar a estos prestadores de servicios de manera segmentada, se lo considere como un operador de comercio exterior que brinda servicios de forma integral.

#### C.4 Instituciones

Coincidentemente con todos los informes y opiniones de los expertos en la materia, en el PMLP se establece que no existen normas que asignen en forma clara las competencias necesarias que permitan al Estado peruano desarrollar una planificación y política logística adecuada de largo plazo.<sup>145</sup> Ya en el PDSLIT se indica que la estructura organizacional del MTC es tradicional, esto es a normar los distintos modos de transporte, manteniendo una clara división modal entre la infraestructura y los servicios en relación a cada modo.<sup>146</sup> Esto trae como consecuencia que la estructura organizativa del MTC carezca de las competencias necesarias para el diseño de una política y plan orientado al desarrollo de los servicios logísticos.

La estructura institucional en el caso del Perú no es un asunto nimio. El *World Economic Forum*, a través del reporte del *Global Competitiveness Report 2015*, expresa que en el pilar de instituciones el Perú es calificado en el puesto 116 de 140 países estudiados.<sup>147</sup> La eficiencia y redención de cuentas de las instituciones públicas es considerada una desventaja competitiva para el país, debido a que está calificado en el *Enabling Trade Index 2014* en el puesto 95 de un total 138 países.<sup>148</sup>

Esta debilidad institucional en el Estado peruano también es identificada en el PDSLIT. En dicho diagnóstico se apunta que el grado de institucionalización de las políticas de Estado es bastante limitado, primando esfuerzos de planificación aislados que normalmente no se extienden más allá de un gobierno o en algunos casos son interrumpidos por cambios ministeriales dentro de un mismo gobierno. De esta manera, los esfuerzos de planificación de largo plazo son dejados de lado y las políticas sectoriales son reactivas a situaciones coyunturales, dejándose de lado las acciones orientadas a metas de largo plazo.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2014), op. cit., p. 45, p. 73.

<sup>146</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39.

<sup>147</sup> WORLD ECONOMIC FORUM (2015), véase nota al pie N° 107, p. 42.

<sup>148</sup> WORLD ECONOMIC FORUM (2013), véase nota al pie N° 3, p. 2.

<sup>149</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p. 232.

A partir de este problema nacional estructural -que afecta profundamente el nivel de competitividad del país-, es que el proceso de institucionalización en el sector logístico debe ser emprendido con gran esfuerzo, evitando subestimar o soslayar esta temática.

En materia logística existe una gran fragmentación normativa y una gran cantidad de entidades públicas que regulan y tienen competencias solapadas sobre esta disciplina. Los organismos administrativos vinculados a la logística y el transporte en el Perú son los siguientes:

- **Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC):** es un órgano del Poder Ejecutivo, responsable del desarrollo de los sistemas de transporte, la infraestructura de las comunicaciones y telecomunicaciones del país.<sup>150</sup> Constituye el ente rector y promotor para dotar de eficientes sistemas de carreteras, ferrovías, tráfico aéreo y marítimo, así como de los programas de concesiones en los ámbitos de su competencia. Cuando se trata de transporte terrestre, se transforma en ejecutor y/o promotor de iniciativas destinadas a la construcción de nuevas carreteras, así como la puesta en marcha de grandes sistemas de transporte público. En el transporte aéreo, tiene una función más práctica, ya que verifica el cumplimiento de la regulación de las líneas aéreas comerciales y el funcionamiento adecuado de aeropuertos en un doble esfuerzo tanto para promover la industria turística como garantizar la seguridad de los pasajeros. En el transporte marítimo, a través de los órganos competentes, estimula la mejora de los puertos para que se proporcione un adecuado servicio de traslado de personas y mercancías.

El Ministerio tiene el subsector transportes que, a su vez, son dirigidas a través de Direcciones Generales de línea, estando organizadas en función a su especialidad por modo de transportes.

- **Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC):** es un órgano de línea de ámbito nacional que ejerce la Autoridad Aeronáutica Civil en el Perú y se encarga de fomentar, regular y administrar el desarrollo de las actividades del transporte aéreo así la navegación aérea civil dentro del territorio peruano. Asimismo, la DGAC conduce el proceso de gestión integral de la Aviación Civil, en sujeción a la legislación aeronáutica del Perú, anexos y documentos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), así como Regulaciones Aeronáuticas Peruanas (RAP), para constituirse en una organización sólida que contribuya al desarrollo de la industria aeronáutica civil del país, como un medio para el desarrollo de otras

---

<sup>150</sup> Ley N° 27779, Ley N° 27791 y Decreto Supremo N° 021-2007-MTC.

actividades económicas.<sup>151</sup> De esta entidad depende la Dirección de Certificación y Autorizaciones, que entre otras facultades, tiene la de vigilar la vigencia de la capacidad legal y financiera de las empresas aéreas y otras afines e inscribir a los agentes de carga aérea.<sup>152</sup> Otra Dirección que está bajo la égida de la DGAC es la Dirección de Regulación y Promoción. Esta Dirección es competente para proponer la aprobación de los estudios necesarios para el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria, así como realizar la supervisión general de los estudios de construcción, mejoramiento y rehabilitación de esta infraestructura. Asimismo, tiene como facultad recomendar la apertura o clausura de aeropuertos y/o aeródromos públicos y privados a nivel nacional.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Artículo No. 47 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC. La Dirección General de Aeronáutica Civil tiene las funciones específicas siguientes:

- Proponer y ejecutar las políticas del sector en materia de aeronáutica civil.
- Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo del sector, en materia de transporte aéreo.
- Proponer y/o aprobar normas legales, técnicas y/o administrativas, de acuerdo al ámbito de su competencia.
- Formular y aprobar el Plan Nacional de Navegación Aérea, así como los planes técnicos y operativos.
- Regular y aprobar, según corresponda, todos los procedimientos, reglas y demás métodos, aplicados en los servicios de tránsito aéreo.
- Ejecutar la política aérea nacional, así como negociar y suscribir acuerdos en materia de aeronáutica de índole técnico o aerocomercial.
- Recomendar la adopción de las políticas aerocomerciales en concordancia con los acuerdos internacionales y el interés nacional.
- Fiscalizar y sancionar el incumplimiento de la normatividad que regula las actividades aeronáuticas civiles, seguridad de la aviación (AVSEC) y otras vinculadas al ámbito aeronáutico.
- Otorgar, modificar, suspender y revocar las autorizaciones administrativas y técnicas para la explotación de la actividad aeronáutica civil.
- Suspender las actividades aeronáuticas civiles cuando no cumplan las condiciones mínimas de seguridad operacional.
- Conducir las actividades de facilitación de acuerdo al ámbito de su competencia, en coordinación con el Comité Nacional de Facilitación.
- Conducir y/o supervisar los estudios para la construcción, mejoramiento, ampliación y rehabilitación de aeropuertos y/o aeródromos, de acuerdo al ámbito de su competencia.
- Colaborar con la investigación de accidentes aeronáuticos a cargo de la Comisión de Investigación de Accidentes de Aviación – CIAA.
- Concertar y suscribir acuerdos en materia aeronáutica, de índole técnico o aerocomercial.
- Proponer, en coordinación con las entidades competentes, a los representantes peruanos ante las autoridades internacionales, así como ante la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil - CLAC, Organización de Aviación Civil Internacional - OACI, Acuerdo de Rotación ante la OACI y otros organismos internacionales referidos a la materia de su competencia.
- Aprobar los planes maestros de los aeropuertos.
- Aprobar el plan anual de adquisición de bienes y servicios de la Dirección General.
- Celebrar convenios de cooperación y asistencia técnica en materia aeronáutica, tanto nacionales como internacionales.
- Participar en el proceso presupuestario del Ministerio en lo que corresponde a la Dirección General, en coordinación con la Oficina General de Planificación y Presupuesto.
- Administrar, ejecutar y evaluar el presupuesto asignado para el desarrollo de su gestión. La DGAC está conformada por las siguientes direcciones:
  - Dirección de Certificaciones y Autorizaciones.
  - Dirección de Seguridad Aeronáutica.
  - Dirección de Regulación y Promoción.

<sup>152</sup> Art. No 50 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC

<sup>153</sup> Artículo No. 51 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC

- **Dirección General de Transporte Acuático (DGTA):** es un órgano de línea de ámbito nacional, tiene a su cargo el control, la supervisión y facilitación de los sistemas de transporte acuáticos del país.<sup>154</sup> Dentro de la DGTA funciona la Dirección de Actividad Naviera que es la unidad orgánica encargada de promover y administrar las actividades empresariales en el ámbito naviero y multimodal, las regula y otorga licencias y permisos de operación. Adicionalmente, tiene como responsabilidad fiscalizar la prestación de servicios de transporte acuático y transporte multimodal.<sup>155</sup> Otra Dirección dentro de la DGTA es la Dirección de Infraestructura e Hidrovías, siendo una unidad orgánica encargada de promover y ejecutar acciones orientadas a impulsar y fortalecer el desarrollo y modernización de las vías navegables en el país.<sup>156</sup>
  
- **Dirección General de Caminos y Ferrocarriles:** esta dirección tiene como función normar sobre la gestión en infraestructura de caminos, puentes y ferrocarriles del país, así como fiscalizar su cumplimiento. Es responsable de toda la actividad ferroviaria. Tiene como deber el disponer las normas técnicas y

---

<sup>154</sup> Artículo No. 53 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC. La Dirección General de Transporte Acuático tiene las funciones específicas siguientes:

- Proponer las políticas del Sector en materia de transporte acuático y transporte multimodal, en coordinación con las Direcciones Generales que correspondan, puertos y vías navegables.
- Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo del Sector, en materia de transporte acuático, infraestructura portuaria e hidrovías.
- Formular y/o aprobar normas de carácter técnico y/o administrativas en el ámbito de su competencia y velar por su cumplimiento.
- Emitir opinión técnica para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Portuario.
- Ejecutar la política nacional sobre actividades de transporte y servicios conexos en el ámbito marítimo, fluvial, y lacustre, así como de las vías navegables; en el ámbito de su competencia.
- Autorizar y fiscalizar la prestación de servicios de transporte acuático comercial y/o turístico, así como las actividades de agencias generales.
- Autorizar la Inscripción de los Agentes de Carga Internacional.
- Autorizar y fiscalizar las actividades de los Operadores de Transporte Multimodal y la prestación de servicios de los Terminales Interiores de Carga.
- Autorizar y controlar el fletamento de naves de bandera extranjera y/o el incremento o reducción de flota según corresponda.
- Proponer convenios y acuerdos nacionales e internacionales, dentro del ámbito de su competencia.
- Proponer programas y proyectos de inversión en terminales interiores de carga y vías navegables.
- Resolver en segunda instancia administrativa los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones expedidas en los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito de su competencia.
- Coordinar con el Consejo Consultivo de la Dirección General de Transporte Acuático.
- Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Transportes, en el ámbito de su competencia.

<sup>155</sup> Artículo No. 55 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC

<sup>156</sup> Artículo No. 56 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC

administrativas para la gestión de las infraestructuras viales, impulsando la investigación y el desarrollo tecnológico.<sup>157</sup>

- **Dirección General de Transporte Terrestre:** está a cargo de regular el transporte y tránsito terrestre, autorizar la prestación de servicios de transporte y tránsito terrestre por carretera y servicios complementarios.<sup>158</sup>
- **Dirección General de Concesiones en Transportes:** es un órgano de línea de ámbito nacional a cargo de la promoción de la inversión privada en infraestructura de transportes y potenciar el Programa de Concesiones de Infraestructura de Transportes. Tiene como responsabilidad la de estimular la participación del sector privado en la ejecución (construcción, mejoramiento y/o rehabilitación) de obras de infraestructura de transporte público y la explotación de dicha infraestructura por un periodo de tiempo determinado.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Artículo No. 57 y 58 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC. Las principales actividades están relacionadas a la elaboración de manuales y normas complementarias de carreteras, puentes y ferrocarriles; la clasificación y jerarquización de las carreteras del **SINAC** y la actualización de sus inventarios viales; la elaboración de mapas viales y ferroviarios; la investigación y desarrollo de tecnologías aplicables a la construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y administración de la infraestructura vial; el desarrollo de la actividad ferroviaria, considerando la planificación multimodal; entre otros.

El día 25 de abril de 2016 se consultó el *website* del Ministerio de Transporte y Comunicaciones: <http://www.mtc.gov.pe/transportes/caminos/index.html>

<sup>158</sup> Artículo No. 66 y 67 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC. Sus funciones específicas son:

- Proponer y ejecutar las políticas orientadas a la administración de los servicios de transporte terrestre de personas y de mercancías.
- Proponer proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con las actividades de transporte y tránsito terrestre.
- Otorgar autorizaciones para la prestación de servicios de transporte terrestre de personas y de mercancías de ámbito nacional e internacional y sus servicios complementarios.
- Conducir la gestión y mantener actualizados los registros administrativos nacionales relacionados al transporte y tránsito terrestre por carretera, en coordinación con los gobiernos regionales y locales según corresponda.
- Mantener un sistema estándar de licencias de conducir: normar, coordinar y fiscalizar el proceso de otorgamiento de éstas a nivel nacional y emitir licencias de conducir en el ámbito de su competencia.
- Mantener un sistema estándar de homologación, certificación, verificación y revisiones técnicas de vehículos: así como normar su operación.
- Desarrollar las actividades orientadas a promover la educación y seguridad vial, de competencia del Ministerio.
- Producir estadísticas relacionadas al transporte y tránsito terrestre de personas y mercaderías en su ámbito de competencia.
- Participar en representación del Ministerio como organismo nacional competente de Transporte Terrestre, en eventos nacionales e internacionales sobre transporte y tránsito terrestre.
- Proponer convenios y acuerdos nacionales e internacionales, dentro del ámbito de su competencia.
- Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Transportes, en el ámbito de su competencia.

Para realizar sus funciones la Dirección General de Transporte Terrestre, está conformada por las siguientes Direcciones:

- Dirección de Regulación y Normatividad.
- Dirección de Servicios de Transporte Terrestre.
- Dirección de Circulación y Seguridad Vial.

<sup>159</sup> Artículo No. 78 y 79 del Reglamento de Organización y Funciones Decreto Supremo No. 021-2007-MTC. Sus funciones son:

- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** es un órgano del Poder Ejecutivo, responsable de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política fiscal, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad; de planear, dirigir, controlar las políticas de la actividad empresarial financiera del Estado así como armonizar la actividad económica; planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria y administrar con eficiencia los recursos públicos del Estado.<sup>160</sup>
- **Consejo Nacional de la Competitividad (CNC):** es un órgano articulador público – privado que identifica, prioriza, impulsa y acelera reformas para la mejora de la competitividad. Depende del Ministerio de Economía y Finanzas.

El CNC, a fin de llevar a cabo las reformas en distintos sectores en materia de competitividad, ha elaborado la Agenda de Competitividad 2014-2018.<sup>161</sup> En dicha agenda, los temas vinculados a la facilitación de comercio y logística, están comprendidos en las líneas estratégicas de internacionalización y de infraestructura logística y de transportes.

La línea estratégica de internacionalización tiene como objetivo aumentar la competitividad producto de una mejora en la gestión aduanera y comercial de manera eficiente y una oferta exportable diversificada hacia mercados internacionales. En su componente N° 1 se disponen como metas al 2018, entre otras, las siguientes: que el 100% de los procedimientos estén incluidos en la VUCE (Ventanilla Única de Comercio Exterior)

- 
- Promover la participación de la inversión privada en el financiamiento y desarrollo de la infraestructura de transporte (proyectos con rentabilidad atractiva para los inversionistas).
  - Garantizar la conservación de la infraestructura en el largo plazo, bajo estándares internacionales.
  - Ampliar la oferta de infraestructura, de forma tal, que faciliten e impulsen el desarrollo de las diferentes actividades económicas que se realizan en nuestro país.
  - Descentralizar la gestión de la conservación de la infraestructura alcanzando niveles de servicio por el que los usuarios estén dispuestos a pagar.
  - Integrar zonas de difícil acceso a los principales centros económicos a través del mejoramiento y ampliación de la infraestructura, permitiendo reducir costos de transporte y ampliar los mercados.
  - Incentivar la creación de instrumentos financieros que generarán un mayor dinamismo en el mercado de capitales.
  - Independizar la gestión de la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras, de las decisiones políticas, evitando en casos de crisis fiscales, la utilización de los recursos para fines diferentes a la conservación.
  - Disminuir la presión sobre la caja fiscal por concepto de inversiones, reduciendo la exposición a nuevo endeudamiento.
  - Atraer la participación privada hacia la infraestructura de transportes, llevando modernidad a los servicios que reciben los usuarios a través de las mejoras tecnológicas.
  - Elevar los niveles de seguridad en las infraestructuras de transporte, reduciendo la probabilidad de accidentes.
  - Descentralizar la asignación de los recursos generados por la recaudación.

<sup>160</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas es un organismo del Poder Ejecutivo, cuya organización, competencia y funcionamiento está regido por el Decreto Legislativo N° 183 y sus modificatorias.

<sup>161</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2014) *Agenda de Competitividad 2014-2018. Rumbo al Bicentenario*. [en línea]. 27 de junio de 2014, [Fecha de consulta: 2 mayo 2016]. Disponible en: <[http://www.cnc.gob.pe/images/upload/paginaweb/archivo/6/Agenda%20de%20Competitividad%202014-2018\\_RumboBicentenario.pdf](http://www.cnc.gob.pe/images/upload/paginaweb/archivo/6/Agenda%20de%20Competitividad%202014-2018_RumboBicentenario.pdf)>.



optimizados y se cree un sistema de transparencia logística, esto es un Observatorio y Portal de Información implementado.<sup>162</sup>

A fin del año 2015 se realizó una segunda rendición de cuentas sobre el avance en el cumplimiento en las metas establecidas en la Agenda de Competitividad para el año 2018.<sup>163</sup> En su línea estratégica de internalización, según las metas propuestas se individualizaron las actividades que presentaban dificultades para concretar las metas propuestas.

Se proyectó que el 100% de los procedimientos incluidos en la VUCE optimizados – MINCETUR tenía vinculadas, entre otras, a las actividades de incrementar los procesos optimizados de entidades regulatorias vinculadas con VUCE y la interoperabilidad de la VUCE –Aduanas. Estas actividades dependientes de avances en el ámbito informático de cada una de las entidades vinculadas al comercio exterior, plantea numerosas dificultades para avanzar a concretar el funcionamiento de una VUCE con todos los procedimientos de las entidades del Estado y que la VUCE se interconecte con el sistema propio de la Aduana peruana.<sup>164</sup> Según diferentes fuentes de prensa interna de la SUNAT, para fines de 2016 se estima que existirá interoperabilidad entre la VUCE y el sistema informático de la aduana peruana.

Otra actividad que presenta algunos inconvenientes en sus avances es la de la implementación de un sistema coordinado de control en frontera. En esta materia los esfuerzos han estado dirigidos a la gestión de los centros de atención en frontera. A fines de 2015 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1183, Decreto Legislativo que aprueba la Ley que establece las competencias para la implementación y gestión de los Centros de

---

<sup>162</sup> En este componente se fijan diferentes subcomponentes que, a su vez, se subdividen en actividades concretas.

En el caso del subcomponente de la operación y fortalecimiento de los procedimientos en la VUCE se prevén como actividades:

1. Incrementar los procesos optimizados de entidades regulatorias vinculadas con VUCE a fin de aumentar transparencia, predictibilidad y eficiencia.
2. Implementar la interoperabilidad de la VUCE con Aduanas.
3. Implementar la interoperabilidad de la VUCE con Comunidad de usuarios.
4. Incrementar los procedimientos administrativos que se interoperan con las VUCE de otros países.
5. Incorporar procedimientos portuarios en la plataforma VUCE.

El subcomponente de servicios de apoyo a la internacionalización incluye como actividades las de implementar sistema de gestión coordinada en frontera y la promoción de la eficiencia en el mercado de cabotaje en el litoral peruano.

El uso de las herramientas de facilitación tiene, entre otras, como actividad la reforma del esquema del Operador Económico Autorizado, en materia del número, categoría y beneficios.

Finalmente, se ha regulado como subcomponente al desarrollo de instrumentos de apoyo e información a los operadores de comercio exterior. Este subcomponente tiene previsto como actividades al desarrollo de un observatorio y uso del portal de información logístico y el fortalecimiento del Sistema de defensa del usuario exportador.

CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2014), op. cit. p. 65.

<sup>163</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2015) *Segunda Rendición Técnica Agenda de Competitividad 2014-2018. Línea Estratégica: Internacionalización*, noviembre 2015. [Fecha de consulta: 2 mayo 2016]. Disponible en: <[http://www.cnc.gob.pe/images/upload/paginaweb/archivo/9/PPT\\_INTERNAC.pdf](http://www.cnc.gob.pe/images/upload/paginaweb/archivo/9/PPT_INTERNAC.pdf)>

<sup>164</sup> ibídem.

Atención en Frontera. Esta norma establece a la Aduana peruana como la Autoridad Coordinadora de los Centros de Atención en Frontera (CAF). Esta ley fue reglamentada por el Decreto Supremo N° 050-2016-EF. Sin embargo, la implementación de sistemas de gestión en los puntos de frontera con la incorporación de otras entidades de control nacionales, depende de la priorización que tengan cada una de ellas. Como obstáculos se mencionan los siguientes: coordinaciones con organismos que participan en el Control Integrado y lograr el financiamiento para lograr las mejoras en infraestructura.<sup>165</sup>

Otra preocupación en la revisión del alcance de las metas fue la de potenciar el programa del Operador Económico Autorizado (OEA). En esta materia, para hacer atractivo el Programa OEA, se debe ofrecer a las empresas interesadas nuevos beneficios que motiven e incrementen su adhesión, como la difusión del reconocimiento mutuo de los programas OEA y el mejoramiento del marco normativo vigente. Otra limitación reconocida es la falta de suscripción de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo de este tipo de esquemas, que de suscribirse mejoraría el acceso de exportaciones peruanos a mercados exteriores.

En la meta 15 de esta línea estratégica de internalización se presenta la constitución de un sistema de Transparencia Logística: Observatorio y Portal de Información implementado – MTC. Esta meta ha sido establecida a partir de una agria discusión que se ha venido dando hace varios años entre los operadores de comercio exterior y los usuarios de dicho servicio. A raíz de dicha controversia en la Ley N° 28977 (Ley de Facilitación del Comercio Exterior), cuyo Reglamento fue aprobado (D. S. N° 007-2012-MTC), se dispuso la creación de un portal de transparencia obligatorio de los servicios logísticos en la página institucional del MTC, con información de los servicios, su descripción y definición, y las tarifas que los operadores logísticos involucrados ponen a disposición de los usuarios. A pesar de esta obligación, todavía no está funcionando el portal debido a que no se pudo implementar ni el sistema informático ni que los diferentes operadores puedan enviar la información de los costos de manera mensual.

Teniendo en consideración los mencionados antecedentes, en el balance del avance del cumplimiento de la implementación del sistema de transparencia logística: observatorio y uso del portal de información, se mencionan como impedimentos a los siguientes: complejidad y variedad de los servicios portuarios y aeroportuarios, el alcance legal de la

---

<sup>165</sup> ibídem.

norma debería involucrar a todos los operadores de comercio exterior y que no se detalla forma de transmisión electrónica de la información.<sup>166</sup>

La línea estratégica de infraestructura logística y de transportes ha definido como su objetivo el de contar con un sistema logístico, que articule la infraestructura vial, aeropuertos, puertos y plataformas logísticas, para una circulación segura, oportuna y con bajo costo.<sup>167</sup>

El componente N° 1 está constituido por la planificación intermodal – logística territorial y entre niveles de gobierno, teniendo como principal meta al 2018, que el 100% de los principales puertos y aeropuertos cuenten con acceso adecuado y control de seguridad.<sup>168</sup>

En la revisión del avance de las metas de esta línea estratégica para el año 2018,<sup>169</sup> en el componente N° 1 se presentaron como inconvenientes en el avance del proceso de implementación: la suspensión de la Concesión de la Zona de Actividad Logística y Antepuerto del Callao (ZAL Callao) en proceso, el retraso en la aprobación de la propuesta de Ley de Plataformas Logísticas (MTC) y la demora en la aprobación del Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos (MTC).<sup>170</sup>

El segundo componente consiste en incrementar la oferta de infraestructura de calidad con inversión pública y privada, teniendo como metas que el tiempo promedio de viaje (hora/100 km) sea reducido en 15% en los corredores de Lima a i) Abancay, ii) Pucallpa, iii) Tumbes y iv) Tacna y se produzca un incremento del índice de conectividad de carga marítima de 32.8 a 37.3.<sup>171</sup>

---

<sup>166</sup> CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD. (2015). Segunda Rendición Técnica Agenda de Competitividad 2014-2018. Línea Estratégica: Internacionalización. Noviembre 2015. Meta 17.

<sup>167</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2014), op. cit. p. 65.

<sup>168</sup> Este componente está dividido en subcomponentes. El primero de ellos se refiere a la gobernanza del desarrollo logístico a nivel nacional cuyas actividades son la elaboración y promulgación de la Ley de Plataformas Logísticas, establecer los estándares de calidad en la prestación de servicios logísticos, la elaboración y actualización del Plan Nacional de Desarrollo de Servicios Logísticos de Mediano y Largo Plazo (PDSLTP) - a 30 años- y los mecanismos de su revisión/validación/ajuste a mediano y largo plazo, preparación de una metodología de medición de costos logísticos y estimación de los mismos, en cinco principales cadenas nacionales, aprobada y adoptada y la implementación del observatorio externo de logística y calidad de infraestructura. CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2014), op. cit. p. 65.

<sup>169</sup> CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (2015), op. cit. p. 65, Línea Estratégica: Infraestructura Logística.

<sup>170</sup> CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD. (2015). Segunda Rendición Técnica Agenda de Competitividad 2014-2018. Línea Estratégica: Infraestructura Logística y de Transportes. Meta 23.

<sup>171</sup> En este componente se destaca el subcomponente de desarrollo de servicios logísticos. Dentro de este subcomponente se fijan como actividades a las siguientes: la concesión de *truck centers* Huarney y Lurín concesionados, la implementación de Zona de Apoyo Logístico Callao, la realización de obras de construcción del antepuerto del Callao con un sistema transparente de Cita de Camiones y la construcción de nueva superficie destinada al almacenamiento para la carga contenedorizada. CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2014), op. cit. p. 65. pp. 54-55.

La reducción del 5% anual el nivel de informalidad del servicio de transporte terrestre, es una meta al 2018, en el componente N° 3 de la gestión eficiente de la infraestructura.<sup>172</sup>

- **Ministerio de la Producción (PRODUCE):** es un órgano del Poder Ejecutivo, tiene como finalidad diseñar, establecer, ejecutar y supervisar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, política nacionales y sectoriales aplicables a los sectores de pesquería y de Mype e industria, asumiendo rectoría respecto de ellas. Dicta normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del Sector, así como para el otorgamiento, reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva.<sup>173</sup>

En el marco del Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) y con la participación de representantes del sector público y privado, en la esfera de acción de PRODUCE, se instaló la Mesa Ejecutiva Transversal Logística, cuya tarea es abordar y destrabar las principales barreras logísticas en el país y facilitar el adecuado desarrollo de las cadenas productivas.<sup>174</sup>

- **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR):** es un órgano del Poder Ejecutivo, define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo. Tiene la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y los demás sectores del Gobierno en ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, está encargado de la regulación del comercio exterior. El titular del sector dirige las negociaciones comerciales internacionales del Estado y está facultado para suscribir convenios en el marco de su competencia.<sup>175</sup>

Dicho Ministerio tiene a su cargo la elaboración del plan nacional estratégico. El Plan Estratégico Nacional Exportador 2025 (PENX 2025), tiene entre otros, como pilares estratégicos a la facilitación del comercio exterior y eficiencia de la cadena logística

---

<sup>172</sup> ibídem.

<sup>173</sup> Resolución Secretarial N° 032-2013-PRODUCE/SG.

<sup>174</sup> DIARIO GESTIÓN. *Instalan Mesa Ejecutiva Transversal Logística en el marco del PNDP*, [en línea], jueves, 11 de febrero del 2016. [Fecha de consulta: 2 abril 2017]. Disponible en: < <http://gestion.pe/economia/instalan-mesa-ejecutiva-transversal-logistica-marco-pndp-2154400>>.

<sup>175</sup> Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR: Ley Nro. 27790

internacional. El pilar de facilitación busca reducir los costos de transacción asociados a las operaciones de comercio exterior, incluyendo no solo aspectos normativos y procedimentales, sino también logísticos y financieros.<sup>176</sup>

Antes de analizar el PENX 2025, hay que estudiar la relación entre las disciplinas de facilitación de comercio y el desarrollo de los servicios logísticos. El MINCETUR, a través de la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior, tiene como principal función el proponer, evaluar y supervisar las políticas, planes, programas, mecanismos y marco normativo de facilitación de comercio exterior, destinados a incrementar la competitividad del comercio exterior, a nivel nacional e internacional. En la práctica, desde el punto de vista político, a dicho ministerio le resulta arduo articular entre las diferentes entidades del sector público del gobierno central, regional y local el desarrollo de la política pública de facilitación de comercio. Si bien realiza muchos esfuerzos de coordinación muy valiosos (la implementación de la VUCE es un ejemplo al respecto), la falta de una norma que establezca la institucionalidad y la obligatoriedad de sus lineamientos, impiden el grado de avance de la facilitación de comercio exterior. A este impedimento hay que sumarle la multiplicidad de foros en los cuales se discute la problemática de la facilitación de comercio en Perú. La existencia de numerosos foros en que se discuten los temas de facilitación de comercio también constituye un obstáculo para el desarrollo de esta materia. En el país, tanto el sector público como el privado participan en los siguientes ámbitos: en la elaboración de la Agenda de la Competitividad y sus respectivas rendiciones de cuentas, convocadas por la CNC; el Grupo Consultivo en Temas Aduaneros (GCTA), presidio por la aduana peruana; la Mesa Ejecutiva Transversal Logística, reuniones que se desarrollan en PRODUCE, cuya agenda contiene muchos temas de facilitación de comercio; y, como consecuencia de la puesta en vigencia del AFC, se prevé la constitución del comité nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones de dicho acuerdo.

Con un enfoque de eliminar las barreras a lo largo de toda la cadena logística, en este trabajo se propone incorporar a la política nacional y regional de la facilitación del comercio dentro de la Política Nacional Logística. Como se verá más adelante, uno de los puntales de esta política pública, es la dación de una ley que establezca una estructura institucional. El diseño institucional propuesto, con un alto nivel de compromiso político,

---

<sup>176</sup> MINCETUR (2015) *Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*, p. 52. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <[http://transparencia.mincetur.gob.pe/documentos/newweb/Portals/0/transparencia/proyectos%20resoluciones/RM\\_051\\_2015\\_PLAN.pdf](http://transparencia.mincetur.gob.pe/documentos/newweb/Portals/0/transparencia/proyectos%20resoluciones/RM_051_2015_PLAN.pdf)>.

implicará que sus disposiciones sean de carácter obligatorias, tanto para el sector público, como para el sector privado. Esto fortalecería la cooperación y coordinación dentro del sector público peruano y a impulsar, no solamente a la agenda logística, sino también a la de facilitación de comercio.

Ya examinando el PENX 2025, se encuentran dentro de este plan maestro las líneas de acción de gestión aduanera y fronteriza. Esta línea de acción tiene como objetivos estratégicos a: la optimización de los procesos aduaneros, sustentados en una eficiente gestión del riesgo y basado en estándares internacionales; el fortalecimiento de las autoridades de control fronterizo y las agencias de control vinculadas al ingreso y salida de mercancías y la promoción de la seguridad de la gestión aduanera y fronteriza ante factores de riesgo sobre los flujos de comercio.<sup>177</sup>

La línea de acción de logística y transporte internacional incorpora como objetivos estratégicos los siguientes: la mejora de la calidad de infraestructura logística para la exportación, el posicionamiento del Perú como centro logístico internacional, la seguridad de la cadena logística de comercio exterior, los mecanismos de monitoreo e información de la competitividad logística del comercio exterior y el perfeccionamiento e impulso de regímenes facilitadores de comercio exterior.

Para el caso de la mejora de la calidad de infraestructura logística para la exportación se incluyen como programas: la promoción de la inversión pública y privada en el desarrollo de infraestructura logística para la exportación y el desarrollo e implementación de la red de plataformas logísticas para el comercio exterior.

Los programas de consolidación del Callao como *hub* logístico regional, la mejora de la conectividad logística para facilitar el transporte internacional y el fortalecimiento de la oferta de servicios logísticos corresponden al objetivo estratégico del posicionamiento del Perú como centro logístico internacional.

El objetivo estratégico de la seguridad de la cadena logística de comercio exterior tiene como programas la aplicación de estándares de seguridad y trazabilidad en la cadena logística y la implementación del plan de gestión de riesgos y desastres (huelgas, bloqueos, desastres naturales, etc.) para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios logísticos de comercio exterior.

---

<sup>177</sup> *ibídem*.

En el objetivo de establecer a los mecanismos de monitoreo e información de la competitividad logística del comercio exterior, el programa correspondiente es el de la implementación de metodologías y sistemas para mejorar el desempeño logístico.

Por último, el perfeccionamiento e impulso de regímenes facilitadores de comercio exterior tiene previstos como programas los del fortalecimiento del régimen de Zonas Económicas Especiales a través de la unificación de su marco normativo y promoción de la inversión privada y la promoción del desarrollo de las Zonas Económicas Especiales existentes como centros de distribución logística y producción de bienes y servicios con alto valor agregado.<sup>178</sup>

- **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI):** es un Organismo Público Especializado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno. Tiene como funciones la promoción del mercado y la protección de los derechos de los consumidores. Además, fomenta en la economía peruana una cultura de leal y honesta competencia, resguardando todas las formas de propiedad intelectual: desde los signos distintivos y los derechos de autor hasta las patentes y la biotecnología.<sup>179</sup>

Vinculado al objeto del presente estudio, el INDECOPI ha revisado la existencia de prácticas anticompetitivas en la provisión de servicios logísticos en diferentes oportunidades. En el mercado del servicio de almacenamiento de la carga aérea se presentó una denuncia la ante la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI. El argumento de dicha acción se basaba en la existencia de una fuerte concentración en el servicio de almacenamiento de la carga que es desembarcada en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (aeropuerto internacional ubicado en el Callao) en manos de dos empresas, las cuales vienen detentando más del 80% del volumen importado desde el año 2001. Se fundamentaba dicha concentración a que ambas empresas tienen contratos de exclusividad con la mayoría de líneas aéreas, lo que hace muy difícil que otras empresas puedan competir en éste mercado. El argumento continuaba indicando que estas empresas integran los servicios de almacenamiento con los de *ground handling* (servicios de rampa) y *checking* de pasajeros. A partir de esta circunstancia, estas empresas pueden prestar los tres

---

<sup>178</sup> íbidem.

<sup>179</sup> Decreto Legislativo No 1033.

servicios en paquete y aplicar un sistema de subsidios cruzados que consiste en prestar en forma gratuita los servicios de rampa y el *checking* de pasajeros. Como el servicio de almacenamiento lo pagan los consignatarios, son éstos los que los subsidian en última instancia a las aerolíneas.<sup>180</sup>

En principio, los consignatarios pueden elegir el terminal de almacenamiento (depósito temporal) donde desean que su mercadería quede depositada hasta que se proceda al recojo de la misma. Sin embargo, en la práctica, las líneas aéreas eligen un Terminal de Carga (Punto de Llegada)-precisamente los que prestan los servicios de carga y descarga aérea- donde la carga se pone a disposición de los consignatarios o del depósito temporal elegido por ellos. El denunciante manifestaba que esa forma de operar sería correcta si la carga se entregara libre de costos adicionales, sin embargo, los Terminales de Carga cobran a los consignatarios por los servicios contratados por la línea aérea. Esta operatoria fue calificada por el denunciante como en una barrera de entrada al mercado para los depósitos temporales que no tienen contrato con cada línea.<sup>181</sup>

A pesar de los argumentos presentados, la Comisión declaró la denuncia infundada por presunto abuso de posición de dominio en la modalidad de discriminación de precios. (Resolución N° 002-2005-INDECOPI/CLC).

En el año 2005, con referencia al mercado de servicios portuarios, se interpuso una denuncia ante la Comisión de Defensa de la Libre Competencia por la presunta comisión de prácticas restrictivas de la competencia, supuestamente implementadas por los determinados agentes marítimos y terminales de almacenamiento. Entre los principales argumentos en la acusación se indicaba que entre agencias marítimas y almacenes extra-portuarios se habrían coludido para realizar cobros excesivos por sus servicios, para cobrar por otros servicios inexistentes y cargar a los usuarios por conceptos que correspondían a líneas navieras. Finalmente, a través de la Resolución N° 008-2010/CLC-INDECOPI declaró improcedente e infundada –de acuerdo a los distintos extremos planteados- esta denuncia. Si bien en la apelación a dicha resolución, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual confirmó la resolución de la Comisión, dicho tribunal señaló la existencia de una falta de transparencia

---

<sup>180</sup> La posición de los denunciantes está plasmada en el Estudio de la Universidad del Pacífico “El mercado de almacenamiento aduanero en el terminal aéreo del Callao”

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (2013) *El mercado de almacenamiento aduanero en el terminal aéreo del Callao*. Actualidad de Transparencia Logística [en línea]. [Fecha de consulta: 2 mayo 2013]. Disponible en: <<http://transparencialogistica.blogspot.pe/2013/06/adex-temas-operacion-aeroportuaria.html>>

<sup>181</sup> *ibídem*.



en la facturación de los servicios o falta de claridad en la determinación del agente que debía asumir sus costos.

En febrero de 2016 El INDECOPI ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador de oficio a 17 empresas dedicadas al servicio de transporte marítimo internacional de carga en contenedores, por una presunta práctica colusoria para la fijación concertada de precios y condiciones comerciales, por lo menos, entre los años 2009 y 2013.<sup>182</sup>

- **Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN):** es un organismo público, descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Tiene como funciones generales supervisar, regular, normar, fiscalizar,

---

<sup>182</sup> El INDECOPI investiga presunto cártel internacional en el mercado de transporte marítimo de carga en contenedores "El INDECOPI ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador de oficio a 17 empresas dedicadas al servicio de transporte marítimo internacional de carga en contenedores, por una presunta práctica colusoria para la fijación concertada de precios y condiciones comerciales, por lo menos, entre los años 2009 y 2013."

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador de oficio a 17 empresas dedicadas al servicio de transporte marítimo internacional de carga en contenedores, por una presunta práctica colusoria para la fijación concertada de precios y condiciones comerciales, por lo menos, entre los años 2009 y 2013.

El comercio internacional y, en particular, el mercado de transporte marítimo internacional de carga en contenedores cumple un papel fundamental en la economía peruana. De acuerdo con la información disponible, el 2009 el Perú exportó 20,313 millones de dólares en carga tradicional y a partir de dicho año, el monto aumentó progresivamente.

Asimismo, el tráfico por contenedores en el Perú es importante en la economía. El 2009, esta industria requirió 521 580 contenedores para el transporte de las importaciones y 498 002 contenedores para el traslado de exportaciones. El mercado de transporte de carga en contenedores movilizó cerca del 50 % de la carga exportada por vía marítima, carga que se compone en su mayoría por bienes primarios, tales como: harina de pescado, frutas, metal y café, entre otros.

El presunto cártel fue identificado debido a las constantes acciones de fiscalización que realiza el INDECOPI, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (CLC), con el objetivo de velar por el libre desenvolvimiento de la competencia en los mercados, en beneficio de los consumidores.

La evidencia recopilada proviene de actas de reuniones, comunicaciones y archivos electrónicos, obtenidos en las visitas de inspección y demostrarían que las compañías investigadas habrían establecido una plataforma para coordinar e implementar sus decisiones, a través de sus agentes marítimos, para fijar tarifas (fletes y recargos) a la carga transportada en la ruta Perú-Asia, por lo menos, desde 2009 al 2013.

Las líneas navieras investigadas son *American President Lines, Ltd.*, *CMA CGM*, *Compañía Marítima Chilena S.A.* (antes, *Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A.*), *Compañía Sudamericana de Vapores S.A.*, *Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts Gesellschaft KG*, *Hapag Lloyd AG*, *Kawasaki Kisen Kaisha Ltd.*, *Maersk Line Agency Holding AS.*, *Mediterranean Shipping Company SA.*, *Mitsui O.S.K. Lines Ltd.* y *Nippon Yusen Kabushiki Kaisha*.

Por su parte, las agencias marítimas o generales involucradas en esta presunta infracción son *APM Terminals Inland Services S.A.*, *CMA-CGM Perú S.A.C.*, *Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts Gesellschaft KG* Sucursal del Perú, *Hapag-Lloyd Peru S.A.C.*, *K Line Peru S.A.C.* y *Mediterranean Shipping Company* del Perú S.A.C.

Con el impulso de este procedimiento, el INDECOPI reitera su compromiso de investigar y perseguir las conductas que restrinjan el libre desenvolvimiento de la competencia en el mercado peruano, en particular, aquellos con mayor relevancia para la economía nacional y el bienestar de los consumidores”.

Lima, 26 de febrero de 2016

INDECOPI (2016) *El Indecopi investiga presunto cártel internacional en el mercado de transporte marítimo de carga en contenedores*. [Comunicado en línea]. 26 de febrero de 2016. [Fecha de consulta: 2 mayo 2016. Disponible en: <[https://www.indecopi.gob.pe/inicio/-/asset\\_publisher/ZxXrtRdgbv1r/content/el-indecopi-investiga-presunto-cartel-internacional-en-el-mercado-de-transporte-maritimo-de-carga-en-contenedores?inheritRedirect=false](https://www.indecopi.gob.pe/inicio/-/asset_publisher/ZxXrtRdgbv1r/content/el-indecopi-investiga-presunto-cartel-internacional-en-el-mercado-de-transporte-maritimo-de-carga-en-contenedores?inheritRedirect=false)>.

sancionar, solucionar controversias y atender reclamos, respecto de actividades o servicios que involucran la explotación de la infraestructura de transporte de uso público y su mercado, incluida la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Metro de Lima y Callao. A su vez esta entidad es la encargada de regular el sistema tarifario de los mercados en los que no hay libre competencia derivados de la explotación de infraestructura portuaria de uso público y supervisa el cumplimiento de los contratos de concesión de acuerdo a las leyes vigentes.<sup>183</sup>

- **Superintendencia de Transporte Terrestre de Pasajeros, Carga y Mercancías (SUTRAN):** es una entidad adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Es una institución que tiene como competencia la supervisión y fiscalización de los servicios de transporte terrestre de carácter interprovincial e internacional, promoviendo la formalización y calidad en la prestación de los servicios y transporte a fin de contribuir con la competitividad del país y la disminución de los accidentes de tránsito.
- **Autoridad Portuaria Nacional (APN):** como un organismo público descentralizado (ahora Organismo Técnico Especializado - OTE) encargado del Sistema Portuario Nacional, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, está encargada del desarrollo del Sistema Portuario Nacional, el fomento de la inversión privada en los puertos y la coordinación de los distintos actores públicos o privados que participan en las actividades y servicios portuarios. Su objetivo es establecer y consolidar una sólida comunidad marítimo-portuaria que enlace a todos los agentes del desarrollo marítimo-portuario, estatales y privados con un objetivo común: el fortalecimiento de la competitividad de los puertos nacionales para hacer frente al fenómeno de la globalización y a los retos planteados por la necesidad de desarrollar a plenitud su sector exportador. En la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional se define a los servicios portuarios como los que se prestan en las zonas portuarias, para atender a las naves, a la carga, embarque y desembarque de personas. Tanto la Autoridad Portuaria Nacional, como las Autoridades Portuarias Regionales tienen el deber de fomentan y afianzan la libre y leal competencia en la ejecución y prestación de actividades y servicios portuarios. A su vez se disponen los principios por los cuales las actividades y servicios portuarios en los puertos

---

<sup>183</sup> Ley No 26917, Ley de Supervisión de Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo.

de uso público: i) libre competencia, ii) no discriminación e igualdad ante la Ley; iii) neutralidad; iv) prohibición de transferencias de precios; v) contabilidad separada; y, vi) libre elección.

- **Agencia de Promoción de la inversión Privada (Pro Inversión):** es un organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Promueve la incorporación de inversión privada en servicios públicos y obras públicas de infraestructura, así como en activos, proyectos y empresas del Estado y demás actividades estatales, en base a iniciativas públicas y privadas de competencia nacional, así como en apoyo a los entes públicos responsables a su solicitud, a quienes brinda soporte de asistencia técnica especializada.<sup>184</sup>

Esta institución encargada de promover la inversión en infraestructura proyecta los planes de inversión a futuro. En la infraestructura en transporte concesionada, existen 31 proyectos en ejecución con compromisos de inversión vigentes por US\$ 14,099 millones de dólares (información actualizada a julio 2015). Complementariamente se ha previsto continuar con la expansión del sector, hasta el año 2016; poniendo en ejecución un programa de inversiones con nuevos proyectos, por un monto de US\$ 18,013 millones de dólares (entre obras públicas y Asociaciones Público – Privadas –APP-); generando atractivas oportunidades de inversión para nuevos contratistas y operadores. Se proyecta a que Perú se constituya como un *hub* regional, por lo que se propone que el plan de inversiones se complementará hacia el año 2016, con nuevo Programa de Inversiones, (Obras Públicas y Asociaciones Público Privadas, APP); por un monto estimado de US\$ 18,013 millones de dólares; de acuerdo a lo previsto por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Esta programación se ejecutará, con la participación del sector público y el sector privado; generando nuevas oportunidades de inversión para contratistas y operadores de infraestructura, durante el periodo 2015 - 2016.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Decreto Supremo N° 028-2002-PCM y Decreto Supremo N° 095-2003-EF Reglamento de Organización y Funciones de Pro Inversión.

<sup>185</sup> En la página de la **Pro Inversión** se describe las inversiones realizadas y los planes de inversión a futuro en la infraestructura de transporte.

Con relación a la infraestructura logística se mencionan los siguientes proyectos:

**Ejes estructurantes y corredores logísticos**

La moderna infraestructura de transportes peruana, tiene 2 ejes estructurantes, constituidos por la Carretera Panamericana Norte hasta Piura y la Carretera Panamericana Sur hasta Arequipa, los cuales se integran a 22 corredores logísticos con interconexión

- **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT (SUNAT):** un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, cuenta con personería jurídica de derecho público. Tiene como finalidad primordial administrar los tributos del gobierno nacional y los conceptos tributarios y no tributarios que se le encarguen por Ley o de acuerdo a los convenios interinstitucionales que se celebren, proporcionando los recursos requeridos para la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica; asegurando la correcta aplicación de la normatividad que regula la materia y combatiendo los delitos tributarios y aduaneros conforme a sus atribuciones. También tiene como finalidad la implementación, la inspección y el control del cumplimiento de la política aduanera en el territorio nacional y el tráfico internacional de mercancías, personas y medios de transporte, facilitando las actividades aduaneras de comercio exterior y asegurando la correcta aplicación de los tratados y convenios internacionales y demás normas que rigen la materia. Adicionalmente, debe proveer a los administrados los servicios que les faciliten el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, aduaneras y otras vinculadas a las funciones que realiza la SUNAT, así como brindar servicios a la ciudadanía en general dentro del ámbito de su competencia.

En la materia que nos ocupa, las funciones de la SUNAT (específicamente en su competencia aduanera), se destacan las siguientes funciones: liderar las iniciativas y proyectos relacionados con la cadena logística del comercio exterior cuando tengan uno o más componentes propios de las actividades aduaneras, coordinando con las entidades del sector público y privado que corresponda, las cuales deberán implementar los procesos armonizados que se establezcan. Por otro lado, tiene competencia para inspeccionar,

---

multimodal, generando un incremento en la eficiencia y competitividad de los servicios logísticos y del transporte de bienes; favoreciendo un mayor flujo e intercambios de mercancías destinadas a los centros de consumo nacional e internacional.

La infraestructura de conectividad multimodal, une los corredores logísticos con las zonas francas (CETICOS y ZOFRATAACNA) ubicadas en Paita, Matarani, Ilo y Tacna, las cuales constituyen una plataforma competitiva para generar nuevas inversiones en el Perú; ya que las empresas que se instalan en estos espacios geográficos delimitados, gozan de exoneraciones tributarias y aduaneras; accediendo, al mismo tiempo, a un mercado ampliado de más de 4 mil millones de personas, gracias a los TLC, vigentes con países cuyo PBI conjunto representa más de US\$ 56 billones.

#### **Perú: Nuevo “Hub Regional” del Pacífico Sudamericano**

La infraestructura desarrollada hasta el presente, se complementará hacia el año 2016, con nuevo Programa de Inversiones, (Obras Públicas y Asociaciones Público Privadas, APP); por un monto estimado de US\$ 18,013 millones de dólares; de acuerdo a lo previsto por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Esta programación se ejecutará, con la participación del sector público y el sector privado; generando nuevas oportunidades de inversión para contratistas y operadores de infraestructura, durante el periodo 2015 - 2016. Consecuentemente, el Perú se posicionará como un nuevo “Hub Regional del Pacífico Sudamericano”, constituyéndose en una plataforma logística; destinada a facilitar la conectividad y movilidad del transporte de contenedores de carga, con destino hacia el Asia Pacífico, y hacia la costa oeste americana.

PRO INVERSIÓN [Fecha de consulta: 27 abril de 2016]. Disponible en:<<http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandardsinHijos.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=5789&SEC=1>>

fiscalizar y controlar las agencias de aduanas, despachadores oficiales, depósitos autorizados, almacenes fiscales, terminales de almacenamiento, consignatarios y medios de transporte utilizados en el tráfico internacional de personas, mercancías u otros.

- **Gobiernos Regionales y Locales (Municipalidades):** el desarrollo de un sistema logístico requiere de acciones concertadas entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales (Municipalidades). En principio, en función a los diferentes tropiezos que se han producido en el proceso de descentralización en el país, ha generado que no exista ningún tipo de coordinación en las políticas públicas de facilitación de comercio, transportes y logísticas entre los entes del gobierno central y los gobiernos regionales y municipales. Sin duda, el diseño y ejecución de políticas conjuntas en esta materia, no solo aportará competitividad al país, sino que abonará para la descentralización de actividades logísticas y las vinculadas al comercio exterior del Callao.

Tanto en el PDSLIT, como en el PMLP, se llega a la conclusión que, frente al déficit de normas que asignen en forma clara las competencias necesarias que permitan al Estado Peruano desarrollar una planificación y política logística adecuada de largo plazo. Este diagnóstico implica la urgencia de realizar una reingeniería de los procesos y normativa a fin de dotar al país de una estrategia nacional y legislación que permita desarrollar los servicios logísticos.

El PMLP define los cambios normativos que deben realizarse para establecer una estructura de Gobierno que permita establecer una política logística coherente de alcance nacional que vincule a todos los organismos involucrados en el desarrollo del sistema logístico, a fin de que las múltiples entidades gubernamentales de distintos niveles, que tienen atribuciones y competencias vinculadas con la competitividad, los servicios e infraestructura de transportes y demás actores vinculados puedan articular las acciones necesarias para cumplir con los objetivos establecidos en los planes y políticas logísticas.<sup>186</sup>

La sugerencia planteada es que el MTC, a través de una nueva Ley, se le asigne un rol fundamental en la planificación y rectoría de la política logística, conjuntamente con MINCETUR y el MEF. Por otra parte, en el MTC se deberá crear una dirección de línea encargada de la política logística.

En el PMLP formula un proyecto de ley a fin que sirva de marco a la implementación de los objetivos, estrategias y las políticas logísticas. La propuesta normativa comprende 15 artículos

---

<sup>186</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2014), op. cit. p. 45, p. 74.

distribuidos en cinco capítulos que comprenden de manera general los aspectos más importantes para el establecimiento de un marco legal para el desarrollo logístico. Estos capítulos comprenden las Disposiciones Generales (capítulo I), La Política Nacional Logística (Capítulo II), El Plan Nacional de Logística (Capítulo III), La organización Nacional Logística (Capítulo IV), El Sistema de Plataformas Logísticas (Capítulo V), así como tres disposiciones complementarias orientadas a permitir la implementación de la norma propuesta.<sup>187</sup>

La propuesta apunta a la creación de una estructura institucional en materia logística, cuya conformación debería estar compuesta por tres instancias: i) un comité o instancia de coordinación y de decisión de alto nivel, ii) una instancia de coordinación ejecutiva y iii) una instancia de monitoreo del sistema logístico y del impacto de la estrategia en el sistema nacional de logística de cargas.<sup>188</sup>

Para el comité de coordinación y de decisión se propone que esté bajo el liderazgo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para esta instancia se entiende que cuente con grupos de trabajo más operacionales encargados de discutir y avanzar en la generación de propuestas a ser discutidas por la comisión en plenaria. El PLMP sugiere que esta comisión o comité sea nominado como el Comité Permanente de Logística.<sup>189</sup> Entre las instituciones públicas que debieran formar parte de este Comité de alto nivel se proponen a los siguientes: Consejo Nacional de Competitividad, MTC, MINCETUR, MEF, SUNAT, y PROMPERU. Para los grupos de trabajo se considera pertinente la participación, entre otros, de: MINAG, PRODUCE, OSITRAN, CORPAC, ENAPU, etc. Como representantes del sector privado se señalan a representantes de los operadores de servicios logísticos y usuarios de dichos servicios. Como usuarios se presentan a las siguientes entidades: PERUCAMARAS, Asociación de Exportadores (ADEX) y Sociedad Nacional de Industrias. Por el lado de los proveedores de servicios logísticos, las entidades indicadas son la Asociación de Transporte y Logística (APACIT), la Unión Nacional de Transportistas Dueños de Camiones del Perú (UNT) y CNTP.<sup>190</sup>

La Dirección de Logística propuesta a ser creada en el MTC sería la entidad sería la designada para que se haga cargo de la coordinación de la implementación de las decisiones adoptadas por la instancia de decisión de alto nivel. Esta instancia de coordinación de la implementación es

---

<sup>187</sup> ibídem.

<sup>188</sup> ibídem.

<sup>189</sup> ibídem.

<sup>190</sup> ibídem.

designada la Secretaría Técnica del Comité de coordinación y es responsable de la supervisión global del avance de la estrategia.

También se sugiere una instancia de monitoreo del sistema, la que tiene como función principal vigilar la evolución y medir el impacto que las acciones llevadas a cabo para promover el desarrollo del sistema logístico. Para desarrollar esta función de control el PMLP señala como candidatos apropiados a una cámara empresarial o al sector académico. A esta instancia se solicita se la complemente con la puesta en marcha de un observatorio, mecanismo que se propone situar o en PERUCÁMARAS o alguna universidad.

Analizando los gremios empresariales peruanos a la logística peruana, se puede afirmar la gran atomización de los mismos, conflictividad existente entre las asociaciones vinculadas al comercio y la no participación directa de muchas empresas vinculadas al sector en dichas entidades gremiales. Asimismo, a fin de desarrollar los servicios logísticos en el país, se tendrá que constituir un gremio comprensivo de todos los operadores de comercio exterior, con el objetivo de establecer los estándares internacionales y velar que sus integrantes cumplan los mismos, aplicando sanciones a los infractores. La existencia de este tipo de asociación podría ser un embrión para fomentar la autorregulación del sector. Este tipo de organización debería ser implementada progresivamente, debido a la falta de práctica de este tipo de funciones en el país.

Otro aspecto vinculado a la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas, es la falta de costumbre que las universidades para brindar asesoramiento técnico en la materia. Esta insuficiencia debería ser suplantada, en un comienzo, por la capacitación técnica que puedan desarrollar los organismos técnicos regionales e internacionales para la creación de capacidades en la academia. Paralelamente, al asesoramiento técnico para el desarrollo de políticas públicas, las universidades deberán adecuar las carreras y programas de capacitación técnica a los nuevos estándares internacionales.

Como ya se mencionó la Ley Marco de Facilitación de Comercio y Logística servirá para instalar la institucionalidad en esta área. Esta prioridad institucional se ve reflejado en la parálisis que existe desde el 2011 desde la publicación del PDSL/T y el fracaso de impulsar la legislación de las plataformas logísticas y la implementación de la ZAL Callao.

La generación del diálogo público-privado que generaría la nueva ley le proveería idoneidad técnica y legitimidad a las acciones que se vayan realizando para impulsar el sector. En términos

generales se está de acuerdo con la propuesta institucional del PLMP. Las observaciones a dicha proposición son las siguientes:

- ✓ La fijación de objetivos y su rendición de cuentas deben ser de cumplimiento inexorable.
- ✓ La Secretaría del Comité Permanente de Logística, que se en dicho plan se propone sea la Dirección de Logística del MTC, sea constituida por especialistas contratados al efecto, a fin que técnicamente se pueda plasmar en un plan de acción consistente.
- ✓ Con relación al sistema de monitoreo, además de crear capacidades en esta importante función, se debe implementar un observatorio logístico. La información proveniente de dicha entidad será muy importante para el diseño de mecanismos que promuevan la competitividad en el sector.
- ✓ La participación en los grupos de trabajo debe ser obligatoria, con especial énfasis para las entidades estatales.
- ✓ Se debe prestar mucha atención en la formación de grupos de trabajo sectoriales, a fin que puedan avanzar en los tiempos para cumplir los objetivos trazados
- ✓ Se debería planificar la participación de expertos técnicos de organismos técnicos regionales e internacionales a fin de ir creando capacidades en las universidades del país.
- ✓ Las diferentes entidades gremiales sean representativas y no exista un número excesivo de representantes, debido a la necesidad de avanzar en el diseño de políticas, objetivos y planes de acción.



## Capítulo II: Proveedores de servicios logísticos

### A. De la fragmentación a la integración de los proveedores de servicios logísticos

#### A.1 Precisión sobre lo que se analizará como proveedor de servicios logísticos.

Cuando se hizo referencia a los componentes básicos del SLN se identificó a los servicios logísticos. El objeto de estudio de la presente investigación lo constituyen los proveedores de servicios logísticos, materia que se encuentra comprendidos en la categoría de servicios logísticos. Los servicios logísticos incluyen un amplio conjunto de actividades como el transporte de materias primas, productos intermedios y bienes finales entre proveedores, productores y consumidores. Estos servicios incluyen la agencia de carga, transporte multimodal (transporte que utilizada distintos modos como el aéreo, marítimo, ferroviario y terrestre), almacenamiento, rastreo y trazabilidad y despacho de aduanas. La industria logística se ha extendido para proveer servicios de valor agregado, así como los procesamientos de pedidos, servicios de posventa, gestión de la cadena de suministros, manejo de inventarios y la logística inversa.<sup>191</sup>

Los proveedores de servicios logísticos son empresas dedicadas a ofrecer uno o más servicios logísticos con mayor o menor grado de sofisticación. Según lo indica Isabel Agudelo los operadores logísticos son considerados como sinónimo de los proveedores de servicios logísticos. Siguiendo este mismo criterio, en el presente trabajo se considerarán ambos términos de manera semejante.<sup>192</sup> Arturo Berrozpe Martínez señala que hay multitud de términos que tratan de definir a los proveedores de servicios logísticos externos. Enumera entre las distintas expresiones que se refieren a este concepto a: “alianzas logísticas”, “los contratos logísticos”, “las alianzas operacionales en logística”, “los contratos de distribución”, y por último los “3PL” u “operadores logísticos”, (“*third party-logistics*”), acepción que es la más reconocida.<sup>193</sup> La falta de una definición unísona puede deberse a la evolución histórica en la provisión de los servicios logísticos, que pasó de una operación logística tradicional fragmentada a proveedores de servicios

---

<sup>191</sup> Una definición es que “la logística inversa se encarga de la recuperación y reciclaje de envases, embalajes y residuos peligrosos; así como de los procesos de retorno de excesos de inventario, devoluciones de clientes, productos obsoletos e inventarios estacionales. Incluso se adelanta al fin de vida del producto, con objeto de darle salida en mercados con mayor rotación”.

HORTAL, M. Y NAVARRO, V. F. (2011) *La logística inversa: ¿qué es y para qué sirve?* Interempresas Net [en línea]. [Fecha de consulta: 2 abril 2017]. Disponible en: <<http://www.interempresas.net/Logistica/Articulos/50133-La-logistica-inversa-que-es-y-para-que-sirve.html>>

<sup>192</sup> AGUDELO, I, op. cit., p. 12, p. 38.

<sup>193</sup> BERROZPE MARTÍNEZ, A. (2012) *La Cadena De Valor De Los Operadores Logísticos En España: Un Análisis Empírico*, p. 45. Editor: Lulu.com, 16 de mayo de 2012.

integrados. Es por ello que, a fin de comprender la materia de estudio hay que enfocarse más en las actividades realizadas por los operadores, que las denominaciones que han ido asumiendo a lo largo del tiempo. A partir de este tipo de enfoque se puede decir que un operador logístico actual es una empresa que brinda el manejo sobre el flujo de mercaderías y materias entre los puntos de origen y el final de consumo. El proveedor puede encargarse del transporte marítimo o aéreo, manejo de inventarios, almacenaje, *packaging*, seguridad, transporte internos y distribución en los embarques internacionales. Con relación a los proveedores de los servicios logísticos, estos intermediarios de la cadena de suministro son organizaciones que proveen soporte, utilizando sus propios activos y recursos en favor de otras compañías. Teniendo a disposición estos intermediarios es beneficioso para los embarcadores, permitiendo a las empresas enfocarse en sus principales competencias, sin tener que ocuparse con temas vinculados al transporte y la logística.<sup>194</sup>

Para brindar una mayor claridad conceptual, se va a distinguir a los servicios de transporte de los de logística propiamente dichos. Isabel Agudelo, con relación a los servicios de transporte de carga, indica que cumple la función de movilizar mercancía de un lugar a otro. Este servicio forma parte de toda cadena logística, cuyo propósito se centra en colocar uno o varios productos en el momento y lugar indicado, al costo logístico más bajo. Para la mencionada autora los servicios de transporte de carga se prestan según los diferentes modos de transporte: terrestre, acuático (marítimo y fluvial), aéreo, ferroviario y multimodal. En muchas ocasiones los operadores logísticos pueden prestar los servicios de transporte de carga y los logísticos, por lo que a veces es difícil desagregar ambos conceptos. No obstante, esta limitación, en este estudio se analizará el desarrollo de los proveedores de servicios logísticos, asilando a los proveedores de servicio de transporte.

Como se indicó anteriormente, hasta la década de los noventa, la provisión de los servicios logísticos incluía muchos actores especializados en una específica tarea que atendía a diferentes mercados estructurados: transporte internacional, transporte correspondiente al pre y post embarque, organización del embarque y los servicios auxiliares en relación con todos los modos de transporte (servicios de carga y descarga, servicios de almacenamiento, servicios de agencias de transporte de carga, etc.).<sup>195</sup> Las corporaciones industriales comenzaron la fragmentación productiva que se generó hacia fines del siglo veinte, debido a la irrupción de los siguientes

---

<sup>194</sup> HICKSON, A., WIRTH, B. AND MORALES, G. (2008) *Supply Chain Intermediaries*. University of Manitoba, Transport Institute. Manitoba, p. 4. [Fecha de consulta: 2 abril 2017]. Disponible en: <[https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/scIntermediariesfinalwithcover\(1\).pdf](https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/scIntermediariesfinalwithcover(1).pdf)>

<sup>195</sup> FREMONT, A. (2009) *Empirical Evidence for Integration and Desintegration of Maritime Shipping, Port and Logistics Activities*. Joint Transport Research Centre. January 2009. Discussion Paper N° 2009-1-OECD/ITF, p. 6.

fenómenos: un fuerte aumento del comercio global,<sup>196</sup> la expansión de las TIC (esto condujo a la reducción de los costos de comunicación y actividades de coordinación) y la desregulación de los servicios de transporte y comunicaciones. Este fenómeno generado en la economía internacional ha derivado en la aparición del concepto de logística global. Para Peter Rimmer la logística global no es otra cosa que una mayor integración económica regional producida en los años noventa.<sup>197</sup> Issa Baluch expresa que, a medida que la logística global exigía una mayor la reducción de los costos, el medio por el cual se podía cumplir este objetivo era a través del manejo eficiente de la cadena de suministros. Al concentrarse las compañías en el *core business* de sus negocios, esta eficiencia comenzó a obtenerse a través de la tercerización de la gestión logística.<sup>198</sup> La tercerización de la función logística en empresas especializadas en brindar los servicios logísticos, dio lugar a la aparición de nuevos operadores logísticos integrales.

## **A.2 Evolución de los servicios logísticos a la carga marítima.**

En el modo acuático los proveedores de servicios logísticos a la carga son los operadores portuarios, agencias marítimas, empresas de estiba y desestiba, empresas de practica y remolque y empresas de avituallamiento, agente de cargas, agente de aduanas, operadores de almacenes y transportistas.

El movimiento de la carga tradicional funcionaba de la siguiente forma: las autoridades portuarias se encargaban del almacenamiento temporal de la carga bajo sus propias premisas, así como prestar el servicio de *handling* de la carga de las grúas. Las líneas marítimas se concentraban en prestar el servicio de transporte internacional, en donde su responsabilidad comenzaba en el puerto de carga y culminaba en el puerto de arribo. Asimismo, las actividades desarrolladas en tierra en favor de las líneas navieras son llevadas a cabo por los agentes marítimos. Estos tenían a su cargo los servicios relacionados a la carga, pero por cuenta y beneficio de sus principales, las líneas navieras. En materia de exportación, los agentes marítimos se encargan de promover y comercializar los servicios de las líneas navieras, cerrar los contratos de fletamento y transporte, cobrar los fletes y emitir y gestionar los conocimientos de embarque. Por el lado de las importaciones, estos operadores logísticos tenían como tarea la organización de la entrega de los

---

<sup>196</sup> Este fenómeno se debió básicamente a la eliminación de las barreras arancelarias y para arancelarias impulsada en dos ámbitos: en el de la OMC y los acuerdos comerciales regionales.

<sup>197</sup> RIMMER, P. (2014). *Asian-Pacific Rim Logistics. Global Context and Local Policies*, p.p. 32-33. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA.

<sup>198</sup> BALUCH, I. (2006) *The Changing Role of Freight Forwarders*, [Fecha de consulta 11 agosto 2016]. Disponible en: <[www.elleryfreight.co.nz/files/links\\_sources/baluch\\_freightforward\\_role.pdf](http://www.elleryfreight.co.nz/files/links_sources/baluch_freightforward_role.pdf)>

envíos según los documentos de transporte, incluyendo el cobro de los pagos remanentes de flete y asegurar los intereses de sus principales en caso de pérdida o daño de la carga. Los agentes de carga, por su parte, tenían a su cargo la tarea del corretaje de carga y el negocio de fletamento de naves como terceras partes independientes. Simultáneamente, prestaban servicios en el muelle, compañías autorizadas por la autoridad portuaria, para realizar los movimientos de la carga. Estas empresas eran responsables de la carga, la descarga y el almacenamiento de la entrada y salida de mercadería procedentes de los transportistas terrestres. En el manejo de la carga dentro del muelle también estaban involucrados los estibadores, quienes se encargaban de la estiba y desestiba de la carga a bordo, actividad que es realizada por cuenta de los cargadores, transportista o agente del mismo. Los trámites relacionados con el despacho aduanero eran realizados por los agentes de aduana. Por último, se encuentran los transportistas nacionales que podían ser terrestres o por vía férrea que acarreaban la carga a los clientes finales.<sup>199</sup>

A raíz de la visión tradicional segmentada de los servicios logísticos, la mayoría de analistas realizaba un estudio pormenorizado de cada uno de los eslabones de la cadena de transporte. En el Estudio de los Intermediarios de la Cadena de Suministro (proveedores de los servicios logísticos) de la Universidad de Manitoba se indican como los servicios tradicionales a los suministrados por el agente de aduana y agente de cargas. El agente de aduanas tiene como funciones clásicas las de encargarse del levante de las mercancías de importación y el despacho de las de exportación, la obtención y preparación de la documentación e información necesaria para el despacho de los bienes, el mantenimiento de la documentación y de dar cualquier respuesta a la aduana con posterioridad al pago de los derechos aduaneros.<sup>200</sup>

Por su parte, el agente de carga (*freight forwarders*, su denominación en inglés) se encarga de negociar y organizar todo lo relacionado al transporte, coordinar el movimiento de las mercancías hasta el destino final, preparar la documentación respectiva y aconsejar sobre el empaque, etiquetado y marcado de los bienes. Los servicios de agencia de carga o servicios transitarios son definidos por la Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios (FIATA de su acrónimo en inglés) como cualquier servicio relativo al transporte, grupaje, almacenamiento, manipulación, empaquetado o distribución de mercancías, así como servicios complementarios y de consultoría en conexión con dichas actividades, incluidos, entre otros,

---

<sup>199</sup> SCHRAMM, H.-J. (2012). *Freight Forwarder's Intermediary Role in Multimodal Transport Chains*, p.p. 55-56-57. Contributions to Management Science, DOI 10.1007/978-3-7908-2775-0 1, © Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012.

<sup>200</sup> HICKSON, A., WIRTH, B. AND MORALES, G. (2008), op. cit. p. 82.

ocuparse de trámites aduaneros y fiscales, declarar la mercancía con fines oficiales, contratar seguros y recibir o efectuar pagos o redactar documentos relativos a ésta.<sup>201</sup>

Watanuki, haciendo referencia a un trabajo de Hans-Joachim Schramm, afirma que el status legal de los *freight forwarders* difiere según las funciones que este operador adopte. El rol tradicional del *freight forwarder* ha sido el de ser agente, quien tiene a su cargo coordinar y asiste en el transporte de las mercancías. La función de este operador es ser un intermediario entre el expedidor-destinatario y transportista. Bajo esta figura el agente de carga no es responsable por la pérdida o daño de las mercancías. En cambio, si el *freight forwarder* actúa como principal, entonces contrata con un transportista y un cliente, respectivamente. Esta circunstancia hace que el agente de carga sea responsable durante todo el periodo que dure la travesía.<sup>202</sup>

Un tema que también genera confusión es la regulación existente en diferentes jurisdicciones para los *freight forwarder*. En este sentido, hay muchos países no reconocen legalmente a la industria del *freight forwarding* como negocio propiamente dicho, esto es no contar con leyes ni normas que defina y precise al operador de agencia de cargas. En este tipo de casos, existe una gran dificultad para comprender los servicios que se proveen puerta-a-puerta a lo largo de la cadena de abastecimiento, lo que deriva en una concepción fragmentada de todos los operadores logísticos. Por otro lado, en algunos países existen asociaciones voluntarias que regulan esta actividad a través de las condiciones y términos generales (*General Terms and Conditions*) que estipulan los deberes y responsabilidades del agente de cargas. En consecuencia, a nivel de derecho comparado hay jurisdicciones en las cuales existen normas expresas que regulan las actividades del agente de cargas y otros países en los cuales no se tipifica legalmente a este intermediario del comercio internacional.<sup>203</sup>

En otro orden de cosas, el siguiente eslabón en la cadena de suministros corresponde a los servicios de almacenamiento. Éstos se pueden brindar en diferentes categorías de depósitos. Un almacén o bodega o centro de distribución (*warehouse*) es un edificio especialmente proyectado para recibir, guardar, manipular, reacondicionar y expedir los productos vendidos. Las principales

---

<sup>201</sup> PANALPINA (s.f.) *Normas modelo de la FLATA (Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios) para servicios transitarios, artículo 2º*. [Fecha de consulta: 18 mayo 2016]. Disponible en:<[http://www.panalpina.com/content/www/esp/en/home/terms-and-conditions/\\_jcr\\_content/contentParSys/download/downloadList/normas\\_modelo\\_de\\_la\\_spooler.download/140127%20FIAT\\_A\\_Spanisch%20Spain.pdf](http://www.panalpina.com/content/www/esp/en/home/terms-and-conditions/_jcr_content/contentParSys/download/downloadList/normas_modelo_de_la_spooler.download/140127%20FIAT_A_Spanisch%20Spain.pdf)>

<sup>202</sup> WATANUKI, M. (2015) *Review of Logistics Service Regulations for Freight Forwarding Business. What should be Addressed for Better Logistics Regulatory Framework?* p.p. 12-13. Policy Research Working Paper No. 7401, World Bank Group.

<sup>203</sup> *ibídem*.

funciones de los almacenes son: i) coordinar los desequilibrios entre la oferta y la demanda; ii) reducir los costos de transporte y iii) acondicionar productos antes de la entrega al cliente final.<sup>204</sup>

Dependiendo si la mercancía será destinada a un régimen aduanero de depósito, en el cual se suspende el pago de los derechos de importación, están los que están autorizados o no autorizados por la aduana. A su vez, pueden ser públicos o privados. Los públicos corresponden a empresas que reciben mercancías de diferentes clientes. En cambio, el depósito privado es una división de una compañía cuyo negocio principal no es el del almacenamiento.

Las empresas dedicadas a prestar el servicio de estiba y desestiba y las que prestan el servicio de transporte interno son las entidades que, según la organización de los diferentes proveedores de servicios logísticos, pueden también prestar servicios logísticos a la carga.

Con motivo del advenimiento del fenómeno de la logística nivel global de la década de los noventa, también se produce un cambio de la gestión del negocio del transporte marítimo. En este nuevo esquema, cada vez más los expedidores de carga están solicitando servicios puerta-a-puerta, lo que tiene un fuerte impacto en la industria del transporte marítimo.

Debido a la reducción del margen de ganancias en los fletes marítimos, las líneas navieras expanden sus negocios más allá del transporte marítimo hacia el manejo de la carga o el transporte terrestre. Para ello, algunas navieras desarrollan estas actividades a través de sus propias agencias marítimas o subsidiarias creadas a ese efecto para no perder el control de sus estrategias de mercadeo. Como novedad las líneas navieras, a sus clientes de grandes volúmenes de carga, le ofrecen el servicio *door-to-door* y servicios de logística. A raíz de estos cambios del mercado, quienes han visto recortados sus roles han sido los agentes marítimos y los de carga, quienes o han sido absorbidos por las líneas marítimas o han tenido que diversificar su oferta como operadores logísticos o integradores o como consolidadores de mercaderías (en inglés son denominados como *Non-Vessel-Operating Common Carrier*, siendo sus siglas -NVOCC-).<sup>205</sup> Por su

---

<sup>204</sup> AGUDELO, I, op. cit., p. 12, p. 23.

<sup>205</sup> Estas siglas son el acrónimo de *Non Vessel Operating Common Carrier* y se refiere a aquellas empresas que se dedican al grupaje y transporte marítimo de mercancías. La característica principal de los NVOCC es que no poseen buques de transporte, sino que reservan su espacio en un buque de un agente u operador y lo utilizan para el transporte de las mercancías de sus clientes. Además, gestionan toda la documentación necesaria, emiten sus propias facturas, asumen la responsabilidad de los envíos.

La función principal de los NVOCC es la consolidación de mercancías; es decir, agrupan las mercancías de varios importadores/exportadores en el mismo contenedor. Muchas empresas no disponen de los recursos necesarios o no necesitan transportar tanta cantidad como para llenar un contenedor de transporte. Las empresas de grupaje marítimo se encargan de llenar los contenedores de transporte con las mercancías de varias empresas.

La ventaja de ese servicio es que estas empresas transportan sólo lo necesario y además este transporte marítimo tiene un coste muy inferior del que resultaría de transportar un contenedor completo.

Terminología del transporte marítimo: ¿Qué es un NVOCC? del jueves, 28 de marzo de 2013.

Sitio web de AGC Newtral, consultado el día 10 de agosto de 2016. <http://www.agcnewtral.com/noticias/i/276/180/terminologia-del-transporte-maritimo-que-es-un-nvocc>

parte los transportistas terrestres actúan o como agentes en “*merchant haulage for a shipper*” (transporte de cargadores) o su agente de carga, o como agentes de la compañía naviera en el caso de “*carrier haulage*” (transporte de transportistas marítimos).<sup>206</sup>

Con la ola de privatizaciones de los puertos y la irrupción de los terminales portuarios privados, las líneas marítimas o se integran a otras líneas marítimas o buscan dedicarse a la gestión logística de todas las operaciones de manipuleo y depósito temporal de la carga. Han integrado todas las operaciones de manejo de la carga que anteriormente realizaban las empresas autorizadas y estibadores por las autoridades portuarias. Los terminales portuarios, muchos operados por empresas privadas, se especializan para ser terminales de contenedores, sirviendo únicamente a una sola o una alianza estratégica de líneas navieras, bajo contratos de exclusividad.

En este nuevo modelo se generan integraciones horizontales y verticales en el mercado de proveedores de servicios logísticos. La integración horizontal se tradujo en la consolidación de grandes líneas navieras, a través de alianzas entre las mismas, adquisiciones de las compañías competidoras y el crecimiento interno de las mismas. Este fenómeno también se produjo en los mercados de los de las empresas dedicadas al manipuleo de la carga y los agentes de carga (*freight forwarders*). El desarrollo del transporte multimodal, al fomentar la necesidad de contar con un solo operador multimodal, generó una integración vertical. Este operador multimodal tiene como objetivo organizar el transporte puerta-a-puerta, lo que no le impide realizar la subcontratación de un especialista de una parte de la cadena de transporte. Esto se traduce en que las funciones de agencia marítima, manipulación de la carga, transporte internacional, transporte terrestre interno, agencia de carga, agencia de aduana, sean desarrolladas por un solo operador logístico.

Con la operación de los terminales portuarios por empresas privadas a mediados de este siglo en el Perú, este fenómeno comienza a observarse especialmente en el puerto del Callao. En dicho puerto se han producido integraciones verticales por vínculos de propiedad y de tipo contractual entre líneas navieras y el resto de empresas que operan, que permite brindar parte o toda la

---

<sup>206</sup> Una mayor explicación de este fenómeno se puede encontrar en 94/985/CE: Decisión de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CE (IV/33.218 *Far Eastern Freight Conference*) “... (16) La revolución de las técnicas de manipulación de carga ha influido en todos los modos de transporte y muy especialmente en el marítimo. No sólo ha afectado a los cargadores y las compañías marítimas, sino también a los intermediarios, como los agentes de tránsito, que, desde la generalización del transporte multimodal, tienen que competir directamente con las compañías marítimas, que también organizan total o parcialmente servicios de transporte multimodal. El transporte por tierra realizado por las propias compañías marítimas o por cuenta de ellas se denomina «*carrier haulage*», mientras el transporte por tierra organizado por cargadores o por agentes de tránsito que actúan por cuenta de cargadores recibe el nombre de «*merchant haulage*”. OJ L 378, 31.12.1994, p. 17–36 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT) ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/1994/985/oj>. Consultada el día 11 de agosto de 2016.

cadena logística de servicios portuarios. La mayoría posee relaciones de tipo contractual con agencias marítimas y terminales de almacenamiento; pero algunas, además, se encuentran integradas con otros operadores marítimos. También se observó concentraciones horizontales a través de fusiones y adquisiciones de líneas navieras por otras líneas navieras.<sup>207</sup>

### **A.3 Evolución de los servicios logísticos a la carga aérea.**

Para el caso del movimiento de la carga aérea, los principales agentes que brindan servicios a la aeronave son las terminales de carga, depósitos temporales y los agentes de carga aérea. Para analizar la evolución de los proveedores de servicios de la carga aérea hay que remontarse al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944. A partir de dicho tratado el transporte aéreo oneroso quedaba regulado por intermedio de los acuerdos bilaterales entre Estados. Este sistema fue creado en un momento en que casi todas las aerolíneas eran compañías de bandera nacional y la industria de la carga aérea todavía estaba en una etapa embrionaria. A partir de los acuerdos bilaterales se determinaba los derechos de tráfico de las líneas aéreas, las tarifas y el número y frecuencia de vuelos.<sup>208</sup> El mencionado marco regulatorio era muy restrictivo, destacándose las siguientes restricciones: a la propiedad extranjera que impiden que las compañías extranjeras obtengan una participación de control en las aerolíneas nacionales y no se permitía que las compañías aéreas se diversifiquen en funciones complementarias de carga aérea (los servicios de asistencia en tierra incluyen el manejo de rampa, el envío de paquetes y el almacenamiento), como el transporte terrestre y el almacenamiento. De la misma forma, en las legislaciones nacionales existían restricciones a la asistencia en tierra a determinadas empresas o autoridades aeroportuarias, o le eran impedidas a que sean realizadas por las compañías aéreas.<sup>209</sup> La forma de funcionamiento de la cadena de transporte de carga aérea, a pesar de la independencia de cada uno de los agentes integrantes de la misma, no trabajaban de manera conjunta, tenían escasa comunicación y se registraba un escaso grado de coordinación.<sup>210</sup>

Este sistema operativo comenzó a cambiar a partir de la desregulación de la industria aérea en los EE.UU. a fines de la década de los setentas. Con motivo de este acontecimiento, los países

---

<sup>207</sup> APOYO CONSULTORÍA. (2015) *Estudio sobre la medición del grado de competencia intra-portuaria en el terminal portuario del Callao*. Segundo Entregable. Preparado para OSITRAN. Abril, 2015, p. 146. Recuperado 10/2/17 <https://www.ositran.gob.pe/joomlatools-files/docman-files/RepositorioAPS/0/0/par/000001-TEMP/CONSULTAS/02-%20ESTUDIO%20DE%20APOYO%20CONSULTORIA%20-PARTE%201.pdf>

<sup>208</sup> GELOSO GROSSO, M. & SHEPHERD, B. (2010) *Air Cargo Transport in APEC: Regulation and Effects on Merchandise Trade*. Journal of Asian Economics Volume 22, Issue 3, Pages 203-266 (June 2011)

<sup>209</sup> *ibidem*

<sup>210</sup> SCHRAMM, H.-J. (2012), *op. cit.*, p. 84.



comenzaron a suscribir acuerdos bilaterales de cielos abiertos, mecanismos que contribuyeron a la liberalización de los servicios aéreos.

Por otra parte, en los últimos años, la naturaleza tradicionalmente fragmentada de las empresas de transporte aéreo ha sufrido profundos cambios. La fabricación justo a tiempo y la disminución del ciclo de vida de los productos, junto con los avances tecnológicos (por ejemplo, la reserva y el seguimiento en tiempo real), han llevado a una reorganización de la industria hacia estructuras más integradas y vinculadas a los servicios de asistencia en tierra. El desafío más destacado al sistema tradicional de carga aérea ha sido el resultado de la rápida expansión de los proveedores de servicios integrados. Con el sistema regulatorio tradicional, un solo envío era manejado por varias aerolíneas, transportistas múltiples, así como agentes de aduana, operadores de almacenes y empresas de camiones. Las empresas exprés han prosperado reduciendo parte de esta complejidad a través de la integración de funciones aéreas y terrestres realizadas por aerolíneas, transportistas y proveedores de servicios auxiliares.<sup>211</sup>

En consecuencia, la cadena de suministro de la carga aérea ha quedado configurada como una combinación de partes interconectadas, localizaciones, procedimientos e intercambios de información que permite transportar la carga por vía aérea desde su lugar de origen hasta su destino.<sup>212</sup> Los extremos de dicha cadena están el consignador (individuo que inicia el transporte o traslado de mercancías) y el destinatario.

Los aeropuertos actúan como facilitadores en la cadena de suministro de la carga aérea proporcionando las infraestructuras e instalaciones que permiten que el comercio fluya a través de los transportistas de este tipo de carga.<sup>213</sup> Un operador aeroportuario es la entidad responsable de la brindar la seguridad de la infraestructura aeroportuaria. También puede ser responsable de la prestación de servicios de carga "en el aeropuerto".

Las líneas aéreas o transportistas aéreos, prestan servicios de transporte de mercancías por aire. Un contrato de transporte vincula a un explotador de aeronaves con las partes contratadas competentes para el transporte fiable y seguro de la carga y el correo desde una ubicación (esto es, el aeropuerto de salida) hasta otra (el aeropuerto de llegada). La carga aérea puede transportarse en aeronaves de pasajeros, aeronaves exclusivamente de carga o en una

---

<sup>211</sup> GELOSO GROSSO, M. & SHEPHERD, B. (2010), op. cit., p. 88.

<sup>212</sup> OACI-OMA. (2013) *El transporte mundial de la carga aérea. Cadena de suministro segura para la carga aérea y el correo y directrices en materia de facilitación*, p. 4. Recuperado 13/2/17.

[http://www.icao.int/Security/aircargo/Moving%20Air%20Cargo%20Globally/ICAO\\_WCO\\_Moving\\_Air\\_Cargo\\_es.pdf](http://www.icao.int/Security/aircargo/Moving%20Air%20Cargo%20Globally/ICAO_WCO_Moving_Air_Cargo_es.pdf)

<sup>213</sup> *ibidem*, p. 26.

combinación de ambas. Los transportistas expreso reúnen en una única empresa o conglomerado las funciones de corredor, transportista, agrupador y expedidor de carga, proveedor de servicios de escala y explotador de aeronaves, razón por la cual en ocasiones también se les denomina “integradores”.

Los *freight forwarders* (agrupador y expedidor de carga es su traducción en castellano) forman parte del proceso logístico de transporte de la cadena de suministro y su principal cometido es encargarse de gestionar los embarques aéreos a fin que estén listas para su transporte por los explotadores de aeronaves (líneas aéreas). Sus actividades pueden comprender el envío agrupado de la carga, según corresponda. Puede encargarse de la preparación, el almacenamiento, el transporte y la entrega final de las mercancías de la cadena de suministro, comprendidos los trámites de documentación y facilitación aplicables. Los servicios ofrecidos por el agrupador y expedidor pueden comprender los envíos agrupados, el almacenamiento, la manipulación, el embalaje o la distribución de mercancías. Para él envía de la carga aérea, el *freight forwarder* reserva y contrata, por lo general, un explotador de aeronaves en virtud de un acuerdo de servicios de transporte desde el aeropuerto de salida hasta el aeropuerto de destino. La responsabilidad primordial de un *freight forwarder* es salvaguardar los intereses de su cliente, el consignador o expedidor. La agrupación y expedición de la carga implica trabajar estrechamente con las líneas aéreas a fin de reservar espacio en las aeronaves para los envíos que estén listos para ser transportados, para lo cual deberán suscribir los contratos de transporte y se emitirán las cartas de porte aéreo.<sup>214</sup> Los proveedores de servicios de asistencia en tierra escala son subcontratados y actúan en nombre de los *freight forwarders* y/o las líneas aéreas cuando éstos no disponen de las instalaciones necesarias. Pueden comprender la puesta a disposición de almacenes para la admisión, manipulación, preparación y etiquetado de la carga y el correo, así como su carga y descarga, tránsito y almacenamiento. Los proveedores de estos servicios son responsables de los aspectos operacionales, conforme a las instrucciones de los *freight forwarders* y/o las líneas aéreas. Una vez listo un envío para su expedición, el *freight forwarder* despachará la carga e indicará al proveedor de servicios en tierra el modo de entregarla al explotador de aeronaves. Los proveedores de servicios en tierra se encuentran, a menudo, en las dependencias del aeropuerto, bien en la parte aeronáutica, bien en el límite entre la parte pública y la aeronáutica, aunque también pueden situarse en la parte pública.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> ibídem, p. 56.

<sup>215</sup> ibídem, p. 6.

Este fenómeno también se observa en el Perú. Existe una fuerte concentración en el servicio de almacenamiento de la carga que es desembarcada en el aeropuerto internacional Jorge Chávez en manos de dos empresas.

#### A.4 La figura del *Third-Party Logistics Provider* (3PL)

Como se ha visto en la sección anterior, se ha producido una evolución de la prestación de servicios logísticos que operaban de una manera fragmentada a una tercerización de la gestión logística de una manera integral. A partir de esta circunstancia, los servicios de logística pueden ser suministrados por compañías de segundas, terceras, cuartas o quintas partes logísticas (2PL, 3PL, 4PL y 5PL). En la medida que estos servicios se han vuelto más integrados, los proveedores de servicios logísticos en la actualidad, no solo se centran en operar una flota de vehículos para el transporte y entrega de bienes, sino suministran servicios de administración y negocios relacionados con la consultoría de tecnologías de la información.<sup>216</sup>

*The Council Supply Chain Management Professionals* (CSCMP de sus siglas en inglés) menciona que la gestión de la cadena de suministro implica la colaboración y coordinación de todos los actores a lo largo de la cadena: proveedores, intermediarios y clientes. Esta misma entidad indica que los intermediarios constituyen el mejor método para que se produzca la coordinación y colaboración.<sup>217</sup>

Andrés Castellano Ramírez explica que uno de los actores de la cadena logística que fue expandiendo sus servicios de valor agregado han sido los *freight forwarders*. Muchos de los agentes de carga fueron mutando hacia operadores 3PL, 4PL y 5PL. Según este autor, la constante evolución del intercambio comercial, que exige día a día mayor agilidad, rapidez y bajo costo en las transacciones entre sus actores, ha llevado al mercado de los operadores logísticos a un constante acomodamiento y a seguir en la búsqueda de la respuesta adecuada a las demandas de eficiencia y coordinación de la cadena de abastecimiento. Continúa sosteniendo Castellano

---

<sup>216</sup> EDER, T. (2015) *Logistics Services. Chapter 3*, en U. S. Commission, Recent Trends in U.S. Services Trade: 2015 Report, p. 54. May 2015, Publication Number: 4526, Investigation Number: 332-345.

<sup>217</sup> Council of Supply Chain Management Professionals, Glossary of Terms; consultado 16/2/17

[http://cscmp.org/imis0/CSCMP/Educate/SCM\\_Definitions\\_and\\_Glossary\\_of\\_Terms/CSCMP/Educate/SCM\\_Definitions\\_and\\_Glossary\\_of\\_Terms.aspx?hkey=60879588-f65f-4ab5-8c4b-6878815ef921](http://cscmp.org/imis0/CSCMP/Educate/SCM_Definitions_and_Glossary_of_Terms/CSCMP/Educate/SCM_Definitions_and_Glossary_of_Terms.aspx?hkey=60879588-f65f-4ab5-8c4b-6878815ef921)

HICKSON, A., WIRTH, B. AND MORALES, G. (2008). Supply Chain Intermediaries. University of Manitoba Transport Institute. Manitoba, p.p. 4. Recuperado el 13/2/17

[https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/scIntermediariesfinalwithcover\(1\).pdf](https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/scIntermediariesfinalwithcover(1).pdf)

Ramírez que, en relación con las actividades que se vayan a tercerizar, se cuenta con diferentes clases de operadores logísticos: 1PL, 2PL, 3PL, 4PL y 5PL.<sup>218</sup>

El CSCMP define al operador logístico 3PL (*Third-Party Logistics Provider*) como una firma que provee servicios logísticos múltiples para que sean utilizados por los clientes. Preferiblemente estos servicios son integrados o atados conjuntamente por el proveedor. El operador de servicios logísticos puede o no utilizar sus propios recursos cuando ejecuta dichos servicios.

El operador logístico 3PL sumó a las responsabilidades del agente de carga las de servicios adicionales como almacenamiento, *cross-docking*<sup>219</sup> y distribución. Asimismo, es responsable de rastrear el embarque en nombre de sus clientes. El portafolio de servicios está basado en activos y conocimiento y existe un énfasis en el uso de la tecnología.

El siguiente operador logístico, en función del grado de externalización de su operación logística, es el 4PL (*Fourth-Party Logistics Provider*). Denominado como “*lead logistics integrator*” o

---

<sup>218</sup> Blog Cibeles *Logistics*, consultada el día 18 de mayo de 2016, <http://cibeleslogistics.blogspot.pe/2013/07/tipos-de-operadores-logisticos.html>

#### **1PL – First Party Logistics**

Son proveedores de servicios que proporcionan sólo transporte de mercancías a las organizaciones.

Es un primer paso para subcontratar actividades que no forman parte de la esencia del negocio. El transporte es uno de los principales servicios en externalizar debido a la amplitud de oferta que hay en el sector y a las ventajas en ahorro de costes, gastos añadidos, mantenimientos, seguros... Cada vez hay más especialización y las organizaciones buscan la rapidez y seguridad en las entregas.

#### **2PL – Second Party Logistics**

En este segundo nivel los proveedores ofrecen la unión del transporte de mercancías y el almacenaje.

Si además del transporte el operador gestiona el almacén, es un añadido que va a repercutir en parte de la gestión del flujo de materiales optimizándola gracias al haber unido 2 servicios que se complementan. La agilidad de uno beneficia al otro haciendo la cadena más dinámica.

#### **3PL – Third Party Logistics**

Este tipo de proveedores se encargan de todas o casi todas las operaciones logísticas de las organizaciones. Buscan soluciones globales de problemáticas. Especializados en la integración y personalización de servicios almacenaje, gestión de inventarios, preparación de pedidos y transporte de mercancías.

Contar con un Operador 3PL significa el apoyo de un proveedor que va a garantizar la personalización del servicio a través de la búsqueda de las mejores soluciones logísticas adaptadas a la organización.

#### **4PL – Fourth Party Logistics**

La diferencia con 3PL es que este tipo de proveedores hacen de unión entre la organización y diferentes proveedores de servicios logísticos. Gestiona todas las áreas de la cadena de suministro son gestionadas por 4PL incluyendo clientes y proveedores.

Utilizar este tipo de proveedor supone externalizar toda la Cadena. De esta manera se ahorran costes y se centraliza en un único proveedor experto que coordina todos los procesos.

CASTELLANO RAMÍREZ, A. (2015). *Logística Comercial internacional*, p. 292. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, réimp., 2015.

#### <sup>219</sup> **En qué consiste el *Cross-docking***

El *Cross-docking* o cruce de muelle es una técnica logística en el que el tiempo de almacenaje es inexistente o muy limitado. Consiste en transferir los embarques del medio de transporte en el que llegan al medio de transporte en el que salen sin que medie un almacenaje intermedio.

Esta técnica de distribución se podría encuadrar dentro de la filosofía de *Efficient Consumer Response* que busca una mayor eficiencia de toda la cadena de suministros, involucrando a clientes y proveedores.

Para llevar a cabo el *Cross-docking* es importante la sincronización de toda la mercancía entrante y saliente. Las actividades que se realizan son:

- Pre-distribución. Los proveedores preparan las mercancías que se van a distribuir.
- Recepción de la mercancía.
- Captura de información. Necesario para un buen control sobre la mercancía.
- Re-embalaje, consolidación de carga y salida de la mercancía.

Website Retos en Supply Chain, consultado el día 19 de mayo de 2016. <http://retos-operaciones-logistica.eae.es/2014/10/el-cross-docking-en-la-gestion-de-proyectos-logisticos.htm>

“*lead logistics provider*” que, además de asumir las tareas del operador 3PL, tiene una función más estratégica. Está concentrado en la administración y mejora en la cadena de suministros de sus clientes. Se trata de un integrador de la cadena de suministros, ensamblando y administrando los recursos, capacidades y tecnologías de su propia organización con aquellos de proveedores de servicios complementarios, para presentar una solución comprensiva en la cadena de suministros. Esencialmente, la empresa 4PL no tiene activos físicos, por el contrario, tiene como ventaja competitiva a sus conocimientos y el desarrollo tecnológico. Adicionalmente, el proveedor 4PL administra a otros intermediarios a través de la cadena de suministros.

En la actualidad el mayor grado de tercerización está dado por los operadores 5PL. El 5PL, al igual que el 4PL, además de no contar con activos propios, concentra sus servicios en aspectos estratégicos del manejo de la cadena de suministros. Lo que lo diferencia del 4PL es la utilización de tecnología e información en la realización de sus operaciones.

Medidos en millones de dólares en ingresos brutos, las diez empresas 3pl top son las siguientes: DHL Supply Chain & Global Forwarding (Alemania), Kuehne + Nagel (Suiza), Nippon Express (Japón), DB Schenker Logistics (Alemania), C.H. Robinson Worldwide (EE.UU.), Hyundai GLOVIS (Corea del Sur), CEVA Logistics (Holanda), UPS Supply Chain Solutions (EE.UU.), DSV (Dinamarca) y Sinotrans (China).<sup>220</sup> Como oportunidad para el crecimiento del mercado de provisión de servicios, Armstrong & Associates señalan a la República China con un aumento del 10.8% para el periodo 2010-2012 y América del Sur y el Asia Pacífico (sin tener en consideración a China y Japón), los cuales han crecido para el mismo periodo un 6% y un 6.2% respectivamente.<sup>221</sup> Al ser un mercado atractivo el de América del Sur, constituiría una oportunidad para el Perú para atraer la inversión de esos operadores globales.

Esta transformación de los proveedores logísticos, especialmente experimentado por los agentes de carga que fueron incorporando a su función tradicional una mayor cantidad de actividades de valor agregado, no pudo ser asimilado de manera uniforme en las legislaciones domésticas. Por un lado, no existe una tipificación unificada de la regulación legal del agente de cargas. Maika Watanuki advierte que, a pesar de la definición provista por FIATA, no todos los países reconocen la función de agencia de cargas con el término “*freight forwarding*”.<sup>222</sup> Cita como ejemplos al caso de EE.UU. en donde a estos operadores son denominados como *Non-Vessel Operating Common Carriers* (NVOCCs) u *Ocean Transportation Intermediaries* (OTIs). En cambio, en

---

<sup>220</sup> ARMSTRONG & ASSOCIATES, INC. (2014) Global and Regional Infrastructure, Logistics Costs, and Third-Party Logistics Market Trends and Analysis January, 2014.

<sup>221</sup> *ibidem*.

<sup>222</sup> WATANUKI, M. (2015), op. cit. p. 85.

otros países los operadores mencionados como intercambiables al de *freight forwarding*, solo por el hecho de existir superposiciones en sus funciones. Otra definición que muchas veces es utilizada para referirse a las funciones de agencia de carga es el de Operador de Transporte Multimodal, establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías de 1980.<sup>223</sup> En segundo lugar, la tercerización de la logística y la integración de los diferentes eslabones de la cadena de suministros, ha sido un fenómeno del mercado, que no ha sido incorporado oficialmente a la legislación de diferentes países. Es por ello que, no existen regulaciones relacionados a los proveedores de servicios de 3PL, 4PL y 5PL.

En caso peruano los agentes de aduana fueron los primeros en integrar diferentes servicios logísticos, ya que comenzaron a ofrecer servicios adicionales como agenciamiento de carga y transporte.

Hay que resaltar que a la fecha del presente trabajo que Perú a la fecha no cuenta con una legislación referida a los proveedores de servicios logísticos de manera integral. Recién en el continente latinoamericano en la década pasada se toma conciencia de adoptar políticas públicas para mejorar el desempeño logístico y, de esta forma, aportar el nivel de competitividad a las exportaciones de los diferentes países de la región. Más aún, todavía no existe un ejemplo palpable que permita evaluar los resultados de una política sobre servicios logísticos en proceso de implementación.

## **B. La regulación de los proveedores de servicios logísticos.**

### **B.1 Dificultades para regular este sector.**

En materia legal hay que señalar la complejidad de las regulaciones para los servicios logísticos.<sup>224</sup> En primer lugar, hay que señalar la naturaleza multisectorial de los servicios logísticos. Las regulaciones sobre los servicios logísticos están diseminadas en varios sectores gubernamentales

---

<sup>223</sup> Artículo 1º  
Definiciones

2. Por “operador de transporte multimodal” se entiende toda persona que, por sí o por medio de otra que actúa en su nombre, celebra un contrato de transporte multimodal y actúa como principal, no como agente o por cuenta del expedidor o de los porteadores que participan en las operaciones de transporte multimodal, y asume la responsabilidad del cumplimiento del contrato.

WATANUKI, M. (2015), op. cit. p. 85.

<sup>224</sup> WATANUKI, M. (2015), op. cit., p. 85, p.p. 3-4-5.

y ministerios respectivos, hecho que genera un inconveniente para el conocimiento de todas las normas que se aplican al sector para los operadores de comercio exterior. Watanuki da como ejemplo a los transportistas los cuales deben obtener licencias para sus camiones y, a la vez, deben ser autorizados por la aduana para operar. Existen múltiples entidades públicas que regulan a este sector, como son los requerimientos en materia de seguridad civil, medio ambiente, entre otros. Esta experta sugiere, que, a fin de evitar esta frondosa y múltiple reglamentación de diferentes autoridades, se pueda centralizar en una ventanilla única de atención a dichos operadores logísticos, a fin de mejorar la transparencia y, por ende, cumplimiento de las normas por parte de los operadores logísticos.<sup>225</sup>

En segundo término, en la regulación existe una enorme fragmentación en cada uno de los eslabones de la cadena logística. Cada segmento de la cadena está sujeto a diferentes licencias como la de los agentes de aduana, transportistas, depósitos, manejo de mercaderías peligrosas y riesgos contra incendios. Esta fragmentación regulatoria atenta a la prestación de un servicio puerta a puerta (*door-to-door*) por parte de los operadores logísticos internacionales que proveen este tipo de servicio. Como una tercera categoría de trabas se encuentra el grado de prioridad nacional a nivel político con que se percibe al desarrollo de los servicios logísticos. En un país en vías de desarrollo, para incrementar la competitividad en la provisión de los servicios logísticos, se requiere de un gran capital político a ser utilizado para lograr avances en este sector. Por ejemplo, a fin de celebrar tratados de libre comercio –con el objetivo de reducir los aranceles de importación- o los acuerdos bilaterales de transporte, en los que se destacan los convenios internacionales de tránsito, implica una gran voluntad política a nivel interno para desarrollar esa agresiva política comercial. Por último, Watanuki indica como peculiaridad de la regulación en materia logística en diferentes jurisdicciones es el legado histórico y las normas culturales, que afectan la arquitectura institucional en esta disciplina jurídica.<sup>226</sup>

Las regulaciones que están dirigidas a los proveedores de servicios logísticos, son clasificadas en la doctrina,<sup>227</sup> según los siguientes criterios (Watanuki, 2015, págs. 7-8-9-10-11):<sup>228</sup>

---

<sup>225</sup> WATANUKI, M. (2015), op. cit., p. 85, p. 3.

<sup>226</sup> *ibidem*, p.p. 4-5.

<sup>227</sup> Este análisis también lo realizan Kunaka, Mustra y Sáez; Claire Hollowed y Marn – Heong Wong y la UNESCAP.

KUNAKA, CH., MUSTRA, M., SAEZ, S. (2013), op. cit., p. 16, p. 21.

HOLLOWED, C. Y WONG, M-H (2013) *Regulatory Restrictions in Logistics Services, Chapter 4. Priorities and Pathways in Services Reform*. Ed. Philippa Dee.

UNESCAP (2011) *Guidelines for Minimum Standards and Codes of Professional Conduct for Freight Forwarders, Non-Vessel Operating Common Carriers and Multimodal Transport Operators*, [informe en línea]. [Fecha de consulta: 2 abril 2017]

<sup>228</sup> WATANUKI, M. (2015), op. cit., p. 85, p.p. 7-8-9-10-11.

- I. **Acceso al mercado:** este grupo de normas hace referencia a los requisitos para la entrada de los nuevos operadores en el mercado. En la práctica, estas regulaciones apuntan a controlar el número de operadores, proteger a los operadores nacionales frente a los extranjeros y excluir aquellos operadores que no cumplen con los requisitos de calidad profesional.

En esta materia se pueden distinguir las regulaciones referidas:

a) Establecimiento:

- Requerimientos de capital y activos mínimos.
- Presencia física: se requiere un número determinado de personal local o que se establezca en el país la persona jurídica extranjera para poder operar.
- Personal: en algunas jurisdicciones se exige calificación mínima para los gerentes del sector, por ejemplo 10 años de experiencia.
- Requerimientos varios (contar con una póliza de seguros al solicitar la licencia)
- Medidas discriminatorias para operadores extranjeros: como un tipo de este grupo de medidas se pueden mencionar los procedimientos más gravosos para empresas extranjeras para obtener licencias, o la exigencia a las compañías extranjeras la formación de *joint ventures* con compañías locales.

b) Alcance de las actividades:

- Distintas licencias para cada una de las actividades logísticas.
- Limitado alcance y áreas para las actividades.
- Los operadores extranjeros no pueden competir con los operadores locales en algunas actividades.

- II. **Operaciones:** esta normativa tiene como objetivo promover la calidad de los servicios logísticos, protegiendo tanto a los embarcadores, como a los operadores de accidentes e incidentes inesperados y evitar la competencia desleal en este mercado.

- a) Responsabilidad: en este tipo de servicios los operadores logísticos están expuestos a un enorme grado de responsabilidad por la pérdida y daño de los bienes que son materia



de su manejo. En la práctica contractual los proveedores de servicios logísticos limitan su responsabilidad, a través de las condiciones estándares comerciales (*Standard Trading Conditions –STC-*) y términos y condiciones generales (*General Terms and Conditions –GT&Cs-*). En este sentido, la Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios –*freight forwarders-* (FIATA) ha redactado las normas modelo de la FIATA para servicios transitarios.<sup>229</sup> Muchas cláusulas denominadas “GT&Cs” son elaboradas por

---

229 PARTE II. LA RESPONSABILIDAD DEL TRANSITARIO

6. La responsabilidad del Transitario (excepto si actúa como mandante)

6.1 Fundamentos de responsabilidad

6.1.1 El deber de diligencia del Transitario Al Transitario se le exigirán responsabilidades si incumple con su deber de diligencia y no toma medidas razonables en el desempeño de sus servicios Transitarios, en cuyo caso deberá, según el Art. 8, compensar al Cliente por daños y perjuicios causados a la mercancía, así como por las pérdidas económicas directas resultantes de dicho incumplimiento.

6.1.2 No responsabilidad por actos de terceros El Transitario no responderá por actos u omisiones cometidos por terceros, entre otros, transportistas, empleados de almacén, estibadores, autoridades portuarias y otros Transitarios, salvo que haya incumplido su deber de diligencia al seleccionar, impartir instrucciones o supervisar a dichos terceros.

7. La responsabilidad del Transitario como mandante

7.1 La responsabilidad del Transitario como transportista El Transitario estará sujeto a responsabilidad como mandante no sólo cuando sea efectivamente quien realice el transporte utilizando sus propios medios para ello (transportista efectivo), sino también si, emitiendo sus propios documentos de transporte o de cualquier otra manera, se hubiera comprometido expresa o implícitamente a asumir dicha responsabilidad (transportista contratante). Sin embargo, no recaerá sobre el Transitario responsabilidad alguna como transportista si el Cliente recibe documentos de transporte emitidos por una persona distinta al Transitario ni mantiene durante un plazo razonable que el Transitario es, en cualquier caso, responsable como transportista.

7.2 La responsabilidad del Transitario como mandante por otros servicios Con respecto a servicios distintos del transporte de Mercancías, como, entre otros, almacenamiento, manipulación, embalaje o distribución de las Mercancías, así como servicios complementarios en conexión con éstos, el Transitario será responsable como mandante: 1. cuando dichos servicios hayan sido proporcionados por él mismo, haciendo uso de sus propias instalaciones o empleados; o 2. se haya comprometido expresa o implícitamente a asumir dicha responsabilidad como mandante.

7.3 Los fundamentos de la responsabilidad del Transitario como mandante Como mandante, el Transitario será, según el Art. 8, responsable de los actos y omisiones de terceros que haya contratado para llevar a cabo los servicios estipulados en el contrato de transporte, así como otros servicios, de la misma manera que si dichos actos u omisiones fuesen los suyos propios. Asimismo, sus derechos y deberes estarán sujetos a las disposiciones de la legislación aplicable al modo de transporte o servicio correspondiente, así como todas las condiciones adicionales expresamente acordadas o, de no existir acuerdo expreso, según las condiciones habituales para dicho modo de transporte o servicios.

8. Exclusiones, evaluación y límites monetarios de la responsabilidad

8.1 Exclusiones El Transitario no será en ningún caso responsable de: 1. Mercancías valiosas o peligrosas, salvo que sean declaradas como tales al Transitario en el momento de celebrar el contrato, 2. Pérdidas como consecuencia de retraso, salvo que quede acordado expresamente por escrito, 3. Pérdidas indirectas o consecuentes, que incluyen pero que no se limitan a, pérdidas de beneficios y pérdidas de cuota de mercado.

8.2 Evaluación de la compensación El valor de las Mercancías se determinará de acuerdo con el precio en ese momento de las materias primas cotizadas o, si no existiera dicho precio, de acuerdo con el precio de mercado o, si la materia prima correspondiente no tuviese precio cotizado, tomando como referencia el valor normal de Mercancías del mismo tipo y calidad.

8.3 Límites monetarios

8.3.1 Pérdida o daños a las Mercancías Sin perjuicio de lo establecido en el Art. 7.3., el Transitario no será ni se volverá responsable de pérdida de mercancía alguna o daños ocasionados a ésta cuyo valor o alcance supere el equivalente a 2 DEG por kilo de peso bruto de las Mercancías pérdidas o dañadas salvo que una cantidad superior se recupere de la persona por la cual el Transitario es responsable. Si las Mercancías no se han entregado pasados noventa días naturales desde la fecha en que las Mercancías tendrían que haberse entregado, el demandante puede, en ausencia de prueba en contrario, tratar las Mercancías como pérdidas. 8.3.2 Limitaciones de responsabilidad por retraso Si el Transitario es responsable de una pérdida resultante de un retraso, dicha responsabilidad quedará limitada a una cantidad que no supere la remuneración por el servicio que haya dado lugar al retraso.

8.3.3 Otro tipo de pérdidas Sin perjuicio de lo establecido en el Art. 7.3., la responsabilidad del Transitario por cualquier tipo de pérdida no mencionada en 8.3.1. y 8.3.2. no superará la cantidad total de 10.000 DEG por cada incidente, salvo que se reciba una cantidad superior de la persona por la que el Transitario es responsable.

PANALPINA (s.f.) *Normas modelo de la FIATA (Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios) para servicios transitarios aceptadas por Panalpina Transportes Mundiales, S.A.* [fecha de consulta: 19 mayo 2016]. Disponible en: <[http://www.panalpina.com/content/www/esp/en/home/terms-and-conditions/\\_jcr\\_content/contentParSys/download/downloadList/normas\\_modelo\\_de\\_la\\_spooler.download/140127%20FIATA\\_Spanisch%20Spain.pdf](http://www.panalpina.com/content/www/esp/en/home/terms-and-conditions/_jcr_content/contentParSys/download/downloadList/normas_modelo_de_la_spooler.download/140127%20FIATA_Spanisch%20Spain.pdf)>

asociaciones profesionales de auto-regulación, por lo que no son obligatorias desde el punto de vista legal.

- Responsabilidad y sus excepciones
  - Términos y condicionales contractuales
  - Cobertura de la póliza de seguros para realizar las operaciones
- b) Experiencia, requerimientos de certificados y entrenamiento del personal: Maika Watanuki menciona como ejemplos de entidades que organizan cursos que promueven la calificación del personal en el campo logístico como el organizado por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (*International Air Transport Association –IATA-*) y FIATA denominado curso introductorio de *cargo* (normalmente referido como el curso IATA) y el de mercaderías peligrosas del IATA. En el caso del curso de las agentes de carga aérea que establecen requerimientos para la calificación de los mismos, lo deben seguir los empleados de los agentes de carga aérea como requisito operativo de funcionamiento.
- Certificación profesional de asociaciones locales e internacionales
  - Requerimientos de entrenamiento profesional para el personal logístico
- c) Control de calidad de los servicios: muchas asociaciones que se dedican a la autorregulación del sector (por ejemplo, la *Singapore Logistics Association*) colaboran en la profesionalización del sector. Codifican las buenas prácticas en el sector logístico un manual de operaciones para la industria. En el caso de la asociación europea (*European Logistics Association –ELA-*) promueve los estándares de calificación de la competencia logística.
- Manual operacional para la industria
  - Establecimiento de estándares y criterios para los servicios logísticos
- d) Divulgación de información: esta reglamentación es requerida para promover la transparencia y la competencia leal en el sector.
- Publicación de tarifas y cargos de los servicios

- Reporte sobre los esfuerzos para mitigar los efectos nocivos al medio ambiente.

No se registra ningún tipo de entidad gremial ni regulación del Estado que fomente la observancia de estándares de calidad y términos y condiciones generales en la provisión de servicios logísticos en el Perú. Tampoco existe costumbre de condiciones estándares comerciales. Asimismo, como fue mencionado anteriormente, a pesar de la obligación de la publicación de las tarifas de los servicios logísticos, todavía no se ha implementando, impidiendo una mayor transparencia y divulgación de la información en el sector logístico.

## **B.2 Barreras que afrontan los proveedores de servicios logísticos.**

Existen diferentes perspectivas de los diferentes obstáculos que tienen que sortear los operadores logísticos. Aquí se tratará de cubrir los enfoques de algunas organizaciones internacionales, que buscan sistematizar las mismas desde un punto de vista académico, y las realizadas, en forma más pragmática, desde el sector privado.

### **B.2.a. OCDE**

La OCDE, a fin de realizar el *Services Trade Restrictiveness Index* (SRTI), analiza las diferentes barreras que se presentan en la prestación de los servicios logísticos. Para realizar dicho trabajo, se estudia las restricciones dividiéndolas en cuatro tipos de servicios de logísticos como son: la manipulación de la carga (*cargo-handling*), el de depósito y almacenamiento, el de agencia de carga y la agencia de aduanas.<sup>230</sup>

El mencionado informe clasificó las restricciones en los siguientes grupos:

#### **B.2.a.i Restricciones al acceso al mercado de los operadores extranjeros.**

Esta categoría contiene barreras al ingreso al mercado de empresas extranjeras y otros impedimentos de entrada para los proveedores de servicios logísticos. El reporte de la OCDE

---

<sup>230</sup> SUGIE, K. ET AL. (2014) *Services Trade Restrictiveness Index (SRTI): Logistics Services*. OECD Trade Policy Papers No. 183, OECD Publishing, Paris.

menciona como los principales ejemplos a las restricciones a la participación en empresas locales, que la inversión extranjera solamente se pueda concretar a través de *joint ventures*, limitaciones a las empresas extranjeras a las fusiones y adquisiciones de las empresas locales, control del número de empresas por intermedio del establecimiento de un *test* de necesidad económica o de cuotas.<sup>231</sup> La exigencia de nacionalidad o residencia de los directores, es otro tipo de restricción incluida en este grupo.<sup>232</sup>

### **B.2.a.ii Restricciones al movimiento de personas físicas.**

Este conjunto incluye a las limitaciones al movimiento temporal de personas de un país a otro. Este tipo de medidas se da en el modo cuatro de prestación de servicios del AGCS que consiste en el desplazamiento de personas físicas de un Miembro al territorio de otro Miembro para prestar un servicio. Se mencionan como barreras de este tipo a las restricciones en el número de profesionales extranjeros autorizados para trabajar, condicionados a los *test* de necesidades económicas o cuotas. Las normas que disponen que los nacionales de un país solamente pueden ser proveedores de servicios logísticos, también es un impedimento para el movimiento de personas físicas.<sup>233</sup>

### **B.2.a.iii Otras medidas discriminatorias.**

Dentro de este conjunto de barreras se incorporan a los impuestos y subsidios aplicados de manera discriminatoria a los operadores nacionales frente a los que se establecen para los extranjeros. La OCDE también incluye en este grupo a las prácticas discriminatorias en las compras públicas y la calificación en los programas de OEA. Otro tipo de freno a la provisión de servicios logísticos es que se establezca que los transportistas nacionales tengan acceso preferencial a las instalaciones de depósitos y almacenes de ese país.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> “Pruebas de necesidades económicas”: pruebas que supeditan el acceso a los mercados al cumplimiento de determinados criterios económicos.

OMC [Fecha de consulta: 29 diciembre 2016]. Disponible en: <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/mouvement\\_persons\\_s/mouvement\\_persons\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/mouvement_persons_s/mouvement_persons_s.htm)>

<sup>232</sup> SUGIE, K. ET AL. (2014), op. cit., p. 100.

<sup>233</sup> *Ibídem*, p. 12.

<sup>234</sup> *Ibídem*, p. 12.

#### **B.2.a.iv Barreras a la libre competencia.**

Las restricciones a la competencia pueden derivar en un desincentivo para que los operadores extranjeros inviertan en el mercado del sector logístico. Dentro de esta categoría de obstáculos se pueden indicar a las empresas controladas por el Estado que estén exoneradas de la aplicación de la legislación de la libre competencia. La falta de mecanismos de solución de controversias y mecanismos de apelación a los operadores de servicios logísticos, es considerada por el informe de OCDE, como medidas que van contra la libre competencia. En los casos en que la entidad encargada de gerenciar los aeropuertos, puertos u otras infraestructuras vinculadas al comercio exterior, y brinden servicios de *handling*, pueden generar inconvenientes a los otros proveedores de los mismos servicios. Las leyes que circunscriben la operación de servicios logísticos a una determinada área geográfica, son consideradas dentro de esta categoría.<sup>235 236</sup>

#### **B.2.a.v Transparencia regulatoria.**

Esta categoría incluye las regulaciones sobre publicación y comunicación de las normas y regímenes de licencia, así como los procedimientos para solicitar y renovar las licencias. Las

---

<sup>235</sup> SUGIE, K. ET AL. (2014), op. cit. p. 100, p. 13.

<sup>236</sup> La OCDE, con relación a la competencia en los puertos y servicios portuarios, presenta diferentes prácticas que podrían convertirse en una posición de dominio:

- **Precios excesivos:** establecer un precio que es excesivo porque no tiene una relación al valor económico the producto ofertado.
- **Negativa a prestar servicios:** se podría registrar cuando un puerto con posición de dominio se niega a prestar un determinado servicio a cualquier solicitante. Esta situación puede darse cuando las líneas marítimas operan o son dueñas de sus propias terminales dentro del puerto. Este nivel de integración entre las compañías puede generar incentivos para restringir el acceso a sus instalaciones solamente a sus clientes. Este tipo de casos de denegación de acceso a la infraestructura fue objeto de investigaciones por parte de la autoridad italiana de libre competencia.

Las soluciones a los problemas contra la libre competencia pueden ser remediados a través de las autoridades de competencia. En el caso de posiciones de abuso de dominio de infraestructura, la posible solución sería dividir los componentes del mercado relevante. Para los casos en materia de precios, la solución puede pasar por la regulación de los respectivos precios cuestionados. En la Unión Europea, la DG Competencia de la Comisión Europea, las autoridades nacionales de competencia y las cortes nacionales han realizado investigaciones en el sector portuario. Particularmente, el problema principal en los casos contra la libre competencia en materia portuaria, sustanciados ante la Comisión y la Corte de Justicia, fue el de las dificultades de acceso a los servicios dentro del puerto. En el caso norteamericano la *Federal Maritime Commission (FMC)*, una agencia federal independiente, es la autoridad competente para revisar y administrar las prácticas y acuerdos de los MTO's (operadores logísticos) según lo establecido en la *Shipping Act*. Este tipo de acuerdos deben ser presentados ante la FMC y, pasados 45 días de su presentación, quedan automáticamente eximidos de la ley *Antitrust*, a no ser que la FMC cuestione el acuerdo ante una corte que el acuerdo puede atentar contra la libre competencia, que genere una reducción en el servicio de transporte o un incremento del costo de transportes irrazonables. Este esquema de revisión administrativo – judicial sobre si los acuerdos entre los operadores logísticos y usuarios de dichos servicios en cuando a si constituían una excepción a las normas de libre competencia, ha generado muy pocos casos judiciales.

En la región se puede mencionar el caso de los operadores logísticos y sus prácticas contra la libre competencia el registrado en Chile en 2003. En dicho proceso la Asociación de Exportadores de Chile A.G. (Asoex), formuló una denuncia por la concertación de precios, abuso de posición dominante, precios abusivos y discriminación arbitraria, en contra de empresas de agenciamiento de naves. El principal argumento de Asoex fue la imposición concertada, por parte de los agentes de naves requeridos, de cobros por servicios no solicitados por los exportadores. En este caso el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, a través de la sentencia N° 38/2006, sentenció que la conducta anticompetitiva la de abuso de posición dominante por parte de las agencias de naves, entre sus principales disposiciones.

trabas están constituidas por el excesivo tiempo de procesamiento, costo y número de documentos requeridos.<sup>237</sup>

### **B.2.b. Una visión del sector privado.**

La Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios (*International Federation of Freight Forwarders Associations* –FIATA-) y la Federación Europea de Asociaciones de Transitarios (*European Association for Forwarding, Transport, Logistics and Customs Services* – CLECAT-) hacen un inventario de las políticas restrictivas que puedan afectar a su sector. Estos gremios empresariales alertan contra las malas políticas públicas que quiebran artificialmente a la cadena de suministro, introduciendo la discontinuidad y reduciendo la confiabilidad de la misma.

Dentro de las más importantes mencionan las crestas arancelarias para las materias primas, en donde los aranceles son más altos para los productos terminados, que para los productos primarios. Esta medida impide que se manufacturen los productos en los lugares que son más competitivos. También se mencionan las restricciones que se presentan para el cruce de camiones en las fronteras que reciben las cargas y realizan el viaje de retorno. Como obstáculos diversos se indican: acuerdos bilaterales de fletes que garantizan una participación de mercado de empresas locales menos competitivas, restricciones contra el sabotaje (se incluyen las prohibiciones de embarques de firmas dentro de países determinados, no reconocimientos de acreditaciones profesionales y requisitos de seguridad). Asimismo, se señalan como restricciones gubernamentales aquellas que obligan la utilización de un determinado modo de transporte.<sup>238</sup> Una preocupación especial en el sector empresarial es la intervención del Estado en la tributación del sector de transporte y las medidas tomadas para mitigar la emisión de CO<sub>2</sub> y el daño al medio ambiente.<sup>239</sup>

### **B.3 Incentivos para el desarrollo de los proveedores de servicios logísticos.**

Maika Watanuki propone de manera preliminar a los países emergentes una serie de recomendaciones para la promoción del desarrollo de los servicios del *freight forwarding*, que, desde nuestra perspectiva, es aplicable a los operadores de comercio exterior que realizan un

---

<sup>237</sup> SUGIE, K. ET AL. (2014), op. cit. p. 100, p. 13.

<sup>238</sup> CLECAT Y FIATA (2014) *Role of Freight Forwarders and Logistics in Intermodal Chains*. Position on the UNECE Workshop on the Role of freight forwarders and logistics in intermodal transport chains. Joint Position Paper, junio 2014, p. 5. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://fiata.com/fileadmin/user\\_upload/documents/Position\\_Papers/Role\\_of\\_freight\\_forwarders\\_and\\_logistics\\_in\\_intermodal\\_transport\\_chains.pdf](http://fiata.com/fileadmin/user_upload/documents/Position_Papers/Role_of_freight_forwarders_and_logistics_in_intermodal_transport_chains.pdf)>.

<sup>239</sup> ibídem, p. 7.

servicio logístico tercerizado de forma integral. Las sugerencias variarán de acuerdo a que los países cuenten o no con una legislación específica para los *freight forwarders*. El primer paso debiera ser reconocer a los operadores de comercio internacional con una legislación específica y que los gobiernos incluyan esta temática dentro de los planes nacionales logísticos. Esta normativa debiera incluir incentivos crediticios y beneficios al momento del control de riesgos e incluir la modalidad del servicio puerta a puerta. Como segunda medida, se plantea la necesidad de un diseño institucional en el cual se pueda distinguir un líder que pueda llevar a cabo las reformas regulatorias a medida que evoluciona la industria. A este respecto, la coordinación entre las entidades gubernamentales, el sector privado y la academia es esencial para el desarrollo de los servicios logísticos. En tercer lugar, establecido el diseño institucional, se debe establecer un mecanismo de cumplimiento y monitoreo a fin de imponer las sanciones para aquellos que infrinjan la normativa. Las experiencias más exitosas son las que reservan las regulaciones de entrada al mercado de los operadores logísticos al Estado y, le otorgan a la autorregulación de las asociaciones gremiales logísticas, la potestad de reglar las operaciones de este tipo de intermediarios del comercio internacional. En último lugar, la experta aconseja que la regulación tenga componentes mínimos y flexibilidad suficiente, a fin de tener el espacio suficiente para acomodarse a los constantes cambios tecnológicos que se producen en el campo logístico. Se remarca que, en los países que cuentan con un gran desempeño logístico, se evita la sobrerregulación y duplicidades, con regulaciones apropiadas tanto en materia de entrada, como de operaciones.<sup>240</sup>

Según Nicolette van der Jagt, Director General de CLECAT, opinión que es representativa del ámbito empresarial logística, para que los proveedores de servicios logísticos puedan competir exitosamente, se requiere que se cumplan las siguientes condiciones: poseer una infraestructura suficiente y bien mantenida, abundante personal entrenado, servicios de transporte eficiente y confiable en todos los modos, un ambiente regulatorio amigable para las empresas herramientas de facilitación y condiciones para la promoción de la inversión.<sup>241</sup> Para van der Jagt el rol del gobierno debe dirigirse a incluir en la agenda política logística y conectividad a los siguientes temas:

- Promoción de la inversión en infraestructura.
- Destinar recursos para desarrollar recursos humanos e innovación.

---

<sup>240</sup> WATANUKI, M. (2015), op. cit. p. 85, p.p. 25-26.

<sup>241</sup> VAN DER JAGT, N. (2014) *Role of freight forwarders: Actors of multimodality and appropriate modal choice*. Working Party on Intermodal Transport and Logistics (WP.24). Director General CLECAT, Presentation 12 June 2014 Brussels, p. 6. [Fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en:<[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2014/wp24/van\\_der\\_Jagt\\_\\_CLECAT\\_\\_-\\_2nd\\_session.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2014/wp24/van_der_Jagt__CLECAT__-_2nd_session.pdf)>

- Promoción de la armonización y estandarización de normas técnicas (por ejemplo, emisiones de gases y desarrollo de TIC).
- Asegurar el alineamiento de las diferentes medidas legislativas.<sup>242</sup>

El CLECAT y la FIATA afirman que los gobiernos deberían favorecer la construcción de grandes proyectos de infraestructura logística. Estas entidades gremiales señalan que los Estados están invirtiendo grandes sumas en el desarrollo de clústeres logísticos, en donde existen aglomeraciones de proveedores de servicios logísticos, inversiones en infraestructura de los puertos, aeropuertos, centros intermodales, así como conexiones a través de ferrocarril, carreteras y vías acuáticas. A raíz de la existencia de grandes déficits fiscales, este tipo de inversiones por parte del Estado se encuentran muy comprometidas, por lo que los Estados deben promover la inversión a través de las APP.<sup>243</sup>

Yossi Sheffi, citando a Ricardo García-Becerril, dice que a veces la planificación urbana es ignorada con mucha facilidad. En esta dirección, el papel que desempeñan los gobiernos en la autorización del uso de los terrenos, la evaluación de los impactos medioambientales y la emisión de permisos de ocupación y construcción los convierte en facilitadores o inhibidores indirectos de inversiones privadas en clústeres logísticos.<sup>244</sup> Los gobiernos pueden cumplir un rol facilitador al modernizar los procesos de reglamentación y autorización. Sheffi resalta la experiencia realizada en Panamá, en donde se redujeron los requisitos para las nuevas compañías que llegaban al nuevo desarrollo multimodal (Panamá Pacífico), al crear un centro único en cuanto a los asuntos de autorizaciones y reglamentación.<sup>245</sup>

En el informe conjunto arriba mencionado, ambas federaciones también presentan la necesidad que el Estado otorgue la siguiente lista de incentivos: préstamos para realizar innovaciones, devoluciones tributarias y medidas que facilitan la implementación de nuevas prácticas, tecnologías del transporte de carga y TIC, que aceleren el cumplimiento de reducir las emisiones, disminuir los requerimientos en el transporte y una mayor eficiencia en el transporte y reducir los costos.<sup>246</sup> Sheffi profundiza en el tema de incentivos, subsidios e impuestos, manifestando que la mayoría de los gobiernos intentan atraer a empresas logísticas por intermedio de un amplio rango

---

<sup>242</sup> *ibidem*, p. 14.

<sup>243</sup> CLECAT Y FIATA (2014), *op. cit.* p. 103, p. 6.

<sup>244</sup> SHEFFI, Y. (2014). Clústeres Logísticos. Brindando valor e impulsando el crecimiento, p. 177. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial S.R.L.

<sup>245</sup> *ibidem*.

<sup>246</sup> CLECAT Y FIATA (2014) CLECAT Y FIATA (2014), *op. cit.*, p. 103, p. 7.



de incentivos como terrenos subsidiados, reducción temporal de impuestos, garantías de préstamos y tratamiento preferencial en cuanto a los reglamentos.<sup>247</sup>

#### **B.4 Experiencia comparada en las políticas públicas relacionadas con los operadores logísticos.**

En esta parte de la investigación se realizará un examen de los diferentes enfoques en que los países han tratado de impulsar la industria logística. Esta reseña tiene como objetivo poder individualizar buenas prácticas en materia legislativa, planes de acción e implementación de políticas públicas para fomentar el desarrollo de proveedores de servicios logísticos. Como podrá apreciarse posteriormente, la intervención del Estado apunta, por un lado, a crear un clima de negocios para atraer a los proveedores de servicios logísticos globales a su mercado logístico nacional, y por el otro, impulsar los estándares de calidad en la provisión del servicio a los grandes operadores logísticos nacionales a partir de la conformación de alianzas con sus pares globales. Otro aspecto de atención de política pública, es lograr que las Pymes puedan brindar servicios logísticos especializados, a fin de impulsar el sector logístico –la creación de empleo es el foco de esta preocupación- y fomentar la competencia en dicho sector.

El orden de presentación de cada experiencia nacional se realiza teniendo en consideración a los esquemas de integración regional. En primer lugar, se hace una revisión de las experiencias en el Asia-Pacífico. En este espacio regional es donde las políticas públicas para la promoción de los servicios logísticos han alcanzado un nivel más avanzado. Dentro de este grupo de países, existen países de mayor desarrollo económico (China, Corea del Sur y Japón) que, al tener una perspectiva de la política logística integral desde hace más de veinte años, ya superadas las primeras etapas de desarrollo de su industria, se concentran más en el acceso al mercado global de la cadena de suministros de sus operadores. Otra enseñanza muy valiosa de estos países es que, no solo se han venido preocupando del desarrollo de la infraestructura, sino que también impulsaron el progreso de sus operadores logísticos. Este aspecto es muy resaltante, toda vez que muchos países tienen en mente exclusivamente la modernización de su infraestructura. La riqueza de los ejemplos de países de menor desarrollo relativo de la región (Indonesia, Malasia, Tailandia, Laos y Vietnam) se demuestra en dos aspectos: el primero es generar las condiciones básicas para el impulso de la industria logística (estadio que coincide con la situación peruana) y

---

<sup>247</sup> SHEFFI, Y. (2014), op. cit., p. 105.

la segunda, en que estos países tienen una estrategia diferenciada para el desarrollo de los servicios logísticos (la dimensión *soft* de la logística), aspecto que pasa inadvertido por el énfasis que la mayoría de los países realizan para el desarrollo de infraestructura logística.

En el caso de los países europeos, en dónde se presenta con mucha importancia los objetivos sociales (congestión, ruidos molestos, reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, entre los más importantes) a tener consideración en el diseño de políticas públicas sobre el sector logístico. Del análisis de dichos países (Alemania –primer proveedor mundial logístico- y Holanda), se encuentran dos países que son líderes mundiales en la provisión de servicios logísticos. Estas experiencias apuntan a promover una marca de excelencia logística a fin de mantener su preminencia de sus operadores logísticos a nivel global. En cambio, se registran otras experiencias europeas (España y Francia), sus políticas públicas sobre logística están en un estado incipiente.

Los países latinoamericanos seleccionados (Colombia, Chile y México) se deben a la posibilidad que Perú pueda integrar sus políticas nacionales logísticas con la de los países integrantes de la Alianza del Pacífico.

En todos los casos revisados, existen dos componentes que son considerados prioritarios: la modernización de la infraestructura y contrarrestar la falta de capacitación y atracción a ocupar los empleos en el sector logístico.

#### **B.4.a. Países del Asia-Pacífico**

##### **B.4.a.i China**

Kena Li indica que el gobierno chino ha desarrollado políticas públicas para el desarrollo de la logística y se ha comprometido a establecer y mejorar constantemente su sistema de política de logística, con el fin de lograr un rápido desarrollo de la logística y generar un entorno normativo favorable para este fin.<sup>248</sup> Para esta autora el concepto de cadena de suministro internacional y la logística moderna fue asimilado en la República Popular China en la última parte de la década de los ochenta. En 2001, a través del documento “*Several Opinions on Accelerating the Development of Modern Logistics*”, se hace referencia al desarrollo de la logística moderna. Este informe es bastante

---

<sup>248</sup> LI, KENA. (2014) *Policies and Plans on China's Logistics Development*, p. 51, en B.-l. Liu et al. (eds.), *Contemporary Logistics in China: Consolidation and Deepening*, Current Chinese Economic Report Series, DOI 10.1007/978-3-642-34525-8\_4, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014.

amplio y se alude a las políticas de control macro de la industria logística, apertura del mercado logístico, la construcción de la infraestructura de transporte, estandarización del servicio expreso, circulación comercial, logística relacionada a los productos agrícolas, Internet en la logística, informatización de la logística e internacionalización de las políticas relacionadas a depósitos aduaneros y el despacho aduanero e inspección de *commodities*.

Según la opinión de Peter Rimmer el plan buscaba liberalizar al sector logístico; incentivar la inversión extranjera para la constitución de empresas logísticas locales; promover el desarrollo de los proveedores 3 PL y la consolidación de los operadores domésticos; mejorar el ambiente de negocios; el desarrollo de la infraestructura y el establecimiento de estándares comunes y aplicaciones de tecnologías de la información.<sup>249</sup>

Otro gran paso político ha sido el Duodécimo Plan Quinquenal de 2011 en donde se determinó, entre otros objetivos, el desarrollo de la logística. Ese mismo año se dictó el reporte *Policies and Measures for Promoting the Sound Development of the Logistics Industry*, más conocido como el *State's Guide Nine Guidelines* (Nueve Guías del Estado en Materia logística).<sup>250</sup>

La UNESCAP indica que el Plan Quinquenal hace expresa referencia al desarrollo de un sistema logístico moderno, social, profesional y basado en las tecnologías de la información. Esta misma organización internacional señala que la estandarización es promovida en los servicios logísticos a través de un programa al respecto. Para ello la entidad competente debe revisar y elaborar los estándares de la industria. Adicionalmente, se apuntó a que los estándares de entrada y salida de la industria sean también revisados.<sup>251</sup>

Con relación al Plan Quinquenal, Kena Li remarca que este documento hizo hincapié en las siguientes áreas: el establecimiento de un sistema de servicios logístico moderno, basado en principios sociales e informatizado; una política agresiva para la promoción de empresas 3 PL; un reforzamiento de la construcción e interconexión de infraestructura logística; una mejora de la eficiencia logística; la reducción de los costos logísticos y la promoción del mejoramiento logístico en sectores como el agrícola, minerales e importantes productos industriales; la búsqueda que el desarrollo logístico sea equilibrado en todo el país, a través del establecimiento de parques logísticos y la mejora del nivel de estandarización y la inteligencia del propio sistema.<sup>252</sup> La UNESCAP señala que el Plan Quinquenal hizo especial énfasis en la necesidad de

---

<sup>249</sup> RIMMER, P. (2014), op. cit. p. 83.

<sup>250</sup> LI, KENA (2014), op. cit. ut. supra.

<sup>251</sup> UNESCAP, op. cit., p. 17, p.p. 30-31.

<sup>252</sup> LI, KENA (2014), op. cit. p. 109, p.p. 53-54.

desarrollar la capacidad de las compañías 3 PL y la modernización de los servicios logísticos. Para ello el Ministerio de Transporte ha establecido medidas para el establecimiento de grandes grupos administradores portuarios y empresas 3 PL. A su vez, se buscó promover la tercerización de los servicios logísticos, acción que beneficia a la aparición y fortalecimiento de las compañías dedicadas al 3 PL.<sup>253</sup>

Las Nueve Guías del Estado en Materia Logística, consisten en cuarenta políticas y medidas específicas que cubren las siguientes materias: tributación, tierras, transporte, reforma del sistema, integración de los recursos técnicos para promover la innovación, expansión de la inversión, logística de productos agrícolas y la organización y coordinación administrativa.<sup>254</sup> Concerniente a las políticas públicas para la promoción de los servicios logísticos, el documento de las Nueve Guías del Estado contiene la intención de reducir los costos a través de la reducción de los impuestos y los cargos. En esta materia, se ordenó atacar la inconsistencia de las tasas tributarias para las empresas de almacenaje, distribución, agencia de cargas, con las del transporte. También se ordena un estudio de la política tributaria con relación al uso de la tierra a los depósitos de carga de productos primarios.

Por otra parte, en dichas guías se dispone un apoyo directo para la industria logística en acceso a tierras, acceso al mercado y financiamiento. Este documento establece arreglos preferenciales para la utilización de la tierra para los parques logísticos; bajo ciertas condiciones regulatorias, disponer la reducción de las condiciones para la aprobación en las calificaciones y alentar a las empresas logísticas para que desarrollen operaciones intra-regionales. Además, la guía establece apoyo financiero a las grandes empresas logísticas para la construcción de instalaciones dedicadas al transporte, almacenaje, distribución, informática. En este sentido, se hace mención para una mejora continua de mecanismos financieros y de inversión para la industria logística.<sup>255</sup>

De otro lado, los lineamientos han ordenado medidas para mejorar las prácticas logísticas que consisten en las siguientes:

- Apoyo a las empresas logísticas para que integren recursos a través de fusiones o adquisiciones, cooperación o alianzas.
- Ayuda a las empresas logísticas domésticas (*commercial circulation enterprises*) a fin que puedan realizar una distribución conjunta con las grandes empresas.

---

<sup>253</sup> UNESCAP, op. cit., p. 17, p. 31.

<sup>254</sup> LI, KENA (2014), op. cit. p. 109, p. 55.

<sup>255</sup> ibídem, p. 57.

- Establecer políticas tributarias de apoyo y de ubicación de personal para alentar que las grandes empresas manufactureras abandonen sus activos y operaciones logísticas.
- Propiciar que las empresas logísticas incorporen tecnología para el suministro de la cadena de abastecimiento y plataformas informáticas.

Peter Rimmer, citando una investigación del Banco de Desarrollo Asiático,<sup>256</sup> dice que el sector logístico chino todavía permanece sobre-regulado, ofrece un servicio fragmentado al mercado y hace un uso ineficiente de la infraestructura, lo que conduce a una baja eficiencia y confiabilidad, poseer un pobre nivel de seguridad y a la falta de sustentabilidad del sistema.

En esa misma investigación se puntualiza, dentro de otros objetivos de política pública en la materia, como prioridades de corto plazo a las siguientes metas: el mejoramiento del marco regulatorio y la regulación del mercado. Dentro de la primera categoría se señalan como acciones prioritarias: el perfeccionamiento de la dirección de las políticas para el desarrollo logístico, la reforma del marco regulatorio, la promoción de los estándares técnicos y la consolidación del rol estratégico del Estado en la inversión en transporte y la logística. En cuanto al segundo objetivo, se establece como acciones de corto plazo al mejoramiento de los servicios de carga, la introducción de mecanismos para fomentar la honestidad y confianza en el mercado de la carga, la creación de un sistema logístico y de seguros eficientes, el perfeccionamiento de los controles en la exportación e importación, el ajuste del régimen de supervisión para los operadores logísticos y el mejoramiento de la regulación para la distribución urbana.<sup>257</sup>

El referido autor manifiesta que, uno de los problemas regulatorios relacionados con los proveedores de servicios logísticos, proviene del sistema de licencias vigente en dicho país, ya que éstos deben solicitar múltiples licencias, a veces de diferentes oficinas pertenecientes al mismo gobierno central y tienen que pagar impuestos aún antes de entrar en operaciones.<sup>258</sup>

#### **B.4.a.ii Corea del Sur**

Ya con bastante anterioridad al comienzo del presente siglo la República de Corea del Sur ha estado desarrollando políticas públicas vinculadas a la logística. En las primeras normas dictadas a principios de la década de los noventa se hizo un mayor hincapié a cada uno de los medios de

<sup>256</sup> Report from China's Transport Planning Research Institute: Transport Efficiency through Logistics Development (2012)

<sup>257</sup> RIMMER, P. (2014), op. cit., p. 83, p.p. 368-369-370.

<sup>258</sup> RIMMER, P. (2014) op. cit. p. 83, p. 269.

transporte. En 2007 se dicta el *Framework Act on Logistics Policies* (Ley Marco de las Políticas Logísticas), la cual establece que cada cinco años se deba ir actualizando el Plan Maestro Nacional Logístico elaborado para un período de diez años, según los lineamientos de la Ley Marco.

Esta Ley Marco tiene como objetivo el desarrollo de la industria de la logística de forma sistemática, mediante la promoción de actividades logísticas inmediatas, puntuales, convenientes y seguras y la integración de las políticas del gobierno relacionadas con la logística interconectada armoniosamente.<sup>259</sup> Como fue mencionado anteriormente, esta ley establece el proceso formal para la elaboración del plan nacional logístico. El Ministerio de Tierras, Transporte y Asuntos Marítimos es el órgano encargado para elaborar el plan maestro por un término de diez años, que debe ser revisado cada cinco años. A su vez, dicho Ministerio debe preparar un plan de ejecución de un año. También se prevé la redacción de un Master Plan Regional para cada ciudad, documento que es complementario al plan nacional.<sup>260</sup>

La Ley Marco apunta a obtener la eficiencia del sistema logístico a través de tres factores. El primero consiste en la expansión de la infraestructura y equipo logístico. Una segunda área de atención es la estandarización de los equipos y costos de la logística. Un tercer campo de preocupación de la ley es el desarrollo de las tecnologías de la información en el campo de la logística.<sup>261</sup>

Por su parte, en el Plan Maestro Nacional Logístico (2011-2020) tiene como visión que el país se convierta en el *hub* del Noreste del Asia, contando con costos competitivos; desarrollando una industria logística que provea servicios de valor agregado y que logre ubicarse dentro de las cinco industrias del país y que sea una industria que lidere la logística verde, esto es con bajas emisiones de carbono.<sup>262</sup>

Otro aspecto importante cubierto por el Plan Maestro Nacional es el fortalecimiento en la implementación de las políticas logísticas, a través de una entidad que coordinara las diferentes políticas (Comité Nacional Logístico), apoyado por una unidad dedicada a tal fin. Por último, el Plan Nacional Logístico enfatiza la necesidad de contar con un sistema logístico ecológicamente amigable.<sup>263</sup>

---

<sup>259</sup> Artículo 3° de la *Framework Act on Logistics Policy*.

<sup>260</sup> UNESCAP, op. cit., p. 17, p. 37.

<sup>261</sup> *ibídem*, p. 39.

<sup>262</sup> *ibídem*, p. 43.

<sup>263</sup> *ibídem*, p. 44.

La modificación del Plan Básico Nacional Logístico (2011-20) incorporó los siguientes tres objetivos de política pública: a) garantizar el valor agregado de la logística global, b) establecer un sistema logístico integral y c) reforzar la competitividad de las empresas logísticas domésticas. Para cumplir dichos objetivos se han formulado las siguientes estrategias: a) atraer a las casas matrices de las corporaciones globales del noreste asiático, b) desarrollar un nuevo modelo de negocios dentro de una zona integrada en el noreste asiático, c) mejorar y establecer la capacidad de provisión de servicios, d) alentar que las compañías logísticas presten servicios en mercados extranjeros y e) expandir el mercado interno de los servicios logísticos.<sup>264</sup>

Un Comité Presidencial tuvo como meta la atracción de corporaciones logísticas globales que ofrezcan un alto volumen de servicios en el mercado coreano, planificándose dicha estrategia en tres etapas. La primera etapa (2005-09) tenía como prioridad la expansión del mercado de los operadores 3 PL, lo que generaría economías de escalas, permitiendo el desarrollo de compañías que presten servicios logísticos integrados. Para el segundo estadio (2010-14) la estrategia se centró en la constitución de empresas logísticas para atender el mercado regional de la cuenca del Pacífico. El objetivo para el tercer tramo (2014 en adelante) es que las empresas logísticas coreanas puedan competir con sus contrapartes globales.<sup>265</sup>

Hacia el año 2006 el gobierno de Corea del Sur, a fin de fomentar la competitividad de los proveedores logísticos nacionales, se concentró en medidas que le permitieran proveer servicios logísticos integrados. Teniendo en consideración este fin, el gobierno promulgó la *Integrated Logistics Industry Certification Act* (Ley de la Certificación de la Industria Logística Integrada) con el objetivo de asistir a las empresas proveedoras de servicios logísticos, lo que les permitiría brindar sus servicios de manera especializada y diferenciada.<sup>266</sup> El sistema de certificación incluía como beneficios para las empresas certificadas el poder ocupar un lugar en las instalaciones logísticas, expandir dichas instalaciones, obtener préstamos, incentivos necesarios para acceder mercados extranjeros y beneficios tributarios.<sup>267</sup> Esta ley pretende establecer una red logística global y fomentar los proveedores de logística global que pueden integrar los servicios de logística. Se busca crear proveedores logísticos de calidad internacional y que el modelo de negocios busque la diversidad de servicios, con una perspectiva de largo plazo. En consecuencia, los proveedores de servicios logísticos coreanos (compañías logísticas globales, agentes de carga, líneas marítimas y empresas de transporte terrestre) puedan proveer servicios logísticos integrados, más allá de

---

<sup>264</sup> RIMMER, P. (2014), op. cit. p. 83, p. 313.

<sup>265</sup> ibídem, p. 300.

<sup>266</sup> PARK, H. Y LEE, Y. (2015). *The Efficiency and Productivity Analysis of Large Logistics Providers in Korea*. The Asian Journal of Shipping and Logistics, p.p. 469-470. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ajsl.2016.01.005>

<sup>267</sup> ibídem, p. 475.

simples servicios logísticos, y que sus negocios se expandan al mercado internacional. Las políticas de apoyo del gobierno coreano tienen como objetivo facilitar la entrada de al menos dos o tres de proveedores logísticos de los mejores veinte proveedores a nivel global para el año 2015 y para el año 2020 el ingreso al mercado de uno o dos proveedores de los mejores proveedores a nivel global.<sup>268</sup>

La mencionada ley define a los proveedores logísticos integrados como las firmas con más de una operación logística y con un alto nivel de ventas. Las actividades tipificadas como operación logística son: el transporte, las instalaciones logísticas (almacenes y terminales), el agenciamiento de carga y servicios logísticos varios. Adicionalmente, como un nivel de ventas se les requiere un 3% de las ventas correspondientes al sector logístico del total de las mismas y que las ventas de los servicios de 3 PL deben exceder el 40% del total de las ventas. Para aquellas empresas que no cumplan con los requisitos mencionados, también se les permite ingresar al mercado logístico integrado a través del establecimiento de alianzas estratégicas con otras firmas. Los requerimientos para poder llevar a cabo tales alianzas son: los socios de la corporación sean cinco o menos, la utilización de una marca compartida y una operación conjunta de un sistema de información y una red logística.<sup>269</sup>

Relacionado con la promoción de los servicios logísticos, la Ley Marco de las Políticas Logísticas incluye medidas para la mejora de la eficiencia en logística a través la estandarización, colaboración y disseminación de la información. En otro orden de ideas, se incorporan normas que alientan la competitividad del sector, el entrenamiento del personal perteneciente a este sector y la internacionalización de la industria.<sup>270</sup> Esta ley prevé el apoyo a las empresas logísticas tipo 3 PL, a través del apoyo financiero a aquellas empresas que tercericen su logística en favor de las compañías 3 PL. También se incluye el mecanismo de certificación de las empresas logísticas que provean servicios de transporte, almacenaje y los de valor agregado. Se regula el control a la entrada y salida de las agencias de carga internacionales (*international freight forwarding*) a través de estándares mínimos (se exige un registro, un capital mínimo, contar con una póliza de seguros y no estar procesado por delitos dolosos). Por otra parte, la ley se refiere a la necesidad de desarrollar el capital humano en el campo logístico, estableciendo los lineamientos de programas de entrenamiento. Adicionalmente, se fomenta el desarrollo de la Asociación Logística, para lo cual se establece apoyo administrativo y financiero para el funcionamiento de la misma.

---

<sup>268</sup> ibídem, p. 470.

<sup>269</sup> ibídem.

<sup>270</sup> UNESCAP, op. cit., p. 17, p.p. 38-39.



Por su parte, el Plan Maestro Nacional Logístico propone medidas de promoción para las empresas 3PL como reducciones impositivas y servicios de consultoría. Igualmente, se busca la tercerización de la logística de las instituciones públicas en favor de las empresas 3 PL y una certificación de demuestre que una empresa pueda operar a nivel global, a fin de lograr la internacionalización de las empresas logísticas coreanas.<sup>271</sup>

#### **B.4.a.iii Japón**

Las políticas públicas sobre logística, a partir de los finales de los noventa, se fueron renovando periódicamente en el Japón. El primer hito fue la Política Integral Logística para el periodo 1997-2001. Los objetivos de dicho instrumento fueron la de promover servicios logísticos convenientes y atractivos en la cuenca del Asia-Pacífico, promover la oferta de servicios logísticos de bajo costo para el mercado doméstico y dictar medidas que pudieran atacar los problemas energéticos, ambientales y de transporte en el país. Estas metas fueron acompañadas de las medidas que estaban dirigidas a la construcción de infraestructura logística, la promoción la desregulación en el sector logístico y constituir un sistema logístico avanzado. Es importante señalar que, en sus comienzos, las políticas públicas sobre logística, más que enfocarse en el mercado logístico internacional, se centraron en la logística doméstica del Japón.<sup>272</sup>

La Política Integral Logística para el periodo 1997-2001 no abordó el tema de los proveedores de servicios logísticos 3 PL. Para esta época los operadores logísticos 3 PL no fueron objeto de las políticas públicas del Japón, sino que éstos comienzan a entrar en la órbita del Estado japonés recién a finales de los noventa.<sup>273</sup>

La nueva Política Integral Logística proyectada para el término 2001-2005 giró su enfoque al campo de la logística global, como consecuencia del aumento de la competencia en el mercado internacional logístico. A partir de esta nueva realidad, el gobierno japonés impulsó el establecimiento de un sistema logístico *high-tech*, basado en el funcionamiento de los sistemas de intercambio de datos, transporte inteligente y de información geográfica. Por otro lado, la visión pública apuntó mitigar los problemas que puedan generar el transporte y la logística vinculados al tema de calentamiento global, contaminación del aire, eliminación de desechos y seguridad.<sup>274</sup>

---

<sup>271</sup> UNESCAP, op. cit., p. 17, p. 47.

<sup>272</sup> RIMMER, P. (2014), op. cit. p. 83, p. 236.

<sup>273</sup> ibídem.

<sup>274</sup> ibídem, p. 237.

En la actualización de la Política Integral Logística para el término 2001-2005, se hace mención específica al desarrollo de los proveedores de servicios logísticos. Para comienzos de la década citada, las 3 PL japonesas se han ido transformando a través de alianzas, fusiones y adquisiciones. Adicionalmente, en función a los cataclismos producidos en Japón, las industrias manufactureras y distribuidoras locales comienzan a formalizar convenios con empresas que se conectan a las cadenas de suministro internacional.

Esta nueva visión política, en cuanto a los proveedores de servicios logísticos, propone reducir los requisitos de entrada al mercado y la profesionalización del personal en esta disciplina. Asimismo, no solamente se postula el crecimiento de las empresas domésticas en el mercado logístico, sino también la posibilidad de atraer al mercado japonés proveedores de servicios logísticos globales. Por último, se dispusieron estrategias para revitalizar el transporte multimodal, fomentar la privatización, otorgar de incentivos al agrupamiento de las empresas logísticas, desregular el mercado de *freight forwarders* y eliminar algunas restricciones, para permitir así, el ingreso de nuevos operadores de almacenes en el país.<sup>275</sup>

La tercera actualización se realizó en 2005 y fue proyectada hasta el año 2009. Estos nuevos lineamientos abarcaron a las siguientes materias: optimización del sistema logístico -por intermedio de la implementación de sistemas electrónicos en los puertos- (esto apuntaba a agilizar los procedimientos de exportación e importación) y la mejora de la logística entre regiones. Otras estrategias resaltantes fueron la de revitalizar el transporte multimodal y la constitución de *super hubs*, lo que conduciría a realizar esfuerzos para mejorar la competitividad logística en el campo internacional.

El periodo 2009-2013 la estrategia precisó tres grupos de problemas que requerían cambios en la logística del país:

- a) La internacionalización de la cadena de suministros: este fenómeno condujo a una mayor demanda de servicios de transporte y estuvo acompañado por la expansión de las subsidiarias de empresas japonesas en diferentes áreas del Asia.
- b) El calentamiento global, esta temática estaba vinculada a las obligaciones del país asumidas en el Protocolo de Kioto.

---

<sup>275</sup> ibídem, p.p. 237-238.

- c) La necesidad de incrementar la seguridad, especialmente a fin de evitar los accidentes y poder afrontar desastres naturales.

Se instituyeron tres pilares de política para fomentar una cadena logística global eficiente, que sirva de apoyo a las cadenas de suministro de las multinacionales japonesas, crear conciencia sobre una logística “verde” y fortalecer la seguridad en la cadena logística.<sup>276</sup>

La posterior modernización de las políticas públicas en logística (2009-2013) volvió a destacar la necesidad de contar con personal entrenado y capacitado en el sector logístico, lo que influiría en el desarrollo de los proveedores 3PL.<sup>277</sup>

Por último, en 2013 se ha producido el último reajuste a la Política Integral Logística. Esta nueva visión sigue haciendo énfasis en que la logística apoye a la cadena suministro global, que genere la menor cantidad de efectos en el ambiente y que permita superar las catástrofes naturales.<sup>278</sup>

#### **B.4.a.iv Indonesia**

El Plan Nacional Logística indonesio fue producto del consenso de autoridades del sector público, representantes del empresariado, academia y expertos internacionales. Este documento obtuvo rango legal a través de la Regulación Presidencial N° 26/2012 en el año 2012. Esta norma es una guía y marco para desarrollar el sistema logístico por los ministerios relevantes, gobiernos provinciales y municipales y el sector privado de Indonesia. Se instituye una estructura institucional que garantice las metas planteadas en el Plan Nacional Logístico. La materia logística está a cargo de un Equipo Nacional de Logística, encabezado por un encargado del mismo, quien es un adjunto para la coordinación de políticas e industrias. Este equipo está secundado por una Secretaría General, a cargo de un Secretario General del Equipo Nacional de Logística y compuesto por un conjunto de académicos y profesionales del sector. Este esquema está complementado por seis Grupos de Trabajo -conforme a los factores claves identificados- integrados por funcionarios públicos, representantes del sector privado y la academia.<sup>279</sup>

Su visión al año 2025 es estar localmente integrados, globalmente conectados para la competitividad nacional y el bienestar social. La misión del plan está desdoblada en dos aspectos.

---

<sup>276</sup> ibídem, p.p. 240-241-242.

<sup>277</sup> ibídem, p. 267.

<sup>278</sup> ibídem, p. 243.

<sup>279</sup> UNESCAP, op. cit., p. 17.

El primero consiste en el soporte para el efectivo y eficiente flujo de mercaderías para que las necesidades básicas sean cumplidas y que los productos tengan precios competitivos en los mercados domésticos, regionales y globales. La segunda meta proyecta crear nodos logísticos nacionales y, así, construir la conectividad entre áreas rurales y urbanas, regiones, islas y los *hubs* de puertos internacionales, a través de la colaboración de distintos sectores.<sup>280</sup>

El plan tiene como objetivos: a) el aseguramiento de la disponibilidad de *commodities* básicos y estratégicos en toda Indonesia a precios asequibles que permitan una sociedad justa y próspera y la soberanía e integridad nacional; b) la reducción de los costos logísticos a través de la mejora del flujo de bienes y la mejora en la provisión de servicios logísticos nacionales y c) estar preparados para el cumplimiento de las obligaciones internacionales como la integración logística en el Comunidad Económica del ASEAN y la generada en el mercado global. Se individualizan a seis factores claves en el Plan Nacional como son: los recursos humanos, las tecnológicas de la información, los proveedores de servicios logísticos, la infraestructura, la armonización de las políticas y regulaciones y los productos básicos esenciales.<sup>281</sup>

En otro orden de ideas, la planificación logística está prevista en tres fases. La primera que va desde 2011 al 2015, tiene como meta establecer un sistema nacional logístico efectivo y eficiente, que permita obtener una visión integrada y cree una sólida base para que se pueda producir la conexión con las redes del ASEAN. A tal efecto, se plantean como acciones la de realizar una revisión regulatoria, desarrollar los recursos humanos e impulsar una mejora en la infraestructura logística.<sup>282</sup>

En la segunda fase (2016-2020) se busca consolidar la integración logística doméstica y la sincronización, coordinación e integración con las redes logísticas del ASEAN. A su vez, se proyecta dejar las bases para estar integrados en el mercado logístico global. Como tareas se incluyen la de expandir la infraestructura logística, creación de capacidades para los actores y proveedores de servicios logísticos, a fin de lograr la conexión del sistema doméstico con el nacional.<sup>283</sup>

Para la última fase (2021-2025) la aspiración es la que el sistema nacional logístico se conecte con la red logística global.<sup>284</sup>

---

<sup>280</sup> *ibídem*, p. 32.

<sup>281</sup> *ibídem*, p. 32.

<sup>282</sup> *ibídem*, p. 33.

<sup>283</sup> *ibídem*, p. 33.

<sup>284</sup> *ibídem*, p. 33.

#### **B.4.a.v Malasia**

En el Tercer Plan Industrial para 2006-2020 se incorporó el Plan Nacional Logístico, cuya coordinación está a cargo del Ministerio de Comercio Internacional e Industria. En dicho plan se considera a la logística como una industria prioritaria para el país.<sup>285</sup>

Desde el punto de vista institucional, se constituye un Consejo para el Desarrollo de la Logística malaya, que funciona como un punto focal para la coordinación de las estrategias, políticas y regulaciones. Tiene como competencias alinear las políticas públicas en materia logística con el Plan Industrial y de coordinar el diseño de las políticas logísticas, monitoreo e implementación con todos los ministerios, agencias y autoridades a nivel federal y estatal.

El Plan Nacional Logístico se basa en seis ejes estratégicos. El primero de ellos consiste en crear una industria logística eficiente y competitiva que pueda apoyar los esfuerzos malayos para su industrialización. Este puntal abarca la promoción de operaciones que cubran la totalidad de la cadena de suministro (*door-to-door*), el establecimiento de una entidad profesional de acreditación de estándares, que las empresas vinculadas al gobierno utilicen los servicios de empresas logísticas domésticas en el comercio internacional, el impulso de la capacidad y actividad de las empresas logísticas a través de las adquisiciones y fusiones empresariales. En este mismo rubro, se alienta los descuentos por parte de los operadores de terminales a los agentes de carga y NVOCC que estén involucrados en proveer servicios de valor agregado. También se reconoce la posibilidad de impulsar la creación de capacidades, permitiendo una mayor participación accionaria de ciertas empresas logísticas extranjeras en las nacionales.<sup>286</sup>

Un segundo eje está constituido por el desarrollo de la industria en modos de transporte determinados, con el fin de competir en el mercado internacional. En este pilar se resalta la importancia del transporte multimodal, corredores nacionales de transporte y la navegación en aguas interiores.<sup>287</sup>

La expansión y modernización de la capacidad de la industria para acrecentar su participación en la cadena global de suministros compone el tercer eje temático. Este objetivo es traducido en las siguientes medidas:<sup>288</sup>

---

<sup>285</sup> ibídem, p. 33.

<sup>286</sup> ibídem, p. 34.

<sup>287</sup> ibídem, p. 35.

<sup>288</sup> ibídem, p. 36.

- La selección de corredores nacionales y centros logísticos estratégicos que sirvan de guía para la elección e impulso de depósitos, almacenes, operadores regionales y virtuales y *hubs* logísticos.
- Se fomenta la realización de alianzas con operadores globales y expandir sus operaciones internacionales de los terminales portuarios y aeroportuarios.
- Se asiste a operadores 3 PL y 4 PL para que exploren oportunidades de exportación e inversión en el extranjero.
- La armonización de regulaciones y normas es implementada para lograr un clima regulatorio favorable.

Un cuarto pilar es la aplicación de las tecnologías de la información a la industria logística. El aseguramiento de una adecuada oferta laboral para satisfacer los requerimientos de largo plazo de la industria constituye el quinto eje estratégico. Por último, la sexta columna corresponde a la mejora institucional a través de una coordinación inter-ministerial y una agencia que elabore los planes, revise la implementación y lleve a cabo el monitoreo de las medidas que afectan a la industria.<sup>289</sup>

#### **B.4.a.vi Tailandia**

La Estrategia Nacional Logística tailandesa fue publicada en el año 2004. Su visión consiste en convertir a Tailandia en el *hub* logístico del Sudeste Asiático y de la Región del Gran Mekong, en particular. Este instrumento fue precedido por El Desarrollo de la Estrategia Logística para el periodo 2007-2011, cuyo contenido fue actualizado para el término 2013-2017. Se dispone un Consejo Nacional Logístico que es el responsable de la implementación y el desarrollo a futuro de la logística. Este es el principal órgano competente sobre la materia en el gobierno. A su vez, este Consejo está compuesto por un Comité Directivo para el Desarrollo Logístico, comandado por el Primer Ministro, y el Consejo de Desarrollo Logístico. El Comité está constituido por representantes de Ministerios, por parte del sector público, y por diferentes autoridades de los gremios empresariales. Las competencias de este Comité son las de establecer las políticas y planes del sector logístico y formular recomendaciones para el dictado de normas en las siguientes materias: financiamiento, *marketing*, investigación, creación de capacidades, protección

---

<sup>289</sup> *ibídem*, p. 36.

al consumidor. Adicionalmente, puede realizar propuestas para modificar la estructura institucional.

Por el lado del Consejo, son encargados de seleccionar los miembros de los Grupos de Trabajo, orientar y evaluar el trabajo de los mismos. Este esquema institucional es perfeccionado por los siguientes grupos de trabajo: infraestructura logística; legislación; infraestructura en tecnologías de la información; recursos humanos y educación; mercadeo y promoción y apoyo a las Pymes.<sup>290</sup>

El Plan Estratégico para Desarrollo de la Logística (2007-2011) fijó un plan de corto plazo para la industria. La meta específica era la de bajar los costos logísticos en porcentaje del PBI del 19% al 16% correspondientes a los años 2005 al 2011 respectivamente (UNESCAP, 2013, pág. 48).<sup>291</sup>

Esta estrategia se basó en cinco temas viales como: la mejora del negocio logístico, la optimización de la red de transporte y logística, la internacionalización de los servicios logísticos, la promoción de la facilitación de comercio y la creación de capacidades.<sup>292</sup>

En cuanto a la optimización de la red de transporte y logística, el objetivo era la constitución de un sistema integrado logístico que permita que Tailandia sea el *hub* logístico de Indochina. En segundo lugar, la modernización de los proveedores de los servicios logísticos tailandeses, tenía como meta la competitividad y que los operadores logísticos puedan brindar servicios de valor agregado. Esta era la finalidad de la estrategia de la internalización de dicho tipo de servicios. Este anhelo se realizó a través de la promoción de alianzas comerciales de compañías locales y extranjeras. Por último, la formación de personal para la industria logística, era la principal preocupación de la estrategia de creación de capacidades.<sup>293</sup>

La actualización del Plan Estratégico para Desarrollo de la Logística (2013-2017), se realizó a través del instrumento denominado “La Facilitación del Comercio y de la Cadena de Suministro para la mejora de la Ventaja Competitiva”. Esta guía se basa en la visión de la logística en la cadena logística y la importancia de la facilitación de comercio. El plan incorpora tres misiones: la mejora de la cadena de suministros, la promoción de la facilitación de comercio y la creación de capacidades.<sup>294</sup>

---

<sup>290</sup> ibídem, p.p. 64-65.

<sup>291</sup> ibídem, p. 48.

<sup>292</sup> ibídem, p.p. 49-50.

<sup>293</sup> ibídem, p.p. 50-51.

<sup>294</sup> ibídem, p. 54.

#### **B.4.a.vii República Popular de Laos**

A partir de la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, se redactó el Plan Quinquenal del Desarrollo Nacional Socio-Económico para el período 2006-2010. En dicho plan se destacó que el desarrollo de la logística debía ser una de las principales herramientas para materializar la transformación de un país sin límites a uno de conexiones terrestres. La visión de la estrategia logística se concentró en convertir al país en un *hub* de servicios logísticos de la subregión del gran Mekong. Por su parte, se pretende que la estrategia nacional logística aborde los temas de la facilitación del transporte terrestre en la subregión del gran Mekong vía Laos y la expansión del mercado y los negocios logísticos.<sup>295</sup>

La Estrategia Logística Nacional, al mismo tiempo, se subdivide en otras tres estrategias: a) la integración del flujo de carga, b) la promoción del negocio y c) la expansión del mercado logístico. Para la primera estrategia, en cuanto a la integración de los flujos de carga, se disponen las siguientes acciones: el desarrollo de un *hub* logístico, el mejoramiento de las principales rutas logísticas, la promoción de la eficiencia del transporte y la provisión de valor agregado en los servicios. Para el objetivo de la promoción del negocio logístico se pensaron como acciones: la atracción de los proveedores de servicios logísticos extranjeros, el fortalecimiento de las compañías logísticas nacionales y la racionalización de la administración logística. Por último, para la expansión del mercado logístico se ha pensado en la optimización del Acuerdo de Transporte Transfronterizo (CBTA), la refacción de los pasos transfronterizos y la liberalización del mercado logístico.<sup>296</sup>

Las políticas públicas destinadas al desarrollo de los servicios logísticos en Laos, dentro de la Estrategia Logística Nacional, están incluidas en la temática de promoción del negocio logístico.

Laos cuenta con muy pocas empresas logísticas. La mayoría están ubicadas en Vietnam y se encargan de realizar operaciones de importación y exportación que simplemente transitan por el territorio de Laos. El tamaño de las compañías es muy pequeño, a comparación de los operadores logísticos extranjeros, por ese motivo les resulta muy difícil acumular capital y *know how*. Por otro lado, las restantes compañías logísticas domésticas son de transporte camiones muy pequeñas o aquellas cuyos dueños son los propios conductores. Con la existencia de numerosas

---

<sup>295</sup> JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (2011) *Chapter 6 National Logistics Strategy*, p.p. 6-1-6-2, en The Comprehensive Study on Logistics System in Lao People's Democratic Republic, Final Report, Volume 1: National Logistics Strategy, January, 2011. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <[http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/12019964\\_01.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12019964_01.pdf)>

<sup>296</sup> *ibídem*.



empresas de este tipo se genera una sobreoferta a la demanda existente, lo que conduce a un margen de ganancia muy exiguo y una baja calidad del servicio de transporte doméstico.

Esta situación está acompañada por la intervención del Estado en el mercado logístico. Ante ello, la estrategia recomienda liberalizar el mercado logístico, esto es crear un mercado libre y competitivo logístico, tanto para los proveedores locales, como para los extranjeros.

Asimismo, este documento señala dos aspectos fundamentales para ser acometidos:

- a) Proveedores domésticos: se plantea la necesidad de la participación de proveedores logísticos internacionales en el mercado laosiano. Esto traería como consecuencia la provisión de servicios logísticos de alta calidad, lo que podría inducir a las empresas domésticas a mejorar sus estándares a través de diferentes esquemas de colaboración.
- b) Política industrial: el desarrollo de una política que impulse la competitividad de las empresas logísticas laosianas en términos de nivel de servicio y administración logística.

El desarrollo de los servicios logísticos se planifica a través de la atracción de los proveedores de servicios logísticos extranjeros, el fortalecimiento de las compañías logísticas y la racionalización de la administración logística (este rubro cabe en el tema de la institucionalidad logística). Para lograr el ingreso de los operadores logísticos internacionales, se prevé un programa de promoción que incluya incentivos tributarios, a la inversión y al registro de vehículos. De igual forma, se formula un plan de desregulación de la industria logística. Este plan incluye la desregulación de determinados aspectos del negocio logístico como los de requisitos de ingreso, licencias, permisos y notificaciones.

Otro componente fundamental de acciones lo constituye el fortalecimiento de las compañías logísticas nacionales. Para ello, se diseñan los siguientes programas: el cultivo de empresas líderes, incubación de nuevas empresas, relacionamiento entre empresas, desarrollo de asociación gremial, limitación de responsabilidad y creación de capacidades.

#### **B.4.a.viii Vietnam**

Vietnam no cuenta con una legislación específica en materia logística. En esta disciplina, adicionalmente, existe una fragmentación administrativa, lo que deriva en un ambiente incierto y, según la opinión de Banomyong, Thai y Yuen, a políticas contradictorias en este sector. Las

normas legales que tratan sobre la logística son la Ley de Comercio de 2005 y el Decreto N° 140/2007/ND-CP. Para cada modo de transporte, Vietnam tiene un diferente marco legal: para el modo marítimo el Código Marítimo de 2005, La Ley de Aviación Civil de 2006, el Decreto 125/ND-CP sobre transporte multimodal de 2003, la Ley sobre Navegación Interior de 2004 y La Ley de Caminos y Tráfico de 2001.<sup>297</sup>

En materia de desajustes normativos, los mencionados autores indican como ejemplo de este fenómeno, el conflicto existente entre el Decreto 140/2007/ND-CP y el Decreto 125/2003/ND-CP. El Decreto 140/2007/ND-CP<sup>298</sup> regula a los servicios de la cadena logística separadamente, en este sentido se refiere a servicios únicos como podrían ser los de almacenaje o manipuleo de la carga. Según este decreto una empresa que quiera dedicarse al conjunto de servicios que reglamenta debe estar registrada de acuerdo a la ley vietnamita, siendo el Ministerio de Planeamiento e Inversiones la autoridad competente del registro. Por el contrario, el Decreto 125/2003/ND-CP, para todos los operadores de transporte multimodales, dispone que dicho registro debe efectuarse ante el Ministerio de Transporte. Otra contradicción detectada entre ambas normas es en el campo de campo de la responsabilidad de los proveedores de servicios logísticos, en la medida que estipulan diferentes límites de responsabilidad. Este ejemplo lleva a Banomyong, Thai y Yuen a afirmar que es necesario revisar en el futuro el contenido de la regulación en detalle con el fin de asegurar la unidad del marco legal e institucional para las actividades de logística en Vietnam.<sup>299</sup>

En este sentido, un Informe conjunto del Banco Mundial y el Comité Nacional para la Cooperación Económica Internacional de Vietnam, elaborado en 2013, señala que los servicios de logística son rudimentarios en dicho país, y el conocimiento de los servicios logísticos es aún más débil. Dicho informe propone recomendaciones para la mejora de la logística comercial para lo cual señala que se debe contar con una definición clara de servicio logístico, las condiciones de

---

<sup>297</sup> BANOMYONG, R.; THAI, V. & YUEN, K. (2015) *Assessing the National Logistics System of Vietnam*. The Asian Journal of Shipping and Logistics. Volume 31 Number 1, p. 42. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ajsl.2015.03.002>.

<sup>298</sup> El Decreto 140 clasifica los servicios logísticos en tres categorías y establece las condiciones tanto para los proveedores nacionales y extranjeros para cada uno de estas categorías. Las tres categorías de servicios de logística definidos en el Decreto son como sigue:

(i) los servicios logísticos primarios; éstos incluyen la carga y descarga de bienes, incluyendo la carga de mercancías en contenedores; almacenamiento y patio de almacenamiento de la carga; Servicios de agencias de transporte de mercancías, incluyendo la finalización de los procedimientos de despacho de aduanas y la preparación para carga y descarga de mercancías; y otros servicios auxiliares, tales como recibir, archivar y gestionar la información acerca transporte y almacenamiento de mercancías en todo el servicio completo cadena logística.

(ii) los servicios logísticos relacionados con el transporte marítimo entre ellos, en el interior navegación, aire, ferrocarril, carretera y transporte cadena de servicios.

(iii) Otros servicios logísticos relacionados, que incluyen controles técnicos y análisis; servicios postales; servicios mayoristas y minoristas, tales como gestión de almacenamiento, recogida, recolección, clasificación, la redistribución y la entrega de las mercancías; y otros servicios auxiliares de transporte.

<sup>299</sup> BANOMYONG, R.; THAI, V. & YUEN, K. (2015), op. cit. p. 123, p.p. 43-44.

negocio de servicios logísticos, y la limitación de la responsabilidad de las entidades de negocio de logística.<sup>300</sup>

El SLN, dejando de lado los temas vinculados al desarrollo de los proveedores de servicios logísticos, presenta algunos desafíos de política pública a futuro. Los altos costos de transporte y logística que enfrentan los exportadores son mencionados como un grave problema. Los costos del transporte por carretera son altos debido a que el sector está atomizado (lo que genera un exceso de oferta en el mercado) con demasiados pequeños operadores. Vietnam también sufre un déficit de infraestructura logística, sumada a la escasa conectividad nacional. En esta materia Luis C. Blancas, experto en transporte y logística del Banco Mundial, indica que los proyectos de infraestructura se planifican sin utilizar un enfoque estratégico ni de corredor multimodal.<sup>301</sup>

Vietnam tiene alrededor de 600 a 800 proveedores de servicios logísticos, de los cuales la mayoría se desempeñan como agentes de carga. De acuerdo con Asociación de Agentes de Carga de Vietnam (VIFFAS), hay 1.200 agentes de carga en el mercado, pero la actual oferta de mano de obra especializada en conocimiento logístico constituye alrededor del 30% de la demanda de empleados.<sup>302</sup> Estos agentes de carga están constituidos en pequeñas empresas con un personal que fluctúa entre los 15 y 30 trabajadores. Se dedican a brindar servicios de despacho de aduanas y de obtener órdenes de embarque. Este segmento está sujeto a una competencia muy intensa, pero solamente representa el 20% del mercado. Las grandes empresas logísticas son las que dominan el mercado, ya sea a través de alianzas con empresas internacionales o las mismas sedes de las corporaciones globales logísticas. Más aún, el mercado es dominado por las veinte empresas que son sedes de los grandes actores logísticos internacionales. Con relación a la participación de las empresas extranjeras en las nacionales, con anterioridad al ingreso de Vietnam a la OMC, las empresas foráneas solamente podían formar un *joint venture* con una nacional, siempre y cuando, esta última mantuviera un 51% del paquete accionario. En el ingreso a la OMC, Vietnam se obligó a permitir que las empresas internacionales puedan constituir una compañía con el ciento por ciento de las acciones, en una señal de la intención de liberalizar el sector.<sup>303</sup>

---

<sup>300</sup> PHAM, D. M., ET. AL. (2013). *Trade Facilitation, Value Creation, and Competitiveness: Policy Implications for Vietnam's Economic Growth Volume 1*. World Bank and National Committee for International Economic Cooperation, p. 132. [Fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/242601468337904353/Trade-facilitation-value-creation-and-competiveness-policy-implications-for-Vietnams-economic-growth>>.

<sup>301</sup> BLANCAS, L. (2014) *Rapid growth, limited connectivity. Challenges and opportunities in Vietnam's logistics*. Presentación, p. 24. [Fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en: <[http://vietnamsupplychain.com/assets/files/530ef941689c9done\\_2\\_Blanca\\_Vietnam\\_Logistics\\_Challenges.pdf](http://vietnamsupplychain.com/assets/files/530ef941689c9done_2_Blanca_Vietnam_Logistics_Challenges.pdf)>

<sup>302</sup> BANOMYONG, R.; THAI, V. & YUEN, K. (2015), op. cit., p. 123.

<sup>303</sup> PHAM, D. M., ET. AL. (2013), op. cit., p. 124.

Todavía existen algunas empresas logísticas de propiedad estatal, sin embargo, son calificadas con muy bajo nivel de *know how*, tecnologías de la información y planificación en el negocio logístico.

Todos los proveedores de servicios logísticos nacionales ofrecen el servicio de transporte de contenedores para el movimiento interno de las mercancías. La calidad del servicio de la industria de camiones locales es considerada baja y, muchas veces impredecible, toda vez que el seguimiento y rastreo son prácticas poco comunes en el transporte por carretera.<sup>304</sup>

Luis C. Blancas señala algunas particularidades de los servicios logísticos prestados en Vietnam. Si bien no existen mediciones precisas sobre el nivel de capacidad, tendencias de crecimiento y la calidad de servicio de la industria de almacenaje y distribución, existe consenso que más servicios y diversificados son necesarios. También se menciona que, si bien la industria del 3 PL ha venido creciendo de manera muy rápida (aproximadamente un 20%), todavía es fragmentada y se caracteriza por la falta de recursos financieros para emprender su expansión y modernización.<sup>305</sup>

Ante los desafíos en materia de desarrollo de los servicios logísticos, el Banco Mundial y el Comité Nacional para la Cooperación Económica Internacional de Vietnam plantean una serie de objetivos y medidas para hacer frente a los mismos.<sup>306</sup>

- Establecer una clara conexión entre las infraestructuras de transporte y los servicios logísticos con la competitividad en el comercio internacional. Para ello se propone reevaluar y revisar la estrategia del sector transporte, para incluir una visión de largo plazo para el desarrollo de clúster, acceso, corredores e interfaces internas para fortalecer la competitividad.
- Reforzar las asociaciones público – privadas. Para cumplir esta meta se planea mejorar los marcos normativos de este tipo de esquemas, a fin que se desarrolle la infraestructura de transporte y los servicios logísticos.
- Desarrollar la estrategia de la logística comercial y las políticas marco para los servicios logísticos. Este objetivo se puede cumplir a través de definir claramente el concepto de logística, las condiciones que se deben dar para la realización de este negocio y la limitación de la responsabilidad de los proveedores de servicios logísticos.

---

<sup>304</sup> BANOMYONG, R.; THAI, V. & YUEN, K. (2015) op. cit., p. 123.

<sup>305</sup> BLANCAS, L. (2014) op. cit. p. 124, p. 13.

<sup>306</sup> PHAM, D. M., ET. AL. (2013), op. cit. p. 123.

Por último, Blancas recomienda la liberalización del mercado de los 3 PL a fin de facilitar el ingreso de jugadores internacionales, colaboración y transferencia de conocimiento entre actores locales y externos y la facilidad para hacer negocios para proveedores actuales o futuros que quieran conectarse con empresas a través de diferentes modos y tipos de servicios.<sup>307</sup>

El Perú tiene que revisar exhaustivamente las diferentes experiencias nacionales registradas en la región Asia-Pacífico. Para comenzar los países más grandes de dicha región (República Popular China, Japón y Corea del Sur) fueron los primeros en reconocer a la logística como un sector que debía estar en el centro de las políticas públicas. Estos países elaboraron sus políticas nacionales logísticas nacionales, para luego diseñar su Plan Nacional Logístico. Más aún, tienen legislación específica para el desarrollo de proveedores de servicios logísticos. En mayor o menor medida se busca que los grandes operadores logísticos nacionales formen alianzas con conglomerados logísticos internacionales o se fomenta la inversión extranjera de éstos en sus países.

Otro aspecto a destacar es la existencia de un rango muy grande de incentivos. Existen los tributarios, los subsidios, los de preferencias en las zonificaciones logísticas y los de carácter crediticio.

Una buena práctica que debería tomar nota el Perú es el sistema de certificación de calidad de los proveedores logísticos implementado por Corea del Sur. El Perú debiera tener como prioridad el establecimiento de una asociación gremial u organismo del Estado que cumpla con dicha actividad de manera diligente.

El caso indonesio de desarrollo de su plan logístico en fases debiera ser un modelo para Perú. Al igual que lo aconsejado por la CAF, el país no debiera afrontar su política logística para constituirse en un hub logístico regional. El primer paso sería consolidar su SLN en una primera etapa para pasar a la integración de la logística doméstica y la subregional (CAN en el caso peruano) y regional (Alianza del Pacífico). En el último estadio, Perú podrá estar listo para interconectarse con las redes logísticas globales.

Siguiendo con este mismo espacio geográfico, todos los países analizados se preocuparon por generar una estructura institucional idónea que les permitiera diseñar e implementar sus políticas. En todas las experiencias se creó un mecanismo público – privado de diálogo en materia logística.

---

<sup>307</sup> BLANCAS, L. (2014), op. cit. p. 124, p. 26.

## B.4.b. Países europeos

### B.4.b.i Alemania

Alemania es líder mundial en la calidad de sus servicios logísticos. Este hecho está refrendado por el primer lugar que ocupa en las calificaciones del Ranking Global del Índice de Desempeño Logístico elaborado por el Banco Mundial (2016, 2014 y 2010). Hay que resaltar que, en dicho país, el transporte de carga y la logística constituyen el tercer sector de la economía. El Ministro Federal de Transporte, Construcción y Desarrollo Urbano presentó el Plan de Acción de Transporte de Carga y Logística - Iniciativa Logística para Alemania a fines del año 2010. Este plan tenía como meta establecer una estrategia de desarrollo concreta, con el fin de crear las condiciones para el fortalecimiento de Alemania como uno de los principales centros logísticos a nivel internacional y tenga como característica diferenciadora su sustentabilidad.<sup>308</sup> (Federal Ministry of Transport, Building and Urban , 2010, pág. 2). La Iniciativa Logística para Alemania tenía los siguientes objetivos:<sup>309</sup>

- Fortalecer a Alemania como centro de logística.
- Mejorar la eficiencia de todos los modos de transporte.
- Explotar las ventajas de todos los modos de transporte mediante la interconexión de las infraestructuras de transporte de forma óptima.
- Promover la compatibilidad del crecimiento del tráfico con medidas para proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático.
- Apoyar buenas condiciones de trabajo y formación en el sector del transporte de carga de mercancías.

Como puede apreciarse en los lineamientos arriba descritos, una de las principales ambiciones alemanas es que el mercado de dicho país sea un centro logístico de primer nivel mundial. Para ello han buscado constituirse como la entrada de la carga al continente europeo y mundial. Uno

---

<sup>308</sup> FEDERAL MINISTRY OF TRANSPORT, BUILDING AND URBAN -GERMANY-. (2010). *Freight Transport and Logistics Action Plan – Logistics Initiative for Germany*. December 2010. Published and printed by: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, p. 2. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/masterplan-freight-transport-and-logistics.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/masterplan-freight-transport-and-logistics.pdf?__blob=publicationFile)>

<sup>309</sup> ibídem, p. 4.

de los aspectos que buscan apuntalar es que este centro de excelencia logístico internacional sea visibilizado y reconocido como una marca, especialmente para los mercados que están ubicados fuera de Europa. A su vez, en la aludida iniciativa se plantea en generar el interés de los generadores de carga en el extranjero en los servicios logísticos de excelencia alemanes a través de un intercambio de la experiencia y de los esquemas de colaboración entre el mencionado cargador y el operador logístico alemán. En este sentido, la orientación estratégica apunta a la mejora de la imagen internacional de Alemania como centro de logística por intermedio de las acciones de cooperación y coordinación de los agentes que contratan servicios logísticos con sus pares alemanes.<sup>310</sup>

El Plan de Acción de Transporte de Carga y Logística - Iniciativa Logística para Alemania destaca el excelente nivel de calidad del proveedor alemán de servicios logísticos. Una de las principales preocupaciones de dicho instrumento en materia de los servicios logísticos y sus proveedores lo constituye la promoción de la formación básica y continua en el sector logístico. Para ello los alemanes apuntan a la mejora del reconocimiento social en los empleos en el sector logístico, a fin de lograr el reclutamiento de trabajadores calificados. Asimismo, se sugiere que se fomente el interés de los jóvenes para realizar pasantías o realizar cursos en el campo de la logística. En esta materia se indica que las posibilidades de empleo se potenciarán mediante planes de formación profesional. Siguiendo en este planteamiento estratégico de la formación de los recursos humanos en materia logística, se propone que los programas de capacitación estén basados en actividades diarias prácticas.

La forma para el cumplimiento de dichos objetivos es proyectada a través de la unión de fuerzas, tanto del sector público, como del privado. Las regulaciones relacionadas a la formación y a los cursos de entrenamiento deben evolucionar y adaptarse a efectos de cumplir con las necesidades actuales. Se postulan premios para las instituciones de educación superior en el campo de la logística que sean ejemplos de buenas prácticas. Este tipo de estrategias van a ser acompañadas por campañas publicitarias dirigidas a mejorar la imagen del sector del transporte de mercancías y la logística (Federal Ministry of Transport, Building and Urban , 2010, pág. 42).<sup>311</sup>

Esta iniciativa fue actualizada, a través de un trabajo conjunto entre el Ministerio Federal de Transportes e Infraestructura Digital y el sector privado, en el año 2016 a través del Plan de Acción de Logística y Transporte de Carga - Hacia un Futuro Sostenible y Eficiente. La agenda del Gobierno Federal se centra en tres áreas clave. En materia de inversión, el gobierno se

---

<sup>310</sup> ibídem, p. 12.

<sup>311</sup> ibídem, p. 42.

proyecta aumentar la infraestructura de transporte a un máximo histórico. Para ello se proyecta invertir hasta 2018, un 40 por ciento más de fondos en el mantenimiento estructural y el mejoramiento de la infraestructura de transporte. Este esfuerzo se realizará a través de la aplicación del principio del “usuario paga” y la utilización del capital del sector privado, especialmente en forma de APP. En segundo lugar, se busca la modernización de la industria a través de la puesta en marcha de innovaciones en la movilidad tales como trenes de transmisión de camiones alternativos o vehículos más largos, para aprovechar la eficiencia que estos cambios implican. La digitalización para proveer más ancho de banda a las zonas rurales y la innovación en la conducción automatizada y conectada, se constituye en el tercer pilar de este documento.<sup>312</sup>

En estos nuevos lineamientos se subrayó que la consecución de las políticas públicas en materia logística es una responsabilidad conjunta del gobierno, los gremios empresariales y las empresas del transporte y la industria de la logística.

En 2016, el Ministerio Federal de Transportes e Infraestructura Digital y el sector privado, también abordaron la problemática del reclutamiento por parte de los operadores logísticos a través del Plan de Acción de Logística y Transporte de Carga - Hacia un Futuro Sostenible y Eficiente. Otro puntal de esta actualización lo constituye la evolución de la estrategia de mercadeo de Alemania como centro de logística en cooperación con la industria logística con la participación de los estados federales, a través de la “Alianza Logística de Alemania” (“*Logistics Alliance Germany*” –LAG-). Esta Alianza está conformada, a parte del Estado alemán (por intermedio de la participación del Ministerio Federal de Transportes e Infraestructura Digital), por las grandes y pequeñas y medianas empresas de logística y las principales asociaciones gremiales que congregan a las compañías que incluyen a todos los modos de transporte. Esta alianza tiene a su cargo la organización de ferias internacional y viajes a diferentes mercados emergentes y europeos (Brasil, Rusia, India, China y Sud África) y otro tipo de actividades promocionales. El objetivo de la conformación de esta entidad es crear conciencia de Alemania como centro logístico y promover la imagen de la alta calidad de los servicios en dicho país.<sup>313</sup>

En este nuevo plan de acción se refuerza la idea de asegurar el reclutamiento y las buenas condiciones de trabajo en el sector. Para ello se presentan las siguientes acciones a tomar: apoyar los esfuerzos para mejorar la imagen de los puestos de trabajo en el sector del transporte de

---

<sup>312</sup> FEDERAL MINISTRY OF TRANSPORT AND DIGITAL INFRASTRUCTURE -GERMANY- (2016) *Freight Transport and Logistics Action Plan - Towards a Sustainable and Efficient Future*. Published by Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure. First update, June 2016, p. 2. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/freight-transport-logistics-action-plan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/freight-transport-logistics-action-plan.pdf?__blob=publicationFile)>

<sup>313</sup> *ibídem*, p. 8.



mercancías y la logística, buscar las formas de contrarrestar la falta de conductores profesionales y evaluar periódicamente las condiciones de trabajo en el sector del transporte de mercancías y la logística.<sup>314</sup>

#### **B.4.b.ii España**

El sector logístico representa el 2,9% del PIB de España, una proporción que se mantiene estable desde 2008.<sup>315</sup> En función a la creciente importancia del sector logístico, a iniciativa del Ministerio de Fomento del Gobierno Español, se emite la Estrategia Logística de España en 2013. Esta guía tiene el objetivo principal de crear una Unidad Logística, con la misión en especial de asegurar la coherencia y coordinación de todas las actuaciones que se realicen en esta materia y de reforzar los mecanismos ya existentes para el diálogo, la colaboración y la concertación de actuaciones con las administraciones territoriales y con los sectores productivos relevantes.<sup>316</sup>

Esta estrategia, teniendo en consideración la necesidad del país de impulsar la competitividad logística del país, incluye un análisis detallado de la situación del sector, sus fortalezas y debilidades y sus amenazas y oportunidades. Dentro de las fortalezas se incluyen a: infraestructuras de transporte de primer nivel, liberación de capacidad para transporte ferroviario de mercancías en red convencional, iniciativas de inversión privada y experiencias de APP en instalaciones ferroviarias y logísticas (terminales portuarias, nodos de carga y conexiones, etc.), desarrollo de convenios de conexión ferro-portuaria entre las autoridades competentes del sector, capacidad de innovación y sensibilización sobre el papel de la capacitación y la formación en el sector. Por el lado de las oportunidades se destacan: el desarrollo de los principales corredores europeos de mercancías, la posición geográfica estratégica de España, el apoyo del Ministerio de Fomento al impulso del sector logístico (Unidad Logística), la potenciación de la inter-modalidad en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI), el interés creciente por el uso del ferrocarril por parte de cargadores y operadores logísticos, el elevado potencial de mejora vía medidas de gestión o con inversión ajustada, el dinamismo del sector exportador español y los resultados positivos en logística y transporte intermodal en países

---

<sup>314</sup> ibídem, p. 46.

<sup>315</sup> OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA -ESPAÑA-. (2015). *Informe anual del 2015*, p. 30. [Fecha de consulta 13 febrero 2017]. Disponible en: <[http://observatoriotransporte.fomento.es/NR/rdonlyres/0AE839CF-9E00-46F3-A27C-88B14AC37715/136237/INFORME\\_OTLE\\_2015.pdf](http://observatoriotransporte.fomento.es/NR/rdonlyres/0AE839CF-9E00-46F3-A27C-88B14AC37715/136237/INFORME_OTLE_2015.pdf)>

<sup>316</sup> MINISTERIO DE FOMENTO DEL GOBIERNO ESPAÑOL (2013). *Estrategia logística de España*. 25 de noviembre 2013, p. 5. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <[https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/PLANES/ESTRATEGIA\\_LOGISTICA/>](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/PLANES/ESTRATEGIA_LOGISTICA/>)

Europeos próximos. Por el contrario, como debilidades se detallan: la fuerte atomización del sector, con tamaño medio de las empresas notablemente reducido; el reparto modal desequilibrado; la baja participación del transporte intermodal; la insuficiente coordinación en la planificación y desarrollo de infraestructuras logísticas; la reducida utilización de TIC en algunos sectores y modos de transporte de mercancías; la escasa dimensión de la actividad internacional de la logística española; la falta de calificación profesional en el sector y la ausencia de un esquema claro a nivel nacional de plataformas y áreas logísticas. En cuanto a las amenazas se individualizan a las siguientes: la escasez de proyectos empresariales de ámbito global en el sector logístico, las normativas específicas de los modos de transporte y ausencia de normativa propia sobre logística, la rigidez en los trámites administrativos y controles aduaneros, las dificultades de interconexión con Francia, la baja disponibilidad de recursos financieros y disminución de la financiación europea y los conflictos de uso de las infraestructuras en los accesos a las grandes ciudades.<sup>317</sup>

Asimismo, la estrategia presenta un programa de trabajo para optimizar la eficiencia del conjunto del sector. Este documento se enuncia los objetivos y líneas estratégicas de actuación. Dentro de los objetivos se subrayan a los siguientes: el impulsar el sector logístico español, la mejora de la eficiencia y sostenibilidad del sistema de transporte, el desarrollo de una red intermodal que permita realizar trayectos entre nodos y prestar servicios logísticos completos e integrados y la potenciación del papel de España como puerta de entrada, centro de tratamiento y distribución de mercancías intercontinentales para Europa.<sup>318</sup>

La estrategia también desarrolla los principios y directrices del PITVI (Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda) en el ámbito de la logística y el transporte de mercancías, definiendo un marco de actuación coordinado de todas las administraciones y los sectores públicos y privados implicados, y estableciendo las prioridades y programas de acción del Ministerio y sus entidades, en el mismo horizonte de planificación del PITVI. De acuerdo a lo dispuesto en el en el PITVI 2012-2024, las líneas de actuación de la Estrategia Logística a nivel nacional se agrupan en los siguientes programas:<sup>319</sup>

- Programa de regulación, control y supervisión
- Programa de gestión y prestación de servicios

---

<sup>317</sup> ibídem, p. 67.

<sup>318</sup> ibídem, p. 74.

<sup>319</sup> ibídem, p. 76.

- Programa de actuación inversora

En la estrategia logística de 2013 se postula un programa de regulación, control y supervisión para el sector logístico. En dicho programa se encomienda al Ministerio de Fomento el desarrollo de alternativas multimodales competitivas, desarrollando un marco normativo específico de la logística y el transporte multimodal de mercancías, y consolidando la figura del operador logístico.<sup>320</sup> Este programa, al mismo tiempo, está subdividido en dos subgrupos como la racionalización del marco normativo y la mejora de la transparencia y competitividad. La racionalización del marco normativo incluye como líneas de acción: el desarrollo de normativa específica del transporte de mercancías y la logística, coordinada con las políticas europeas e internacionales y la consolidación de la figura del operador logístico en la normativa sectorial, entre las principales propuestas.<sup>321</sup>

A su vez, la estrategia logística española de 2013 incluye el programa de gestión y prestación de servicios. Dicho programa apunta a la mejora de la calidad en los servicios y en la eficiencia en la utilización de los recursos y su racionalización. Una de las preocupaciones que apunta este programa es continuar con la liberalización de mercados y apertura a la competencia, con el fin de estimular la innovación empresarial, la calidad de los servicios, y su sostenibilidad económica, para impulsar el desarrollo de los mercados y la competitividad de las empresas españolas del sector.<sup>322</sup>

En cuanto a las medidas dirigidas a los operadores logísticos se incluyen las siguientes:

- Fomento de la colaboración y concentración de las empresas del sector para globalizar la oferta de servicios y la comercialización de los mismos. (Transporte por carretera)
- Fomento de la competitividad en la prestación de servicios de estiba, con tarifas transparentes que incluyan indicadores de calidad de servicio. (Transporte acuático)
- Fomento de la competitividad en la prestación de los servicios de *handling*. (Transporte aéreo)
- Potenciación de los servicios de carga aérea en los principales aeropuertos (Transporte aéreo)

---

<sup>320</sup> ibídem, p. 77.

<sup>321</sup> ibídem, p. 78.

<sup>322</sup> ibídem, p. 80.

- Impulso al desarrollo de los operadores logísticos que incluya formación sobre nuevas tecnologías, medio ambiente y seguridad. (Transporte multimodal)
- Apoyo a políticas de alianzas entre operadores de mercancías, básicamente en la comercialización de los servicios multimodales. (Transporte multimodal)

Hay que mencionar que España buscó impulsar la figura del Operador Logístico, a través de una reforma realizada a través de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la cual se ha modificado la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. A partir de esta norma se realiza un reconocimiento legal expreso de la figura de los operadores logísticos, que se definen en el artículo 122 de la LOTT como aquellas “empresas especializadas en organizar, gestionar y controlar, por cuenta ajena, las operaciones de aprovisionamiento, transporte, almacenaje o distribución de mercancías que precisan sus clientes en el desarrollo de su actividad empresarial” pudiendo utilizar, para ello, infraestructuras, tecnología y medios propios o ajenos. Enmarcada esta actividad entre las consideradas como auxiliares y complementarias del transporte y, por tanto, regida por las disposiciones de la LOTT, su prestación está sujeta a la previa obtención de una autorización de operador de transporte siempre que se pretenda intermediar en la contratación de transportes de mercancías.<sup>323</sup>

#### **B.4.b.iii Francia**

La Ley N ° 2013-431 del 28 de mayo 2013 marca el reconocimiento por parte del legislador de la importancia de la logística en Francia. En dicha norma se ordena desarrollar y poner en práctica una acción estratégica para fortalecer a este sector de la economía.<sup>324</sup> A tal efecto, se conformó un Comité Científico a fin de sintetizar el estado del conocimiento sobre la logística y elaborar las líneas de acción correspondientes, en la búsqueda de diseñar una estrategia logística nacional.<sup>325</sup>

<sup>323</sup> URÍA MENÉDEZ (2013) *Circular Informativa de Uría Menéndez*, [en línea], de Julio de 2013. [Consulta de fecha: 29 enero 2017]. Disponible

en:<[http://www.uria.com/documentos/circulares/557/documento/4644/028\\_Transporte\\_ESP\\_Julio\\_2013.htm?id=4644#4](http://www.uria.com/documentos/circulares/557/documento/4644/028_Transporte_ESP_Julio_2013.htm?id=4644#4)>

<sup>324</sup> «le Gouvernement prend l'initiative d'organiser une conférence nationale sur la logistique rassemblant tous les acteurs et tous les gestionnaires d'équipements permettant de gérer les flux du secteur ainsi que des experts, afin d'effectuer un diagnostic de l'offre logistique française, de déterminer les besoins pour les années à venir et d'évaluer l'opportunité de mettre en œuvre un schéma directeur national de la logistique.

(...) Les régions et les métropoles seraient invitées à définir et à mettre en œuvre sur leur territoire des plans d'action logistiques intégrés au plan d'action national.

<sup>325</sup> COMITÉ SCIENTIFIQUE. (2015) *Conférence nationale sur la logistique La logistique en France. État des lieux et pistes de progrès Rapport du comité scientifique présidé par Michel Savy*. Rapport établi avec le concours du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, et de la Commission nationale des services. Mars 2015, prefacio. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:<<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000199.pdf>>

Desde el principio, se muestra una visión sistémica de la logística, incluyendo todos los actores involucrados directa o indirectamente a ella.

Este Comité individualiza a las siguientes áreas prioritarias para el progreso de la logística en Francia:<sup>326</sup>

- Las calificaciones y la formación inicial y continua en la mano de obra en el sector logístico.
- El uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
- La logística verde, específicamente en términos de consumo de energía, la contaminación local y de las emisiones de gases de efecto invernadero, etc.
- Los vínculos entre logística y territorio. La organización territorial logística trata la temática de la autorización o no de las actividades logísticas en determinadas áreas basadas en motivos ambientales; la planificación de las redes lineales y nodales; la organización de las zonas logísticas; los bienes inmuebles logísticos (incluido el tratamiento de la obsolescencia del parque existente de almacenes) y la logística urbana.
- La simplificación de las reglamentaciones técnicas y de planificación.
- La necesidad de investigación e innovación, sus procedimientos y financiación.
- El seguimiento de la competitividad de las empresas logísticas en la competencia nacional e internacional.

Las áreas de estudio del Comité Científico han sido:

- El desempeño de la logística en Francia.
- Las habilidades y la formación en el sector logístico.
- La logística territorial (incluyendo la logística urbana, bienes raíces, plataformas, etc.)
- La investigación y la innovación.

---

<sup>326</sup> ibídem, prefacio.

Para desarrollar estas materias el Comité Científico ha sugerido de invitar a los profesionales del sector logístico para llevar a cabo reuniones con las autoridades públicas. En dicho informe se identifican como áreas prioritarias para el gobierno o autoridades públicas a nivel local, regional o nacional: la provisión de infraestructura de transporte y normas sobre su uso adecuado, el establecimiento de un marco legal, institucional y administrativo conveniente (en este rubro se incluyen a la política pública de regulación, control, los desarrollos o cambios que se acompañan) y la investigación (incluido el apoyo financiero), promoción de la industria, la formación y la sensibilización, en particular mediante la difusión de buenas prácticas.<sup>327</sup>

En el caso francés, como ya fue mencionado, el Comité Científico reconoció como eje de trabajo al desempeño de las empresas logísticas. En este campo se ha sugerido como derrotero las siguientes estrategias:<sup>328</sup>

- Apuntalar la madurez logística de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas. Para ello se piensa en el desenvolvimiento de las siguientes actividades:
  - ✓ Una actividad específica del Consejo Logístico dirigida a las Pymes, en particular que cubra las actividades de exportación y prácticas logísticas de los diferentes países.
  - ✓ Incentivos por medio de múltiples escalas salariales para emplear a los responsables de la actividad logística en las Pymes.
- Perfeccionar la cooperación entre las empresas de un mismo sector mediante:
  - ✓ Una mayor participación empresarial en las organizaciones profesionales. Estas organizaciones profesionales, a su vez, deben contribuir con sus miembros a través de trabajos como hojas de ruta del sector, establecimiento de estándares para el sector, etc.
  - ✓ La creación de grupos inter-empresariales a fin de crear una demanda consolidada de prestaciones logísticas.
- Mejorar la calidad de la relación entre el proveedor y el cliente del servicio de logística, a fin que se vayan generando servicios logísticos de mayor valor agregado, a través de:
  - ✓ Reuniones entre los proveedores de logística y los demandantes de dichos servicios en los sectores principales de la economía (se mencionan como ejemplos al sector

---

<sup>327</sup> ibídem, p. 72.

<sup>328</sup> ibídem, p. 73.

minorista y de alimentos), sobre la base de un diagnóstico preliminar. Las mismas pueden darse a tanto a nivel regional (podría también generarse este tipo de actividades según los puertos respectivos), como a nivel nacional para algunos determinados sectores. Estas reuniones podrían estar apoyadas por consultores y científicos especialistas en la materia.

- ✓ Identificación y acciones de apoyo a las Pymes logísticas.
- ✓ Soporte a través de planes metodológicos, relacionales (con el fin que puedan encontrar socios estratégicos), financiamiento para las Pymes proveedoras de logísticos innovadores.
- Reforzar el diálogo entre la Administración Pública y las asociaciones profesionales en cuestiones relacionadas a la temática de los procedimientos administrativos vinculados con las cadenas de suministro internacionales (por ejemplo, en relación con la prueba piloto en el tratamiento del IVA -impuesto al valor agregado- sobre las importaciones).

De la misma forma, vinculado a los operadores logísticos franceses, el Comité Científico se expide en materia del nivel de habilidades y formación. En esta materia, se sugieren estas políticas:<sup>329</sup>

- El fortalecimiento de la oferta de formación dedicado a la "gestión de la cadena de suministro" y la logística, por intermedio de:
- La promoción de certificados internacionales.
- La formación ininterrumpida en los cambios que se producen constantemente en el sector.
- La definición de un marco nacional de formación, en el cual esté establecido el papel de las autoridades públicas y temas prioritarios de la formación para desarrollar, conjuntamente con la definición y promoción de profesiones logísticas y políticas públicas de apoyo al empleo y reconversiones que ameriten las empresas del sector.

---

<sup>329</sup> ibídem, p.p. 73-74.

#### **B.4.b.iv Holanda**

La logística constituye un sector prioritario en la economía de los Países Bajos toda vez que constituye el 10% de su PBI. El puerto de Rotterdam es el más importante en términos de transbordo de mercancías y tráfico de contenedores, que según las tendencias que se proyectan a futuro, continuará con su expansión. Por su parte, su aeropuerto (*Schiphol*) está en el puesto tercero en Europa en el movimiento de carga aérea.<sup>330</sup>

Las políticas públicas logísticas holandesas se dividen en dos ámbitos: la doméstica (apuntan a abordar los temas logísticos de las empresas holandesas en su mercado interior) y el internacional. En esta última área las políticas se concentran en el desarrollo de ofertas competitivas de sus empresas logísticas en el extranjero.<sup>331</sup>

Una de las medidas que se tomaron para desarrollar la logística en los Países Bajos fue la formación de una asociación independiente para la promoción de la logística (*“Nederland is Logistiek”*) y una entidad pública (*“Holland International Distribution Council”*) encargada de acompañar a las compañías para que puedan optimizar su participación en la cadena de suministros a nivel internacional. Asimismo, el gobierno también instituyó el programa *“Lean & Green”* estableciendo ayudas financieras para aquellas empresas que reduzcan sus emisiones de CO<sub>2</sub>, las que se hacen acreedoras de la mencionada certificación.<sup>332</sup>

Otro documento de donde se pueden extraer los planes maestros sobre el desarrollo de la logística de las autoridades holandesas es el *“Smart Logistics in the Netherlands”*. Este reporte fue elaborado por la Oficina de Ciencia y Tecnología holandesa que abordó la temática de la logística inteligente. Se plantea constituir al país en una plataforma logística estratégica, con la aspiración de ser el mercado europeo líder en el control y coordinación de mercancías para el 2020.<sup>333</sup>

Esta guía sugiere que el país se concentre en la logística intensiva en conocimiento: creando, desarrollando, demostrando y aplicando nuevas prácticas en la gestión de la cadena de suministro a gran escala. Este cambio implicará que se incremente el valor agregado, eficiencia en el

---

<sup>330</sup> NETHERLANDS OFFICE FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY (2013) *Smart Logistics in the Netherlands*, p.4. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[https://www.rvo.nl/sites/default/files/2013/11/Smart%20Logistics%20\(ENG\).pdf](https://www.rvo.nl/sites/default/files/2013/11/Smart%20Logistics%20(ENG).pdf)>

<sup>331</sup> COMITÉ SCIENTIFIQUE (2015), op. cit. p. 134, p. 48.

<sup>332</sup> ibídem, p. 48.

<sup>333</sup> NETHERLANDS OFFICE FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY (2013), op. cit., 137, p. 4.



procesamiento del flujo de mercancías en el plano internacional. En el campo internacional se fijan tres objetivos en el sector a saber:<sup>334</sup>

- Más actividades logísticas por parte de las empresas extranjeras en Holanda.
- Mayores flujos de transporte vía Holanda.
- Exportación de conocimiento sobre logística.

Para lograr estos objetivos, la colaboración internacional adopta una especial importancia. La colaboración tecnológica internacional y el intercambio de conocimiento son instrumentos para estimular la innovación y asegurar el nivel de especialización sea de primer mundial. En los Países Bajos se intenta constituir el “triángulo de oro”, esto es la colaboración pública-privada a través de la industria, las universidades, y el gobierno. En virtud de ello, se creó el Dinalog (*Dutch Institute for Advanced Logistics*) a finales de 2009, con la misión de estimular la innovación en logística y la gestión de la cadena de suministros. Dicha entidad busca que la competitividad de la logística holandesa se mantenga en el largo plazo.<sup>335</sup>

Por otra parte, este documento formula una agenda nacional en la innovación logística. Esta agenda comprende una hoja de ruta compuesta de seis ejes:<sup>336</sup>

- **Plataforma Neutra de Información Logística:** comprende el desarrollo de una plataforma abierta de tecnologías de la información que permita la disponibilidad y eficiente uso de la información para las empresas y el gobierno.
- **“Sincromodalidad”:** implica el eficiente uso de varias modalidades en una solución de transporte integrado.
- **Facilitación de comercio:** conlleva que los procedimientos aduaneros sean racionalizados y simplificados.
- **Centros de Control de Cadenas Múltiples:** se trata de un centro de control en donde múltiples cadenas de suministro son coordinadas y administradas de manera colectiva, contando con la última tecnología, últimos avances de software y profesionales de logística.

---

<sup>334</sup> ibídem, p. 5.

<sup>335</sup> ibídem, p. 5.

<sup>336</sup> ibídem, p. 5.

- **Servicios logísticos:** se refiere a todas las actividades logísticas que son necesarias a fin de asegurar sistemas intensivos en capital operen eficientemente y sin interrumpir sus ciclos vitales. Esto requiere que exista control en la cadena de suministro y configuración desde el periodo postventa y el fin del ciclo de vida del producto. Los servicios logísticos se caracterizan por el principio *'just-in-time'*, con pequeños volúmenes de transporte y bajos niveles de inventarios.
- **Financiamiento de la cadena de suministro:** se busca la optimización del financiamiento de la cadena total de suministros y la integración del proceso de financiamiento entre cargadores, proveedores, proveedores de servicios logísticos y sus socios financieros, con el objetivo de crear valor para todas las empresas participantes.

#### **B.4.b.v Reino Unido**

Según la información consignada por PwC UK,<sup>337</sup> el sector logístico representa el 5% del PBI del Reino Unido. En dicho país existe una gran preocupación por el aumento de los costos registrados en el mencionado sector, lo que impacta directamente en la rentabilidad de las empresas. Esta situación constituye una grave intranquilidad ya que muchas de las empresas manufactureras globales señalan que sus costos logísticos están superando a los costos de producción (excluyendo los correspondientes a las materias primas).<sup>338</sup>

El *Chartered Institute of Logistics and Transport* señala que el documento de *Logistics Growth Review* redactado por el Departamento de Transporte (2011) y documentos asociados constituyen un punto de referencia, pero no representan una política de transporte integrada o completa. Más bien, es un conjunto de grandes áreas de enfoque con medidas asociadas.<sup>339</sup> El Informe del Departamento de Transporte se concentra en señalar las barreras existentes para las empresas logísticas del Reino Unido. Los temas tratados fueron la necesidad que el gobierno le brinde a la industria una mayor confianza para invertir; el mejoramiento de la capacidad a largo plazo, el rendimiento y la eliminación de la congestión de las redes de carreteras y ferrocarriles y mejora de la conectividad con los puertos; la promoción de la imagen del sector logístico a nivel

<sup>337</sup> PWC UNITED KINGDOM. *Transport & logistics*. [en línea]. [Fecha de consulta: 1 diciembre 2016]. Disponible en:<<http://www.pwc.co.uk/industries/transport-logistics/transport-and-logistics-logistics-posts.html>>

<sup>338</sup> INDEPENDENT TRANSPORT COMMISSION -UNITED KINGDOM- (2014) *Improving the efficiency of freight movements: the contribution to UK economic growth. Interim Report*. Published by the Independent Transport Commission, July 2014, p. 5. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:<<http://www.theitc.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/ITC-Freight-interim-report-July-14.pdf>>

<sup>339</sup> THE CHARTERED INSTITUTE OF LOGISTICS AND TRANSPORT (2014) *UK Freight Planning to 2035. A report on the future of logistics and transport in the UK*, p. 18. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:<[http://ciltuk.org.uk/Portals/0/Documents/News/cilt\\_freight2035.pdf](http://ciltuk.org.uk/Portals/0/Documents/News/cilt_freight2035.pdf)>

nacional; la reducción de la regulación innecesaria; el crecimiento del sector a partir de la reducción de las emisiones de carbono y el aumento y manutención del reclutamiento de trabajadores en el sector.<sup>340</sup>

Según la Comisión de Transporte Independiente los desafíos de la industria logística están representados por la debilidad en la gobernanza en el transporte de carga; la innovación en las políticas; planeamiento, desarrollo de infraestructura y disponibilidad de estadísticas e investigación en el sector.<sup>341</sup>

Alan Braithwaite elaboró una estrategia del transporte de carga para el año 2020. En términos generales, este autor llegó a la conclusión que se requerirán cambios difíciles y radicales en la política de transportes e inversiones, si es que se pretende obtener las metas de prosperidad económica y sostenibilidad del medio ambiente. Para lograr estos objetivos estimó que se debería realizar una combinación de tributación que promueva un uso más eficiente de recursos, la regulación para asegurar operaciones más seguras, limpias y justas y un proceso de planeamiento que haga posible la innovación y la inversión. El desafío de la política de transportes de carga será la coordinación de objetivos económicos, ambientales (reducción de CO<sub>2</sub>) y sociales (evitar la congestión del tráfico y ruidos molestos). Es por ello que dicha política deberá contener prioridades estratégicas y aportar guías para las futuras operaciones.<sup>342</sup> La logística y el transporte deben contribuir a cumplir los objetivos a largo plazo para combatir la congestión del tráfico y el cambio climático (esta última meta se cumple a través de la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>). Sin embargo, según este autor, el cumplimiento de estos objetivos se ve impedido por las restricciones presupuestarias en el Reino Unido, por lo que las inversiones requeridas para afrontar las metas propuestas deberán provenir de ingresos provenientes de la participación pública – privada.<sup>343</sup>

En este informe también se mencionan directrices a ser tomadas en materia regulatoria: autorización de determinado tipo de vehículo, rutas preferenciales, carriles de carretera, restricciones de entregas nocturnas, límites de velocidad y horarios para conductores. También se indican como sugerencias en materia fiscal a fin de fomentar el cambio estructural, la aplicación

---

<sup>340</sup> DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2011) *The Logistics Growth Review-Connecting People with Goods*. November 2011, 13-16-20-21-26. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/3819/logistics-growth-review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3819/logistics-growth-review.pdf)>.

<sup>341</sup> INDEPENDENT TRANSPORT COMMISSION -UNITED KINGDOM- (2014), op. cit., p. 140,p. 10.

<sup>342</sup> BRAITHWAITE, A. (2011) *UK Freight Transport: setting a coherent strategy and direction for 2020 and beyond*. A white paper prepared to promote the debate on transport policy. LCP Consulting Ltd – March 2011, p. 2. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:< <http://www.abi3l.com/Future%20of%20freight%20-%20White%20Paper.pdf>>

<sup>343</sup> ibídem, p.p. 6-17.

del principio de la imposición a los usuarios de las carreteras, más incentivos fiscales para combustibles alternativos y el uso de tecnologías de vehículos con bajas emisiones de carbono.<sup>344</sup> La dificultad de aplicar esta política tributaria radica en que en la actualidad el sector logístico del Reino Unido está reclamando a su gobierno su desventaja competitiva por la alta imposición a que están sujetos los combustibles con relación a otros prestadores de estos servicios en la Unión Europea. Por el lado de la inversión pública – privada, se debe tener en cuenta que se requiere nuevas capacidades portuarias y terminales ferroviarios, con sus correspondientes infraestructuras de centros de depósitos y distribución. La *Freight Transport Association* y PwC UK señalan que el Gobierno está centrando su atención en la infraestructura de transporte. El desarrollo de la capacidad de la red ferroviaria a través de la *High Speed Two (HS2)* y *Crossrail* (proyecto para construir una conexión ferroviaria rápida que pasará por debajo de la ciudad de Londres), la inversión en la red vial y la planificación de la próxima ola de expansión de la capacidad aeroportuaria lo demuestran.<sup>345</sup>

Una tendencia que ha generado la atención del gobierno es la constitución de *Port Centric Logistics (PCL)*. Los PCL son definidos como “la prestación de servicios de distribución y otros servicios logísticos de valor añadido en los puertos”<sup>346</sup> o “la aplicación inteligente/selectiva de activos y servicios, dentro o adyacente a los terrenos de los grandes puertos de contenedores, para generar reducciones significativas en los costos de la cadena de suministro y una mayor disponibilidad de los productos”.<sup>347</sup> Esta nueva concepción surge a partir de la tendencia de relocalización de la producción (*reshoring*)<sup>348</sup> y la necesidad de utilizar la capacidad disponible de almacenaje cercana a las grandes ciudades. El concepto de PCL elimina en gran medida los costos relacionados al transporte interno de la cadena de suministros y reduce en gran medida los impactos ambientales, ya que la carga es embarcada cerca del punto de consumo, en lugar de ser

---

<sup>344</sup> ibídem, p.p. 22-23.

<sup>345</sup> FREIGHT TRANSPORT ASSOCIATION & PWC (2014) *The Logistics Report 2014*. ISBN: 978 1 905849 39 0, introducción. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:<<https://www.pwc.co.uk/transport-logistics/assets/lr14-report-web-060514.pdf>>

<sup>346</sup> MANGAN, J., LAIWANI, C. & FYNES, B. (2008), *Port-centric logistics*, International Journal of Logistics Management, Vol. 19, p.36.

<sup>347</sup> MC. KINNON (2011) Ports in the Logistics chain. SCC Associates quoted by Prof Alan McKinnon in his presentation, BPAC (2011)

<sup>348</sup> En los últimos tiempos se ha puesto de moda hablar de *reshoring*, término con el que se designa el retorno a sus países de origen de actividades productivas que las empresas habían deslocalizado en el pasado a países emergentes como China. ... es la creciente importancia que las empresas prestan a la producción en “proximidad”; es decir, producir cerca de los centros de consumo para responder con más flexibilidad y rapidez a los cambios en los patrones de demanda de los consumidores. La creciente personalización de los productos (*customization*) hace también aconsejable que los centros de producción estén cercanos a los centros de consumo.

FANJUL, E. (2016) *Deslocalización empresarial: nuevas tendencias y oportunidades*, [en línea]. Publicado en Economía internacional, España. 17/03/2016. [Fecha de consulta: 1 diciembre 2016]. Disponible en:<<http://www.blog.riecano.org/deslocalizacion-empresarial-nuevas-tendencias-y-oportunidades/>>

transportada a un lugar adicional en el cual será reembarcada.<sup>349</sup> A pesar de los beneficios que presenta la puesta en marcha de los PCL, esta implementación requiere ingentes sumas de inversión, ya que se tiene que reconstituir las redes de transporte intermodal en el país.

En un reporte conjunto de la *British Freight Transport Association's* (FTA) y PwC UK indican como grandes desafíos de la industria logística a los siguientes: mejorar la imagen de la industria, seguridad y la reducción de las emisiones de los vehículos.<sup>350</sup>

En la actualidad la principal preocupación de la industria es el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea (“*Brexit*”). Este proceso, en principio, tendría una duración de dos años en el cual se podría negociar la salida o prolongación del Reino Unido de la Unión Europea, pero genera inquietud por la imposición de aranceles, las barreras al comercio y restricciones laborales que podría tener un impacto en la pérdida de competitividad de la industria logística. Por ese motivo, la FTA ha presentado a los negociadores del Reino Unido como prioridades en dicho proceso de salida: (i) continuidad en el pleno acceso al mercado único europeo, (ii) mantenimiento del arancel 0% para todos los bienes y (iii) preservación del acceso al mercado único de servicios. Este gremio tiene como intención que el país pueda mantener la posibilidad de emplear conductores que no sean británicos, que hoy tienen el derecho de trabajar tanto en el Reino Unido, como el mercado único (Trepins, 2016).<sup>351</sup>

De las experiencias de los países líderes en el desempeño logístico (Alemania y Holanda) hay que rescatar la constitución de una marca de calidad de los servicios logísticos y el establecimiento de una red para la formación de recursos humanos especializados en materia logística. Sin excepción, todos los países europeos tienen como preocupación principal los objetivos sociales (congestión del tránsito, polución del medio ambiente, ruidos molestos, etc.) que puedan interferir en la competitividad del sector logístico. En este sentido, a pesar del estado incipiente de la política nacional logística en el Perú (el ejemplo está graficado por la ausencia del tratamiento de esta temática de las consultorías encargadas por el Perú en la materia), este tópico deberá ser incorporada a fin de evitar esta problemática en el futuro. En todos los ejemplos de países europeos se expresa una profunda preocupación por la falta de recursos humanos en la industria y la necesidad de potenciar la capacitación de los mismos. Perú no cuenta con el número suficiente, tanto en el ámbito gerencial, como en los puestos de línea, por lo que deberá

---

<sup>349</sup> INDEPENDENT TRANSPORT COMMISSION -UNITED KINGDOM- (2014), op. cit. p. 140, p. 19.

<sup>350</sup> FREIGHT TRANSPORT ASSOCIATION & PWC (2014), op. cit. p. 142, p.p. 61-63-67.

<sup>351</sup> TREPINS, D. (2016) *European Logistics Update: Post-Brexit U.K. moving ahead, but in which direction?* Logistics Management. 5 de octubre 2016. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:  
<[http://www.logisticsmgmt.com/article/post\\_brexit\\_u.k.\\_moving\\_ahead\\_but\\_in\\_which\\_direction](http://www.logisticsmgmt.com/article/post_brexit_u.k._moving_ahead_but_in_which_direction)>

prever cierto tipo de estímulos a las universidades del país a fin que modifiquen su currícula a fin que se alineen a los requerimientos en los puestos que requieren conocimientos especializados en materia logística.

#### **B.4.c. Un ejemplo de América del Norte.**

##### **B.4.c.i Estados Unidos de Norteamérica.**

A diferencia del modelo europeo, en los Estados Unidos el transporte intermodal es impulsado por las fuerzas del mercado y su sector empresarial compuesto por grandes cargadores, transportistas, grandes líneas marítimas y ferroviarias, *freight forwarders* e integradores. Es por ello que la intervención del Estado es limitada en materia de subsidios.

La ley MAP-21 (*The Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act* ("MAP-21"; P.L. 112-141)), promulgada en 2012, incluye una serie de disposiciones para mejorar el estado y el rendimiento de la red nacional de transporte de mercancías y apoyar la inversión en proyectos de transporte de superficie relacionados con el transporte de mercancías.<sup>352</sup>

La política nacional de transporte de carga establece los lineamientos para mejorar la condición y desempeño de la red nacional de transporte de mercancías para proporcionar la base a fin que los Estados Unidos compitan en la economía global. Asimismo, se busca que dicho país alcance metas relacionadas con la competitividad y eficiencia económica; reducción de la congestión; aumento de la productividad; mejorar los niveles de seguridad y flexibilidad del movimiento de mercancías; optimizar la condición de la infraestructura; fomentar el uso de tecnología avanzada; establecer medidas que promuevan el desempeño, la innovación, la competencia y la responsabilidad en el funcionamiento y mantenimiento de la red y, por último, reducir los impactos ambientales. [§1115; 23 USC 167]<sup>353</sup>

El plan estratégico nacional de transporte de carga obliga al Departamento de Transporte que, en un plazo de tres años, a partir de la promulgación del MAP-21, elabore un plan estratégico

---

<sup>352</sup> US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (2013) *MAP-21 fact sheet. Significant Freight Provisions*. [En línea]. [Fecha de consulta: 5 diciembre 2016]. Disponible en: <<https://www.fhwa.dot.gov/map21/factsheets/freight.cfm>>.

<sup>353</sup> *ibídem*.

nacional de transportes en consulta con los Estados y otras partes interesadas y actualice el plan cada cinco años. El plan deberá contener las siguientes materias:<sup>354</sup>

- Evaluar el estado y el funcionamiento de la red nacional de transporte de mercancías.
- Identificar los cuellos de botella en las autopistas que causan una congestión significativa de la carga.
- Pronosticar volúmenes de carga.
- Reconocer a los corredores nacionales de transporte de mercancías.
- Evaluar las barreras para mejorar el rendimiento del transporte de mercancías.
- Distinguir a las vías de acceso a las zonas energéticas.
- Señalar a las mejores prácticas para mejorar el desempeño de la red nacional de carga y mitigar los impactos del movimiento de carga en las comunidades.
- Proporcionar un proceso para abordar proyectos y estrategias multiestatales para mejorar la conectividad intermodal de carga. [§1115; 23 USC 167]

En EE.UU. los intermediarios logísticos son regulados de acuerdo al modo de transporte. Los intermediarios que actúan en la industria de camiones tienen que obtener una licencia por parte de la *Federal Motor Carrier Safety Administration (FMCSA) of the United States Department of Transportation*, tanto los *brokers*, como los *freight forwarders*.

En el caso del transporte marítimo deben obtener una licencia de la *Federal Maritime Commission* para operar como *Non Vessel Operating Common Carrier (NVOCC)* o como *freight forwarder*. Los intermediarios en la carga aérea, a su vez, se deben registrar como intermediarios indirectos ante la *Transportation Security Administration (TSA)*. Para el medio de transporte ferroviario, la autoridad federal competente para regular este modo de transporte es la *Federal Railroad Administration*.

El auge de los temas logísticos en la cadena global de suministros, a fines de 2011, llevó al Departamento de Comercio (DoC) a constituir el *Advisory Committee on Supply Chain Competitiveness*

---

<sup>354</sup> ibídem.

(ACSCC). El ACSCC está conformado por 45 miembros (sus miembros son integrantes del sector público, privado y academia), creándose para proporcionar al Secretario de Comercio asesoramiento sobre los elementos de una infraestructura nacional integral de transporte y políticas de carga para apoyar la cadena de suministro de los Estados Unidos y la competitividad de las exportaciones.<sup>355</sup> La labor del Comité tiene por objeto promover las metas de la Administración en materia de exportación, economía y crecimiento del empleo. Las materias específicas que trata el ACSCC son las siguientes:<sup>356</sup>

- Los programas y políticas comerciales que afectan la operación y competitividad doméstica e internacional de las cadenas de suministro globales estadounidenses desde el punto de origen hasta el destino.
- Elementos de las políticas nacionales que afectan el movimiento de bienes, la infraestructura, la inversión que afectan la competitividad y sostenibilidad de la cadena de suministro.
- Información y sistemas de datos para generar métricas que se pueden utilizar para cuantificar y mejorar el rendimiento de la cadena de suministro.

El ACSCC divide su trabajo a través de subcomités para seguir explorando áreas específicas de interés. Los subcomités y actuales son:<sup>357</sup>

- Subcomité de Comercio y Regulación: se concentra en el estudio de los acuerdos comerciales y diferentes regulaciones que afectan a la cadena de suministro.
- Subcomité de Políticas de Carga y Movimiento: tiene como competencia la de investigar sobre las mejoras que se puedan realizar en las políticas del sistema de cargas para lograr los beneficios en competitividad de la cadena de suministros norteamericana. A su vez, también realiza recomendaciones para evaluar cómo obtener fondos para la infraestructura de la cadena.
- Subcomité de Tecnología de Información y Datos: es función de este subcomité analizar el aprovechamiento de la tecnología y datos para medir y mejorar la cadena de suministro y los volúmenes de exportación.

---

<sup>355</sup> US DEPARTMENT OF COMMERCE -INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION -ADVISORY COMMITTEE ON SUPPLY CHAIN COMPETITIVENESS-. [Fecha de consulta: 5 diciembre 2016]. Disponible en:<<http://trade.gov/td/services/oscpb/supplychain/acsc/>>

<sup>356</sup> ibídem.

<sup>357</sup> ibídem.



- Subcomité de Finanzas e Infraestructura: tiene como misión la mejora de los métodos de financiamiento para la cadena de suministro sistemas e infraestructura.
- Subcomité de Desarrollo de la Fuerza Laboral: su gestión se centra en identificar los programas y recursos que abordan la escasez de mano de obra en toda la cadena de suministro.

El caso norteamericano, en lo concerniente al interés de Perú, se destaca la creación en el DoC del ACSCC. Este Comité, a través de un enfoque de la cadena de suministros integral, seguramente comenzará a formar la posición negociadora en los próximos acuerdos comerciales que suscriban los Estados Unidos. La incorporación de algún capítulo sobre cadenas productivas o la negociación por cadena de suministro sectorial será el futuro para las negociaciones, por lo que el Perú debería a comenzar a repetir esta experiencia, a fin que este enfoque sea comprendido y estudiado por el Estado y el sector privado peruano.

#### **B.4.d. Países integrantes de la Alianza del Pacífico.**

##### **B.4.d.i Colombia**

La “Política Nacional de Competitividad y Productividad”<sup>358</sup> de 2008 incluyó a la logística dentro de sus 15 planes de acción, como un aporte a la competitividad y productividad del país, enmarcado en el nuevo esquema institucional en la materia, y recomendó el establecimiento de una política específica en logística. A raíz de dicho hito, se elaboró la “Política Nacional Logística” (PNL).<sup>359</sup>

La PNL definió un ambicioso plan de acción en las siguientes líneas estratégicas:

##### Institucionalidad

<sup>358</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2008) *Política Nacional de Competitividad y Productividad*, Documento Conpes 3527, 2008. [Fecha de consulta: 17 febrero 2017]. Disponible en: <<http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sncci/Documents/Conpes-3527-de-2008.pdf>>

<sup>359</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2008) *Política Nacional Logística*. Documento Conpes 3547, 2008. [Fecha de consulta: 17 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www4.unfccc.int/sites/nama/\\_layouts/UN/FCCC/NAMA/Download.aspx?ListName=NAMA&Id=82&FileName=CONPES%203547%20-%20Politica%20Nacional%20Logistica.pdf](http://www4.unfccc.int/sites/nama/_layouts/UN/FCCC/NAMA/Download.aspx?ListName=NAMA&Id=82&FileName=CONPES%203547%20-%20Politica%20Nacional%20Logistica.pdf)>

El plan exhortó fortalecer el Comité para la Facilitación de la Logística del Comercio y el Transporte (Comifal), compuesto tanto por actores públicos, como privados en seno del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCEI).

En la revisión realizada al PNL en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se rediseñó una estructura institucional más amplia, que incluye al Comité Nacional de Logística de Transporte (CNL, que reemplaza al Comifal), el Comité Programático de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL). El CNL es una instancia de alto nivel y es encargado de dictar los lineamientos generales de decisión, por su parte, el CPL es una instancia ejecutiva cuyas responsabilidades son las de brindar orientaciones técnicas y la de interlocución. Por último, la UTEL es una instancia técnica y de educación, cuya función es la ejecución de la PNL.

### Producción de información

Una de las conclusiones del documento de la PNL fue la falta de información sobre el sector logístico oportuna y accesible. A fin de contrarrestar esta carencia el mencionado plan recomendó varias acciones en esta materia:

- La realización periódica de la Encuesta Nacional Logística: la última versión de dicha encuesta fue realizada en el año 2015. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), realizó la Encuesta Nacional de Logística 2015 titulada “Colombia es Logística”, evento que no se realizaba desde 2008.<sup>360</sup> La encuesta fue abordada tomando como referencia dos perspectivas: la de los usuarios de servicios logísticos (USL) y la de los prestadores de servicios logísticos (PSL), arrojando resultados diferentes entre las dos figuras representativas de la logística en Colombia. Por un lado, para los USL los altos costos de transporte, las insuficientes carreteras puertos y aeropuertos y la falta de sistemas de información logística son las principales barreras que afectan sus procesos logísticos. En cambio, para los PSL la falta de zonas adecuadas para carga y descarga, las infraestructuras viales, la falta de talento humano en logística y la insuficiencia de zonas logísticas representan las problemáticas más significativas que perjudican a sus gestiones.
- La constitución de un observatorio de logística: Colombia cuenta con un observatorio establecido y continúa trabajando en la consolidación de dicho organismo para la publicación de indicadores y herramientas que contribuyan a la logística. Buscando medir

---

<sup>360</sup> Esta información ha sido obtenida del sitio web de la Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI), habiéndose realizado la consulta el día 02/12/16.  
<http://www.colombiacompetitiva.gov.co/prensa/2015/Paginas/Colombia-es-Logistica-La-Encuesta-Nacional-de-Logistica-2015.aspx>

el desempeño logístico en el país, en el año 2013 se estructuró el Observatorio Nacional de Logística. El BID informa que, con relación al avance de los observatorios, Colombia presentaba un avance del 65% en 2015 y al año 2016 estaba en un 87%.<sup>361</sup>

- La elaboración de información del transporte de carga por carretera: este requerimiento de información viene como consecuencia que el transporte terrestre es el dominante en Colombia.

### Provisión de infraestructura

En esta materia la PNL se concentró en proyectarse en los siguientes temas:

- ✓ Plataformas logísticas.

Se fijó como una de las acciones prioritarias la promoción de un sistema nacional de plataformas logísticas para mejorar la provisión de infraestructura en el sector. En este sentido, la PNL indica que las plataformas permitirían articular y aglomerar la oferta de infraestructura y servicios logísticos en territorios de alto potencial, lo que mejoraría la eficiencia de los procesos logísticos existentes.

- ✓ Modos férreo y fluvial.

Se subraya la importancia de reactivar el transporte férreo y fluvial.

- ✓ Facilitación del comercio exterior.

Se plantearon varias iniciativas que permitirían disminuir los tiempos y costos asociados a los procedimientos de inspección y control de mercancías de comercio exterior.

- ✓ Tecnologías de información y comunicaciones. (TIC)

El limitado uso y aprovechamiento de las TIC en la industria de la logística, el transporte y el control de mercancías fue señalada como una de las principales debilidades en el SLN colombiano. La PNL propone que, para solucionar esta problemática, se debe normalizar, promocionar e implementar tecnologías basadas en estándares internacionales para sistemas de almacenamiento, posicionamiento de mercancías y vehículos, consolidación de

---

<sup>361</sup> BID Observatorio regional. Avances en la implementación de Observatorios Nacionales en la región de Mesoamérica. Se ingresó al portal el día 02/12/16. <http://logisticsportal.iadb.org/node/5924>

la oferta de servicios logísticos y procedimientos administrativos ante autoridades de control de comercio exterior.

- ✓ Servicios logísticos y de transporte.

Por servicios logísticos y de transporte la PNL solamente considera al transporte automotor de carga, por lo que las recomendaciones se limitan a avanzar en el cumplimiento de los objetivos propuestos por la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga.<sup>362</sup>

#### **B.4.d.ii Chile**

La Subsecretaría de Transportes es la autoridad administrativa competente en materia logística. La evolución hasta el planteamiento de un Plan Maestro Logístico fue el siguiente: la elaboración del Programa Marítimo (2009-2010), luego se emite el Programa de Desarrollo Logístico y, por último, se creó en 2014 la División de Desarrollo Logístico. El Programa de Desarrollo Logístico se elaboró con un mandato claro a la Subsecretaría de Transportes para ejercer un liderazgo en la planificación de todos los sistemas de transporte de carga, para que se constituya como una herramienta para la competitividad de la economía.<sup>363</sup> A partir de 2014 la División de Desarrollo Logístico lidera la agenda priorizada y coherente de iniciativas gubernamentales en materia logística. Para dicho año los lineamientos prioritarios de acción transversales fueron: la constitución de un observatorio logístico (en colaboración con *International Transport Forum* de la OCDE), establecer las metodologías de evaluación social de proyectos que incorporen adecuadamente la carga (por ej. valorización social del tiempo de la carga), la construcción del *Port Community Systems* a través del cual las empresas portuarias estatales de Comex (incluyendo la interacción con SICEX), la construcción de pasos fronterizos con Argentina, la puesta en marcha del programa de apoyo a la competitividad e innovación en logística (con la Corporación

---

<sup>362</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007) *Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga*. Documento Conpes 3489 (2007). [Fecha de consulta: 17 febrero]. Disponible en:

<[http://www4.unfccc.int/sites/nama/\\_layouts/UN/FCCC/NAMA/Download.aspx?ListName=NAMA&Id=82&FileName=CONPES%203489%202007%20-%20Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20transporte%20p%C3%ABlico%20automotor%20de%20carga.pdf](http://www4.unfccc.int/sites/nama/_layouts/UN/FCCC/NAMA/Download.aspx?ListName=NAMA&Id=82&FileName=CONPES%203489%202007%20-%20Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20transporte%20p%C3%ABlico%20automotor%20de%20carga.pdf)>

<sup>363</sup> MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES DE CHILE. DIVISIÓN DE DESARROLLO LOGÍSTICO [Fecha de consulta: 5 diciembre 2016]. Disponible en: <<http://www.mtt.gob.cl/pdl.html>>.

de Fomento de la Producción- CORFO-) y la elaboración del Plan Maestro Logístico (se ha estimado la concreción de dicho plan entre los años 2015-16).<sup>364</sup>

El programa de apoyo a la competitividad e innovación en el sector logística lo lleva adelante CORFO en coordinación directa con el Ministerio de Transporte. En una primera etapa este programa apuntaba a identificar las brechas existentes en cuatro macro-zonas del país (norte, centro, centro-sur y austral), en áreas como intermodalidad, bienes públicos, capacitación y transferencia tecnológica, así como en la identificación de problemas y oportunidades de articulación y coordinación entre empresas. Este programa ya ha implementado nuevos programas estratégicos para la identificación de brechas en el sector y la definición y ejecución de hojas de ruta. Se aprobó el diseño del programa Logística Centro Sur, y se están elaborando los programas a nivel nacional y para la zona austral. Asimismo, se constituyeron los Diálogos para la Productividad en Puertos y Logística, organizados por los Ministerios de Economía y Transportes y el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), donde actores públicos y privados concuerdan las acciones que impulsarán la competitividad e innovación en el sector.<sup>365</sup>

Ya analizando pormenorizadamente el Programa de Desarrollo Logístico,<sup>366</sup> se dispone como visión del mismo “tener sistemas logísticos de clase mundial que potencien el desarrollo económico del país”.<sup>367</sup> En otro orden de ideas, se plantea como misión “promover la mejora continua del desempeño logístico de Chile para mejorar la competitividad del comercio exterior y doméstico, impulsando políticas y proyectos integrales de transporte de carga y asegurando su adecuada implementación”. Este programa, a su vez, está asentado en tres pilares como:<sup>368</sup>

- **Capacidad:** contar con la infraestructura que asegure el adecuado movimiento de carga en nuestro país.

---

<sup>364</sup> MICHEA, A. (2014). *Anexo 6: Programa de Desarrollo Logístico de Chile*. Alexis Michea, Coordinador General, en Taller sobre Transporte de Carga y Logística, 05 agosto 2014 - 06 agosto 2014, Lima, Perú. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/taller\\_tsp\\_lima14\\_Log%C3%ADstica\\_%20MTT\\_chile.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/taller_tsp_lima14_Log%C3%ADstica_%20MTT_chile.pdf)>

<sup>365</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO E INDUSTRIA DE CHILE (s.f.) *Creación de Programa de Competitividad e Innovación logística*, [Fecha de consulta: 29 enero 2017]. Disponible en: <<http://www.agendaproductividad.cl/ejes/infraestructura/creacion-de-programa-de-competitividad-e-innovacion-logistica/>>.

<sup>366</sup> Este documento puede ser consultado en el siguiente website [http://productos.nexsa.cl/cpi2016/wp-content/uploads/2016/11/PROGRAMA\\_DE\\_DESARROLLO\\_LOGISTICO.pdf](http://productos.nexsa.cl/cpi2016/wp-content/uploads/2016/11/PROGRAMA_DE_DESARROLLO_LOGISTICO.pdf)

<sup>367</sup> SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES -CHILE- (2014) *Planificación Estratégica Programa de Desarrollo Logístico*. Marzo 2014, p. 3. Recuperado 15/2/17

[https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2013/12/PROGRAMA\\_DE\\_DESARROLLO\\_LOGISTICO.pdf](https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2013/12/PROGRAMA_DE_DESARROLLO_LOGISTICO.pdf)

<sup>368</sup> *ibidem*, p. 3.

- **Competencia y Competitividad:** promover la mejora continua del desempeño logístico como fuente de competencia y competitividad y la gestión documental.
- **Profesionalización y Modernización:** contar con una industria del transporte de carga atractiva, dinámica y moderna.
- **Reducción de Externalidades:** lograr una interacción armónica entre los modos de transporte de carga y las ciudades por donde ésta transita.

Conviene aclarar que este programa tiene un enfoque por modos de transporte, ya que administrativamente se divide en áreas marítimas portuarias, ferroviarias, transporte vial y proyectos especiales. Esta perspectiva es confirmada por la elaboración por parte de la Comisión de la Estrategia 2030 de Puertos y su Logística en su informe, en donde se concentra en su análisis del sistema logístico y portuario. Las ideas base de este documento incluyen la observación de las fallas importantes de coordinación en los sectores público y privado y entre estos, mientras que varios países de la región están ampliando sus capacidades logísticas y portuarias, y modernizando sus regulaciones.<sup>369</sup> Por otra parte, se sugiere que el país necesita con premura iniciar un nuevo ciclo de modernizaciones que expanda y diversifique su infraestructura, aumente su eficiencia logística, asegure una integración más armónica con el territorio y permita contar con recursos humanos de calidad mundial, para mantener su posición de liderazgo.<sup>370</sup>

#### **B.4.d.iii México**

Los antecedentes en materia de políticas públicas relativas a la logística los constituyen el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI) y los Diez Lineamientos para Incrementar la Competitividad 2008-2012. En los PND y PNI se propuso constituir a México en una plataforma logística que facilite el intercambio comercial al interior y hacia el resto del mundo, promoviendo que los servicios logísticos que se ofrezcan sean más eficientes y permitan a las empresas tener una oferta competitiva, suficiente y oportuna de los insumos necesarios para la producción. Entre los lineamientos, en el octavo

---

<sup>369</sup> COMISIÓN ESTRATEGIA 2030 DE PUERTOS Y SU LOGÍSTICA –Chile-. (2015) *Logística y Puertos: una plataforma estratégica de desarrollo para Chile*. Informe Final. Julio, 2015, p. 12. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <<http://www.innovacion.cl/wp-content/uploads/2016/01/ESTRATEGIA-2030-DE-PUERTOS-Y-SU-LOG%C3%8DSTICA.pdf>>

<sup>370</sup> *ibídem*.

lineamiento se propone posicionar a México como un eje de distribución (*hub*) de servicios de tecnologías de información.<sup>371</sup>

Estas declaraciones fueron las referencias para la elaboración de la Agenda de Competitividad en Logística 2008-2012, la cual tiene como objetivo crear las condiciones para que México cuente con servicios logísticos de clase mundial, que impulsen la competitividad del país a través del uso correcto de herramientas para elevar sus niveles de servicios. En esta agenda se considera la implementación de una serie de acciones orientadas a:<sup>372</sup>

- Mejorar la calidad y predictibilidad del sistema logístico operacional dentro de la gestión de la cadena de suministros.
- Incrementar los niveles de servicio ofertados por las empresas del sector logístico en México.
- Implementar acciones que conlleven al desarrollo de relaciones duraderas, con los proveedores y clientes de la cadena de suministros.

Este instrumento también fijó como meta crear las condiciones para el desarrollo de mejores servicios logísticos con costos competitivos, y logrando la incorporación de mejores prácticas en la gestión logística en las empresas establecidas en México.<sup>373</sup> Asimismo, dicha Agenda presenta a las siguientes siete estrategias de acción: i) promover la creación de una mayor y mejor oferta de servicios logísticos, ii) impulsar la incorporación de mejores prácticas en la gestión logística en las empresas, iii) posicionar al país internacionalmente como centro logístico de clase mundial, iv) promover adecuaciones logísticas en operaciones e infraestructura para lograr la facilitación comercial, v) impulsar la certificación en calidad de los operadores logísticos, vi) propugnar el incremento de la formación de capital humano con capacidades en servicios logísticos y vii) mejorar la coordinación entre el gobierno federal y locales y la iniciativa privada.<sup>374</sup>

Posteriormente, en el año 2013, una consultoría se encarga para determinar la definición de un sistema nacional de plataformas logísticas y plan de implementación. Si bien esta investigación tiene un enfoque más concentrada en el análisis de a la infraestructura logística del país, se hace un especial énfasis en la necesidad de reforzar la institucionalidad en materia logística. Asimismo,

---

<sup>371</sup> SUBSECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO -MÉXICO-. (2008) *Agenda de Competitividad en Logística 2008-2012*. Abril de 2008, p. 4. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/dircomercio/uploads/AGENDA%20LOGISTICA%202008\(2\).pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/dircomercio/uploads/AGENDA%20LOGISTICA%202008(2).pdf)>

<sup>372</sup> *ibídem*, p. 5.

<sup>373</sup> *ibídem*, p. 46.

<sup>374</sup> *Ibídem*, p. 47.

esta consultoría hace mención a que México fortalezca lo antes posible la organización institucional del sector logístico. La definición de la política o estrategia nacional sería la principal contribución para el desarrollo de dicho ámbito. Este reporte señala que la estrategia nacional de logística debería articular esfuerzos públicos y privados y consolidar acuerdos estratégicos a largo plazo. Para estas entidades la futura estrategia nacional de logística podría generar una entidad o institución que articule a estos actores públicos y privados.<sup>375</sup>

La Agenda de Competitividad en Logística 2008-2012 realiza un diagnóstico sobre la oferta de servicios logísticos en México. Uno de los principales inconvenientes en dicho sector es que la subcontratación no ha tenido el auge esperado. Dentro de esta deficiencia la agenda indica como impedimentos a la poca diversificación en la oferta de servicios logísticos, relaciones deficientes en los oferentes de servicios logísticos (esto deriva en la reducción en los niveles de servicio, el incremento de costos de los servicios y aumento en los tiempos de operación), limitado uso de servicios logísticos que consideren la protección al medio ambiente, falta de indicadores de desempeño logístico, inseguridad en los diferentes modos de transporte, limitado uso de tecnologías de la información por parte de las Pymes y falta de financiamiento para el mejoramiento de proyectos para el mejoramiento de la gestión logística (Subsecretaría de Industria y Comercio, 2008, pág. 41).<sup>376</sup>

Del mismo modo, se indica que el principal reto para mejorar la oferta de servicios logísticos radica en la diversificación y conocimiento de la demanda logística nacional, la implementación de indicadores de desempeño logístico, el incremento de los apoyos otorgados a proyectos logísticos y la adopción de sistemas tecnológicos innovadores.<sup>377</sup> Otros temas en donde se revelan déficits son la falta de certificación de calidad de los servicios logísticos, la escasez de profesionales en logística y la falta de coordinación gobierno-sector privado.<sup>378</sup>

Igualmente, la propia agenda dispone siete alternativas estratégicas, algunas de ellas, que buscan fortalecer la provisión de servicios logísticos de calidad en México. Para mejorar la oferta de servicios logísticos se proyecta la generación de información estadística sobre el desempeño logístico de las empresas, fomentar la vinculación entre los actores de la cadena de servicios,

---

<sup>375</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE MÉXICO (2013) *Definición de un sistema nacional de plataformas logísticas y plan de implementación*, p. 57. [Fecha de consulta: 17 febrero 2017]. Disponible en: <http://www.elogistica.economia.gob.mx/swb/work/models/elogistica/Resource/12/1/images/ResEjecProyectoSNPLM%C3%83%C2%A9xico.pdf>.

<sup>376</sup> SUBSECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO -MÉXICO- (2008), op. cit. p. 153, p. 41.

<sup>377</sup> *ibídem*, p. 42.

<sup>378</sup> *ibídem*, p.p. 51-52.



apoyar la subcontratación de especialistas en servicios logísticos, entre otras medidas.<sup>379</sup> En otro orden de ideas, a fin de incorporar de mejores prácticas en la gestión logística en las empresas, se establece la mejora de los esquemas de difusión sobre los apoyos a proyectos logísticos, así como de los beneficios de implementar mejores prácticas logísticas; implementar medidas para estimular el estudio y comprensión de la cultura logística; promover la difusión de casos de éxito locales, nacionales e internacionales en la gestión logística de la cadena de suministro; repotenciar el Premio Nacional de Logística y apoyar la realización de talleres de “*Benchmarking*” de procesos logísticos y de gestión de la cadena de suministro a nivel macro, pequeña y mediana empresa. Por último, las estrategias N° 5 y 6 apuntan a impulsar la certificación de los operadores logísticos y promover la formación de capital humano con capacidades en servicios logísticos.<sup>380</sup>

Con posterioridad a la publicación de la Agenda de Competitividad en Logística 2008-2012, se lanzó, a través de un portal de Internet ([www.dnalogistik.com](http://www.dnalogistik.com)), un diagnóstico “*Net Anáhuac en Logístik*”, sitio que ayuda a evaluar y mejorar la logística de las empresas, a través de consultas con expertos y enseñanza de métodos y herramientas para lograr tal fin. Los beneficios a las compañías que aporta este sitio *web* son la de brindar conocimiento sobre la naturaleza de la logística para las empresas que realizan las consultas, comparar los procesos contra las mejores prácticas, obtener el mapa de sistemas logísticos que agregan valor, reconocer las mejores opciones en infraestructura logística y capacitación en el desarrollo de proyectos logísticos.<sup>381</sup>

De la misma forma, se estableció el sello de confianza de los procesos logísticos. Este esquema de certificación tiene como objetivo específico verificar, respaldar y promover la mejora de las prácticas logísticas a lo largo de los procesos de la cadena de suministro y los niveles de servicio ofertados por las empresas establecidas en México. La idea de este sistema de certificación es que las empresas establecidas en México cuenten con un modelo de verificación que beneficie su desempeño logístico mediante:<sup>382</sup>

- El **diagnóstico**: a través de la identificación de los nichos de oportunidad de mejora al momento de ser evaluados.
- La **implementación**: a través de la mejora logística de las actividades clave y de soporte.

---

<sup>379</sup> ibídem, p.p. 47-48.

<sup>380</sup> ibídem, p. 47.

<sup>381</sup> HERNÁNDEZ CASANOVA, R. (2011) *Políticas Públicas para el desarrollo de la Logística y la Gestión de la Cadena de Suministro en México*. Seminario Internacional de la Logística: hacia un plan nacional de competitividad. Presentación realizada en Buenos Aires, Argentina, 22 de setiembre de 2011, p.p. 16-18. [Fecha de consulta: 17 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/MX\\_RHernandez\\_Políticas\\_Publicas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/MX_RHernandez_Políticas_Publicas.pdf)>

<sup>382</sup> ibídem, p. 24.

- La **mejora continua**: para diseñar e implementar las categorías adecuadas del sello de confianza, de acuerdo a las necesidades y requerimientos propios de las actividades clave.

La mayor proximidad geográficas, las similares condiciones de desarrollo económico y estar en etapas similares en sus políticas públicas sobre logística, hace que las experiencias de sus socios en la Alianza del Pacífico sean de vital experiencia para Perú. Comenzando con Colombia, ante la falta de información confiable en materia logística –carencia que se repite en todos los países de la región–, realiza una encuesta sobre logística a nivel nacional. Esta experiencia debiera ser adoptada inmediatamente por parte del Perú. De la experiencia chilena la implementación de la *Port Community Systems*, debiera ser un ítem a ser incluido para su puesta en marcha en el Perú. Asimismo, programas de apoyo a la competitividad e innovación, debieran ser diseñados en el Perú. El caso mexicano presenta buenas prácticas que debieran ser emuladas por el país. La certificación de los operadores logísticos, la instalación de un portal de Internet que difunda conocimientos logísticos a nivel microeconómico y el sello de confianza de los procesos logísticos debieran estar incorporadas en la agenda logística peruana. En los tres casos mencionados se está en proceso de implementación de los Observatorios Logísticos, proyecto en el cual Perú todavía no pudo avanzar significativamente.

### **C. El desafío del Perú para promocionar el desarrollo de sus operadores logísticos.**

#### **C.1 Consideraciones preliminares sobre la regulación de los operadores logísticos en el Perú.**

##### **C.1.a. Los proveedores de servicios logísticos en la legislación peruana.**

En el Perú no existe una normativa actualizada en materia de intermediarios de servicios logísticos. Muchos operadores logísticos son incluidos en la legislación de servicios portuarios y conexos (Agencias generales, marítimas, fluviales, lacustres y empresas de cooperativa de estiba y desestiba) emitida oportunamente en por el MTC.<sup>383</sup> En el estudio de *Advanced Logistics Group* se

---

<sup>383</sup> Decreto Legislativo N° 707 (1991) en donde se declara de interés nacional la prestación eficiente, oportuna, rápida y económica, de la actividad de las Agencias Generales, Marítimas, Fluviales, Lacustres y empresas de cooperativa de estiba y desestiba. El Decreto Supremo N° 010-99-MTC es el Reglamento de Agencias Generales, Marítimas, Fluviales, Lacustres y

crítica que esta normativa en la que se duplica las funciones y no se indica claramente sobre la entidad que debe regular algunos servicios portuarios. A su vez, los requisitos mínimos que exige la citada legislación, han conducido a la informalidad en la provisión de los servicios portuarios y la existencia de las lagunas legislativas que genera que las empresas que brindan servicios portuarios no tengan claros sus roles y responsabilidades frente a las autoridades o usuarios. Otra consecuencia, de una reglamentación inadecuada es la atomización y fragmentación de empresas que brindan servicios portuarios y falta de especialización de las mismas, la no existencia de incentivos que fomenten la consolidación de empresas, la falta de exigencia de seguros que garanticen el pago por daños a la carga o que garanticen el rendimiento ofrecido por los operadores portuarios, la falta de transparencia y difusión de las tarifas que cobran los distintos agentes, entre las principales dificultades.<sup>384</sup>

Otra entidad que regula a los proveedores de servicios logísticos es la aduana peruana (SUNAT). El Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas, en su Título II se prevén a los operadores del comercio exterior y administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres. Es importante indicar que, en el año 2015, a través del Decreto Legislativo N° 1235, recién se incluyeron en esta ley a administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres como operadores de comercio exterior. Según la normativa aduanera, entre los proveedores de servicios logísticos regulados se encuentran a: los despachadores de aduana, transportistas o sus representantes, agentes de carga internacional, almacenes aduaneros y administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales.<sup>385</sup> Al respecto, hay que precisar que la legislación aduanera apunta a normar aspectos operativos, de infraestructura, informáticos, seguridad, control aduanero y garantías para operar en el comercio exterior y no a la promoción o desarrollo de los intermediarios de servicios logísticos.

Si es que se pretende promocionar la provisión de servicios logísticos se tendrá que sistematizar la legislación que regule a estos operadores del comercio internacional. Como ya fue indicado, el primer hito legislativo estará constituido por la dación de una ley marco el desarrollo logístico. En segundo lugar, se necesitaría una norma que regule específicamente a los proveedores de servicios logísticos integrales (es indistinto que se denomine 3pl, simplemente ayudaría a tener

---

Empresas de Estiba y Desestiba. El Decreto Supremo N° 016-2005-MTC estableció que los procedimientos dispuestos por esta norma, con excepción de aquellos relativos a las Agencias Generales, son de competencia de la Autoridad Portuaria Nacional.

<sup>384</sup> ADVANCED LOGISTICS GROUP (2009) *Estudio 15: Estudio orientado a reglamentar la asignación de responsabilidades en servicios portuarios brindados a la carga*. Proyecto UE-Perú/PENX. Septiembre 2009, p. 92. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/Sites/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/140.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/Sites/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/140.pdf)>

<sup>385</sup> Artículos 15° y 45° Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

clara la figura de dicho operador según las prácticas internacionales). En dicha disposición se debería incorporar un sistema de ventanilla única, a fin de agilizar todas las autorizaciones administrativas que hoy deben afrontar los proveedores de servicios logísticos. Este incentivo puede constituir un incentivo a la inversión extranjera directa en este sector. Otro esquema promocional que debería incorporar esta disposición son los incentivos fiscales a la terciarización de nuevos servicios logísticos, esto con el fin de incrementar la demanda de los servicios logísticos en el Perú. Asimismo, se deberían incorporar beneficios crediticios a los operadores logísticos nacionales para la adquisición de terrenos, bienes de capital y TICs. Otra faceta que debe acometerse es la de promover la concentración de empresas en materia logística y la formación de alianzas entre operadores globales y nacionales. Como contrapartida, hay que diseñar en dicho precepto mecanismos de apoyo a las Pymes logísticas peruanas. Hay que apuntar a su especialización en nichos determinados y su encadenamiento con empresas grandes de logística.

Es indispensable que se regule claramente los requisitos de ingreso (que deberían ser no discriminatorios a fin de atraer a empresas logísticas globales) y operativos (se deben establecer estándares internacionales para la provisión de dichos servicios). Establecer estándares internacionales es esencial en esta materia, especialmente en un mercado en donde existe una gran cantidad de empresas informales y se regula en función de ellas. Esta medida, que se podrá concretar con la formación de una entidad gremial que formule dichos estándares. Estos estándares deben ser controlados por el Estado, en forma periódica a fin de mantener la competitividad del sector. Otra medida que podría reforzar este objetivo es la creación de un sello de calidad peruano sobre los servicios logísticos.

Debe diseñarse un mecanismo de transparencia de los precios cobrados por cada uno de estos operadores a fin de evitar los sobrecostos para este tipo de servicios. También se podría incluir la obligatoriedad de una encuesta bianual sobre la calidad servicios jurídicos y el establecimiento de un observatorio logístico.

Por último, esta norma podría incluir un plan nacional de capacitación en materia logística, a fin de enfrentar cualquier escasez de personal que podría presentarse en este sector.

En otra disposición o en la ley del IGV se debiera establecer de manera muy específica que, la provisión de servicios logísticos, constituye una exportación de servicios, por lo que se determinar que reciban todas las devoluciones impositivas que le corresponden a este tipo de exportaciones.

Considerando en el enfoque tradicional de los prestadores de servicios logísticos, el PDSLIT identifica a los principales actores en el manejo de la carga nacional e internacional en el Perú. Según este documento la oferta de los servicios logísticos es provisto por: las líneas navieras y aéreas, agente de aduanas, agente de carga, terminal extra portuario, transportista terrestre y operador logístico.<sup>386</sup>

Con relación al transporte marítimo, en el estudio encargado por el MINCETUR, a partir del análisis de los de los servicios portuarios, en los cuales se dividen a los agentes relacionados con las actividades del puerto y las conexas al puerto, se describen a los prestadores de este tipo de servicios. En el primer grupo, se enumeran a la línea naviera, al operador portuario del muelle y a las empresas o cooperativas de estiba y desestiba. En cuanto a los agentes relacionados con las actividades conexas al puerto se mencionan a los: agentes generales, agentes marítimos, empresas de depósitos temporales (antes denominados almacenes extra portuarios), agente de carga, operador logístico, transportistas y usuarios finales.<sup>387</sup> A su vez, en el Estudio elaborado por Apoyo Consultoría para OSITRAN en el Anexo 1, se enumeran como los actores involucrados en la cadena logística de carga contenedorizada en el Terminal del Puerto del Callao a los siguientes operadores: usuarios principales (líneas navieras y exportadores e importadores), proveedores de servicios portuarios (terminales portuarios, empresas de practicaje y remolque, empresas cooperativas de estiba, empresas de provisión de combustible y avituallamiento y empresa de recojo de residuos), proveedores de servicios logísticos (agencias de aduana, empresas de transporte terrestre, depósito temporal, depósito aduanero, agentes de carga internacional y agencias marítimas).<sup>388</sup>

Por el lado del transporte aéreo, en la Guía de Orientación al Usuario del Transporte Aéreo, se consideran como sujetos operadores de transporte aéreo a las aerolíneas, agente de carga internacional, agente de aduana, terminales de carga, terminal de almacenamiento y usuario.<sup>389</sup>

---

<sup>386</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p.p. 696-697.

<sup>387</sup> ADVANCED LOGISTICS GROUP (2009), op. cit. p. 158, p.p. 39-40-41.

<sup>388</sup> APOYO CONSULTORÍA. (2015) *Estudio sobre la medición del grado de competencia intra-portuaria en el terminal portuario del Callao. Segundo Entregable*. Preparado para OSITRAN. Abril, 2015, p.p. 183-184. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <<https://www.ositran.gob.pe/joomlatools-files/docman-files/RepositorioAPS/0/0/par/000001-TEMP/CONSULTAS/02-%20ESTUDIO%20DE%20APOYO%20CONSULTORIA%20-PARTE%201.pdf>>

<sup>389</sup> MINCETUR. (2009) *Guía de orientación al usuario del transporte aéreo Volumen II*. Proyecto de Cooperación UE-Perú/PENX. Primera edición: agosto 2009, p.p. 10-11.

### **C.1.b. Las barreras horizontales que afrontan los operadores logísticos en Perú.**

Previamente a abordar el estudio de cada uno de los proveedores de servicios logísticos y los requisitos legales para el funcionamiento de cada uno de ellos, se presentarán dos tipos de obstáculos que afrontan los mismos de manera horizontal en todo el país.

#### **C.1.b.i Trabas burocráticas.**

En materia a las barreras al comercio de servicios de este proveedor de servicios, el primer obstáculo lo constituye los innumerables trámites que se deben realizar ante un sinnúmero de entidades de diferentes jurisdicciones para comenzar a operar. Se deben cumplir trámites burocráticos ante exigencias de los gobiernos locales, regionales y central generan una carga administrativa muy fuerte para aquellos que pretenden prestar servicios logísticos en el país. Se les exige una autorización del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, SENASA), múltiples licencias de funcionamiento por parte de las diferentes municipales en donde operen los prestadores de servicios logísticos y autorizaciones diversas (por ejemplo, las salud animal y vegetal, cuando corresponda).

El propio Estado, en el PENX 2025, en su línea de acción 3.4 hace mención a la mejora del marco regulatorio, optimización de procesos y soluciones tecnológicas. Se reconocen los problemas transversales identificados en el Estado al elaborarse la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, tales como: deficiente diseño de la estructura de organización y funciones de las entidades públicas; inadecuados procesos de producción de servicios públicos; infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente; inadecuada política y gestión de recursos humanos; limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; y débil articulación intergubernamental e intersectorial.<sup>390</sup>

A pesar que el Estado ha tratado de realizar una reforma de simplificación administrativa integral, la apertura del negocio, obtención de la licencia de funcionamiento, la autorización de funcionamiento, constituyen una severa carga burocrática administrativa para los operadores.

---

<sup>390</sup> MINCETUR (2016) *Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*, página 67. [Fecha de consulta: 2 enero 2017]. Disponible en: <[http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/plan\\_exportador/Penx\\_2025/PENX\\_FINAL\\_101215.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/plan_exportador/Penx_2025/PENX_FINAL_101215.pdf)>

Las trabas burocráticas, además, traen aparejados altos costos operativos a los proveedores de servicios logísticos. En este sentido, entre los diferentes costos operativos se puede mencionar, solo a título de ejemplo, ya que en la práctica existen estos sobrecostos vinculados a la sobreregulación, es la declaración de ilegalidad por parte del Tribunal del INDECOPI de los cobros por “certificado de control de sanidad a bordo”, y por “exención de certificado de control de sanidad a bordo”, que realiza la Dirección de Sanidad Marítima del Gobierno Regional del Callao. Esta acción fue llevada adelante por la Asociación Peruana de Operadores Portuarios (ASPPOR), esfuerzos y costos que conllevaron a la eliminación de los cobros, que también en sí, constituyen un sobre costo para los operados logísticos peruanos.<sup>391</sup>

### **C.1.b.ii Transparencia y libre competencia.**

Tanto en el manejo de la carga marítima, como en la carga aérea existe una discusión entre los proveedores y usuarios de los servicios portuarios/aeroportuarios sobre restricciones a la libre competencia y la falta de transparencia en la información relacionada al precio de los servicios logísticos prestados. Se encargaron diversos estudios que llegaron a la conclusión que la sobreutilización de los terminales extra portuarios constituía un sobrecosto estructural para el sector de comercio exterior peruano.<sup>392</sup> Más aún, algún sector de los usuarios de dichos servicios, también cuestionaba la libre competencia en la provisión de dichos servicios y la transparencia en los precios de las tarifas cobradas.

El informe de Apoyo señala que existen integraciones verticales, donde los terminales de almacenamiento tienen acuerdos verticales con el resto de empresas portuarias como líneas navieras y, por ende, con las agencias navieras.<sup>393</sup>

En el mercado de los depósitos temporales, en materia de importación, si bien el consignatario puede decidir libremente qué depósito temporal utilizar para gestionar su embarque, existe una alianza estratégica entre líneas navieras y depósitos que puede influir fuertemente sobre la decisión de los usuarios.<sup>394</sup> Por el lado de exportación, si bien los exportadores pueden optar por

---

<sup>391</sup> ASOCIACIÓN PERUANA DE OPERADORES PORTUARIOS (2016) *ASPPOR logra eliminación cobro por sanidad marítima*, ASPPOR News, 5 de octubre, [Fecha de consulta: 2 abril 2017]. Disponible en: <<http://www.asppor.org.pe/asppor/asppor-logra-eliminacion-cobro-por-sanidad-maritima/>>

<sup>392</sup> Como ejemplos de esta corriente de opinión se pueden citar los informes realizados por Martín Sgut (2005), Edgardo Gamarra (2006) y el Consorcio de Modernización Portuaria (2011) (Consorcio de Modernización Portuaria, 2011).

<sup>393</sup> APOYO CONSULTORÍA (2015), op.cit., p. 159, p. 171.

<sup>394</sup> El informe de Apoyo señala que esta relación se explica debido a que las líneas navieras alquilan espacio a los depósitos temporales para almacenar contenedores vacíos, de tal forma que cuando se desea realizar un envío con alguna línea naviera

embarque directo y traslado de su contenedor a su terminal, éstos redirigen a los contenedores hacia un depósito temporal a fin de facilitar el despacho. En el caso del procedimiento para el despacho de exportación, al elegir la línea naviera no se tiene la posibilidad de elegir al terminal de almacenamiento, ya que el exportador estará sujeto al terminal que eligió la línea naviera con la que contrató.<sup>395</sup>

También existieron discrepancias sobre la existencia de restricciones a la libre competencia en el mercado de servicios de almacenamiento en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (ubicado en la Provincia Constitucional del Callao) y sus efectos sobre los usuarios finales. Según el informe de la Universidad del Pacífico sobre el mercado de almacenamiento aduanero en el terminal aéreo del Callao existe una fuerte concentración en el servicio de almacenamiento de la carga que es desembarcada en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Existen empresas que operan en dicha terminal, que, al contar contratos de exclusividad con la mayoría de líneas aéreas, hace muy difícil que otras empresas puedan competir en este mercado. El informe hace referencia que estas empresas integran los servicios de almacenamiento con los servicios de rampa y *checking* de pasajeros. Esta circunstancia les permite prestar los tres servicios en paquete y aplicar un sistema de subsidios cruzados que consiste en prestar en forma gratuita los servicios de rampa y el *checking* de pasajeros. Continúa describiendo la operatoria, indicando que, dado que el servicio de almacenamiento lo pagan los consignatarios, son éstos los que los subsidian en última instancia a las aerolíneas. Las empresas de almacenamiento que no están dentro de las instalaciones del aeropuerto no pueden prestar servicios de rampa.<sup>396</sup>

Si bien los consignatarios estarían en la posibilidad de elegir el terminal de almacenamiento (depósito temporal), en donde se podría retirar la mercadería, en la práctica son las líneas aéreas las que eligen dicho depósito temporal. El problema que se genera es que las terminales de carga seleccionadas cobran a los consignatarios por los servicios contratados por la línea aérea. El conflicto se presenta por que los importadores consideran cobros injustificados por la prestación de este tipo de servicios. Adicionalmente, este mecanismo de operación no cumple con lo establecido por la norma interna peruana la RAP 112 (Reputación Aérea Peruana), que señala que los gastos y los costos hasta su entrega al destinatario y/o su representante, debe estar a

---

determinada, existirá una inclinación a gestionar el embarque con el depósito temporal que provee el contenedor vacío de dicha naviera.

<sup>395</sup> ibídem, p.p. 169-171.

<sup>396</sup> UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (2011). El mercado de almacenamiento aduanero en el terminal aéreo del Callao, p. 2. Recuperado 15/2/17 <http://transparencialogistica.blogspot.pe/2013/06/adex-temas-operacion-aeropuertaria.html>



cargo del transportista y que dichas condiciones deberán estar expresadas en la carta de porte aéreo o conocimiento aéreo.<sup>397</sup>

Pese a que no existieron informes que pudieran demostrar infracciones a la ley de la libre competencia, tanto en los servicios de la carga en el sector marítimo, como en el aéreo, sí existe unanimidad en sostener la falta de transparencia en la formación de los precios que se cobran por los servicios portuarios y aeroportuarios. Esta situación llevó a la dación de la Ley de Facilitación de Comercio Exterior (Ley N° 28977) en donde se dispuso la creación de una página web en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que contenga la información de los servicios portuarios y aeroportuarios que las empresas dedicadas a su prestación proporcionan a sus clientes. Dicho espacio tiene ser construido con la información sobre servicios, contenido y precios que los operadores portuarios y aeroportuarios pongan a disposición de los usuarios.<sup>398</sup> No obstante esta obligación legal, hasta la fecha no se ha implementado el *website* en donde se deben precisar los servicios a la carga aérea y marítima y los precios de los mismos.

## C.2 Descripción de los proveedores de servicios logísticos en el Perú.

En este apartado se examinará las regulaciones y prácticas de mercado relacionadas a cada uno los operadores logísticos peruanos. Para ello, se revisarán las regulaciones de acceso al mercado y al momento que desarrollan su operatoria. Asimismo, se analizará las restricciones que enfrentan en el mercado peruano, para ello se seguirá el esquema postulado por la OCDE en cuanto según las categorías de actividades (servicios por manipuleo de la carga, servicios de almacenaje, servicios de agencia de carga y servicios de despacho aduanero) y al tipo de restricción (barreras a la entrada de extranjeros, restricciones al movimiento de personas físicas, excepciones al principio de no discriminación, restricciones a la libre competencia y transparencia regulatoria).<sup>399</sup>

---

<sup>397</sup> UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (2011), op. cit. p. 162. El mercado de almacenamiento aduanero en el terminal aéreo del Callao, p. 3.

<sup>398</sup> **Ley N° 28977 Ley de Facilitación de Comercio Exterior:**

Artículo 10°.- Publicación del contenido y precios de los servicios portuarios y aeroportuarios

10.1 Créase en la página web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones un módulo de información de acceso gratuito al público, que contenga la información de los servicios portuarios y aeroportuarios que las empresas dedicadas a su prestación proporcionan a sus clientes. Dicho espacio deberá ser construido con la información sobre servicios, contenido y precios que los operadores portuarios y aeroportuarios pongan a disposición de los usuarios, y que deberá ser remitida mensualmente a la Autoridad Portuaria Nacional y a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

<sup>399</sup> SUGIE, K. ET AL. (2014), op. cit. p. 100, p. 9.

### C.2.a. Depósitos Temporales y Administradores o Concesionarios de los Puertos.

Como fue mencionado anteriormente, el comercio exterior del Perú está fuertemente concentrado en el puerto del Callao, ya que reúne el 75% del mismo. Dentro del ranking del movimiento de contenedores en puertos de América Latina y el Caribe correspondiente al año 2015, el puerto del Callao ocupa el puesto sexto con un movimiento de 1.900.444 TEUs. El informe de Apoyo afirma que el terminal portuario del Callao es la principal plataforma comercial en el Perú y menciona que, según la APN, en el año 2013 fue el canal de tránsito de más del 70% de la carga y del 90% de productos que ingresan y salen del Perú.<sup>400</sup>

Debido a la imposibilidad de la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU) de organizar una operación eficiente, surgieron los demás operadores privados, consolidando un modelo *tool port*,<sup>401</sup> con sus depósitos satélites.<sup>402</sup> Con anterioridad al proceso de privatización de las terminales en el puerto del Callao, los terminales extra-portuarios fueron denominados como terminales de almacenamiento. Éstos fueron desarrollados con el objetivo de dar respuesta a la creciente congestión y por motivos de inseguridad que reinaba en el puerto del Callao. El aumento del tráfico de contenedores, junto con el limitado espacio de almacenaje del terminal de ENAPU, creó la necesidad de establecer espacios retro portuarios para el almacenaje de la carga hasta su embarque o despacho hacia el cliente final. Así, en el Perú, por razones históricas, estaban divididos los procesos de punto de llegada natural de la mercancía y el lugar donde se llevaba a cabo el proceso aduanero. Hasta la primera década del corriente siglo la terminal portuaria del Callao fue administrada por el propio Estado, pero a mediados de la década anterior fue concesionada su administración al sector privado. En el año 2010 la empresa emiratí *Dubai Ports* recibió la concesión del Terminal de Portacontenedores del Muelle Sur y en el año 2011 se entregó la operación del Terminal Norte Multipropósito a la empresa danesa *APM Terminals*.

---

<sup>400</sup> APOYO CONSULTORÍA (2015), op. cit. p. 159, p. 14.

<sup>401</sup> Puerto herramienta (*Tool Port*)

- Toda la propiedad del puerto es del Estado. (nacional, provincial o municipal).
- Los servicios son prestados por la empresa portuaria o por empresas privadas (izaje, remolque, practicaje, etc.).
- La operación de carga y descarga es provista por empresas estibadoras en competencia.
- La empresa portuaria es responsable del mantenimiento de la infraestructura y del equipamiento mayor (excepto los equipos de las empresas estibadoras).
- La empresa portuaria es responsable de todo el desarrollo e inversión en infraestructura e equipamiento.

Curso de Reforma y Gestión Portuaria, Montevideo, 5 y 6 de noviembre de 2002. ALADI. Consultado el día 8 de julio de 2016. [www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/.../\\$FILE/Reforma%20Portuaria1.ppt](http://www.aladi.org/nsfaladi/reuniones.nsf/.../$FILE/Reforma%20Portuaria1.ppt)

<sup>402</sup> SGUT, M. (2005). Estudio de los Costos y Sobrecostos Portuarios del Puerto del Callao. Proyecto Crecer – USAID, enero 2005, p. 9. Recuperado 15/2/17 <http://www.apam-peru.com/documentacion/BIBLIOTECA/costosysobrecostos.pdf>

En consecuencia, en el puerto del Callao, existen terminales portuarias que operan como depósitos temporales dentro de las instalaciones portuarias y terminales extra portuarias. Desde el punto de vista aduanero, existen como operadores de comercio exterior los almacenes aduaneros. Dentro de esta categoría están agrupados los depósitos temporales y los depósitos aduaneros. Fernando Cosío Jara, en función a la exposición de motivos del Código Aduanero argentino, diferencia ambos regímenes. El primero es un régimen esencialmente provisional y pasajero, al cual la mercancía descargada queda automáticamente sometida a la espera que se solicite cualquiera de las destinaciones aduaneras autorizadas. La segunda categoría la constituye un régimen que puede ser solicitado por los importadores y que permite posponer la oportunidad de destinar definitivamente la mercancía, mediante el sometimiento al régimen de depósito bajo control aduanero por un plazo determinado. Este mismo autor indica que en el Convenio de Kyoto revisado (1999) se diferencian ambos regímenes en dos diferentes anexos como son el de Depósito Temporal de Mercancías y el de Régimen de Depósitos de Aduana.<sup>403</sup>

Las empresas concesionarias de los puertos en el Perú están tipificadas como terminales portuarios, definidos como aquellas empresas que gestionan el área portuaria, y brindan los servicios de amarre para las naves que arriban al puerto, y los de embarque y descarga para los exportadores e importadores. Asimismo, proveen servicios generales como control de tráfico marítimo, seguridad y vigilancia, dragado, alumbrado, almacén etc.

Los servicios que requiere la manipulación de una carga en los terminales portuarios peruanos comprende a los siguientes servicios: uso de muelle, estiba/desestiba, transferencia, manipuleo y almacenamiento.<sup>404</sup> El embarque, descarga y trasbordo en muelle son los servicios estándar regulados ofrecidos por las empresas administradoras de puertos.<sup>405</sup>

Los terminales portuarios son incluidos como proveedores de servicios logísticos, toda vez que han sido autorizados para operar como terminales de almacenamiento (antigua nomenclatura) o depósitos temporales, según la normativa vigente.

Los terminales de almacenamiento son definidos como almacenes destinados a depositar la carga que se embarque o desembarque, transportada por vía aérea, marítima, terrestre, fluvial y/o

---

<sup>403</sup> COSIO JARA, F. (2012). Comentarios a la Ley General de Aduanas. Decreto Legislativo N° 1053, p. 203. Lima: Jurista Editores E.I.R.L., Lima. ISBN:978-612-4066-80-1

<sup>404</sup> GAMARRA PASTOR, E. (2006). *Consultoría "Investigaciones sobre el Nivel de Competencia relacionado con el mercado de Servicios Portuarios"*. Informe Técnico Final. Preparado para el INDECOPI. Investigación sobre niveles de competencia en los mercados de servicios a la carga en los terminales portuarios de Paita, Callao y Matarani, p. 47. [Fecha de consulta 13 febrero 2017]. Disponible en: <http://www.apam-peru.com/documentacion/BIBLIOTECA/informetecnicofinal.pdf>.

<sup>405</sup> APOYO CONSULTORÍA (2015), op. cit. p. 159, p. 193.

lacustre. El Reglamento de Almacenes Aduaneros (Decreto Supremo N° 08-95-EF) los consideraba como una extensión de la zona primaria de la jurisdicción aduanera, operando bajo régimen de depósito temporal, donde se realizan operaciones de almacenamiento, consolidación y des consolidación de la carga, así como recepción y despacho de la misma y, en paralelo, se efectúan los controles aduaneros pertinentes como inspecciones sanitarias, etc. En sus instalaciones es donde se realiza la inspección y despacho aduanero. En el PDSLIT se puntualiza que otra de las actividades desarrollada en estos almacenes es la transferencia, el manipuleo y el pesaje de la carga. Lo que importa observar es que, con anterioridad a las concesiones del puerto del Callao, como fue indicado anteriormente, los terminales extra portuarios se habían convertido en un paso obligatorio de la cadena de comercio exterior ya que el servicio era necesario para poder desembarcar o embarcar la carga a los buques.<sup>406</sup> A consecuencia de este funcionamiento de la logística en el mayor puerto del país, en materia de importación la declaración aduanera se realizaba dentro del plazo de permanencia en el depósito temporal, esto es después del arribo de la nave. Para el caso de exportación, tampoco existía una modalidad de embarque directo, ya que el contenedor era trasladado al depósito temporal y no directamente hacia el terminal portuario.

A raíz de la negociación del Tratado de Libre Comercio,<sup>407</sup> Perú se comprometió en materia de administración aduanera y facilitación de comercio en dicho instrumento internacional, entre otras disciplinas, a permitir que las mercancías sean despachadas en el punto de llegada, sin traslado temporal a depósitos u otros recintos.<sup>408</sup> Esta obligación llevó que la SUNAT, a través de la nueva Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053), a impulsar la utilización por

---

<sup>406</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p.713.

<sup>407</sup> Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, suscrito el 12 de abril de 2006, aprobado por el Congreso mediante Resolución Legislativa N° 28766, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de junio de 2006 y ratificado mediante Decreto Supremo N° 030-2006-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de junio de 2006. Fue puesto en ejecución mediante Decreto Supremo N° 009-2009-MINCETUR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de enero de 2009. Fecha de entrada en vigor el 1 de febrero de 2009.

El texto puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, PORTAL MINCETUR:

[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=78](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=78)

<sup>408</sup> Artículo 5.2 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos:

**Artículo 5.2: Despacho de Mercancías**

1. Cada Parte adoptará o mantendrá procedimientos aduaneros simplificados para el despacho eficiente de las mercancías, con el fin de facilitar el comercio entre las Partes.

2. De conformidad con el párrafo 1, cada Parte adoptará o mantendrá procedimientos que:

(a) prevean que el despacho de mercancías se haga dentro de un período no mayor al requerido para asegurar el cumplimiento de su legislación aduanera y, en la medida en que sea posible, que se despache las mercancías dentro de las 48 horas siguientes a su llegada;

(b) permitan que las mercancías sean despachadas en el punto de llegada, sin traslado temporal a depósitos u otros recintos; y

(c) permitan que los importadores retiren las mercancías de sus aduanas antes de y sin perjuicio de la decisión final por parte de su autoridad aduanera acerca de los aranceles aduaneros, impuestos y cargos que sean aplicables **(1)**

*(1) Una Parte puede exigir que un importador provea suficiente garantía en la forma de una fianza, depósito o cualquier otro instrumento que sea apropiado y que cubra el pago definitivo de los aranceles aduaneros, impuestos y cargos relacionados con la importación de la mercancía.*

parte de los importadores el sistema anticipado de despacho aduanero (SADA)<sup>409</sup>, cifra que alcanzó al 38%<sup>410</sup> al nivel de acogimiento de las Declaraciones de Importación para el Consumo 2009-2015 de Aduana Marítima del Callao.

Cabe aclarar, asimismo, que el Decreto Legislativo N° 1053, regula a los almacenes aduaneros, a través de las figuras de los depósitos temporales y depósitos aduaneros. En consecuencia, al terminal de almacenamiento se le cambió la designación por la de depósitos temporales, siendo definidos como el local donde se ingresan y almacenan temporalmente mercancías pendientes de la autorización de levante por la autoridad aduanera.<sup>411</sup> A su vez, el depósito aduanero se lo tipifica como local donde se ingresan y almacenan mercancías solicitadas al régimen de depósito aduanero, pudiendo ser privados o públicos.<sup>412</sup> El régimen de depósito aduanero es el que permite que las mercancías pueden ser almacenadas sin el pago de los derechos arancelarios y demás tributos, por un plazo máximo de doce (12) meses.<sup>413</sup>

Otro aspecto que también tuvo un impacto en el flujo de las mercancías en el puerto del Callao, fue la autorización de prestar servicios de depósito temporal a los concesionarios privados de los terminales portuarios en sus instalaciones<sup>414</sup>. Esta circunstancia aumentó el nivel de competencia en el mercado de los depósitos temporales, especialmente con los que están ubicados fuera del área del puerto. Es por ello que, se debe considerar a los Administradores o Concesionarios de los Puertos como proveedores de servicios logísticos a la carga, ya que a partir de la mencionada autorización hizo que no solamente se circunscriban a prestar servicios portuarios a las naves.

En cuanto a los requisitos de acceso al mercado, los almacenes aduaneros tienen que cumplir los requisitos generales de los operadores de comercio exterior y los específicos correspondientes a los almacenes aduaneros. En el primer grupo se encuentran la de mantener y cumplir los requisitos y condiciones vigentes para operar; conservar la documentación y los registros durante cinco (5) años; comunicar a la aduana diversos hechos; implementar medidas de seguridad;

---

<sup>409</sup> Es el despacho aduanero iniciado antes de la llegada del medio de transporte al lugar de destino, mediante la declaración aduanera de mercancías. Definición establecida en la Guía de orientación para el usuario del despacho anticipado, elaborada por el USAID/Facilitando Comercio. Esta información ha sido obtenida el día 13/12/16. Puede ser consultada en el sitio web [http://despachoanticipado.sunat.gob.pe/Guia\\_Despacho\\_Anticipado.pdf](http://despachoanticipado.sunat.gob.pe/Guia_Despacho_Anticipado.pdf)

<sup>410</sup> La Aduana y su rol de facilitador en los TLCs. Gustavo Romero. Presentación *Power Point*. Sociedad de Comercio Exterior del Perú, realizada el día 26 de noviembre de 2015. Consultado en Internet el 7 de julio de 2016. [https://www.google.com.pe/?gws\\_rd=ssl#q=despacho+anticipado+sunat+uso+2016+gustavo+romero](https://www.google.com.pe/?gws_rd=ssl#q=despacho+anticipado+sunat+uso+2016+gustavo+romero)

<sup>411</sup> Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1053.

<sup>412</sup> Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1053.

<sup>413</sup> Artículo 88°.- Depósito aduanero y Artículo 89°.- Plazo del Decreto Legislativo N° 1053.

<sup>414</sup> Alconsa, con el 6.3% de participación de mercado, es el depósito temporal de la empresa *APM Terminals*, concesionaria del Muelle Norte; del mismo modo, *DP World* cuenta con un depósito que recibe el mismo nombre. (Apoyo Consultoría, 2015, pág. 169)

permitir las medidas de control aduanero; llevar libros, registros y documentos aduaneros, entre los más importantes.<sup>415</sup>

Por el lado de las obligaciones específicas de los almacenes aduaneros se encuentran: la de mantener un nivel de solvencia económica y financiero; constituir una garantía en favor de la aduana; poseer instalaciones exclusivas para el funcionamiento del almacén aduanero, estar localizados a una distancia máxima de los terminales portuarios y aeroportuarios, almacenar y custodiar mercancías con la documentación sustentatoria; transmitir o entregar a la aduana información relacionada con la información recibidas; estar conectados en línea con la aduana; disponer de un sistema de monitoreo por cámaras de televisión; no haber sido sancionado con cancelación por infracciones a la normativa aduanera tributaria; que los representantes legales no hayan sido condenados con sentencia firme por delitos dolosos; etc.<sup>416</sup>

De la misma manera, los almacenes aduaneros están obligados a mantener una determinada documentación (entre las más significativas están la declaración jurada del titular que se indique ser residente en el país, la licencia de funcionamiento del local, carta fianza bancaria o póliza de caución, certificado de Defensa Civil y certificado de conformidad de conformidad de operación otorgado por la Dirección General de Aeronáutica Civil para los depósitos temporales aéreos)<sup>417</sup> y los de infraestructura.<sup>418</sup> En este último rubro la Aduana les requiere a los depósitos temporales y depósitos aduaneros contar con un área mínima (para los depósitos temporales: carga marítima 10.000 m<sup>2</sup>, aérea o terrestre 2,000 m<sup>2</sup>, etc. y para los depósitos aduaneros: públicos: tres mil metros cuadrados (3.000 m<sup>2</sup>) y privados: mil metros cuadrados (1.000 m<sup>2</sup>), piso asfaltado, sistema de comunicación, cerco perimétrico, zonas de reconocimiento físico, vías de acceso, oficina para uso aduanero, sistemas de cámara de televisión, balanzas, etc.

Igualmente, los almacenes aduaneros tienen que constituir garantías en favor de la aduana, para los depósitos temporales por el equivalente al dos por ciento (2%) del promedio mensual del valor CIF de las mercancías extranjeras y nacionalizadas que hubieren salido de dichos recintos durante el año calendario anterior, mientras que para el depósito aduanero alcanza al 4%.<sup>419</sup>

Por el lado del control de las operaciones de los depósitos temporales, la Aduana peruana es la entidad competente para verificar el correcto funcionamiento de este operador de comercio

---

<sup>415</sup> Artículo 16° del Decreto Legislativo N° 1053.

<sup>416</sup> Artículo 31° del Decreto Legislativo N° 1053.

<sup>417</sup> Artículo 38° Decreto Supremo N° 010.2009-EF.

<sup>418</sup> Artículo 38° Decreto Supremo N° 010.2009-EF.

<sup>419</sup> Artículo 42°.- Monto de las garantías del Decreto Legislativo N° 1053.

internacional a través del régimen infraccional aduanero.<sup>420</sup> No existe ninguna entidad del estado peruano ni entidad gremial que establezca estándares de calidad para la presentación de este servicio.

La legislación nacional establece una excepción al trato nacional para los depósitos temporales, ya que se existe una exigencia de presencia local en favor de los proveedores nacionales. Según el Decreto Supremo N° 08-95-EF, que aprueba el Reglamento de Almacenes Aduaneros, se dispone que sólo las personas naturales o jurídicas domiciliadas en Perú pueden solicitar autorización para operar almacenes aduaneros.<sup>421</sup>

---

<sup>420</sup> Artículo 192°.- Infracciones sancionables con multa. Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

Cometen infracciones sancionables con multa:

a) Los operadores del comercio exterior, según corresponda, cuando:

- 1.- No comuniquen a la Administración Aduanera la revocación del representante legal o la conclusión del vínculo contractual del auxiliar dentro de los plazos establecidos; (\*)
- 2.- Violan las medidas de seguridad colocadas o verificadas por la autoridad aduanera, o permitan su violación, sin perjuicio de la denuncia de corresponder;
- 3.- No presten la logística necesaria, impidan u obstaculicen la realización de las labores de reconocimiento, inspección o fiscalización dispuestas por la autoridad aduanera, así como el acceso a sus sistemas informáticos;
- 4.- No cumplan con los plazos establecidos por la autoridad aduanera para efectuar el reembarque, tránsito aduanero, transbordo de las mercancías, rancho de nave o provisiones de a bordo, a que se refiere el presente Decreto Legislativo;
- 5.- No proporcionen, exhiban o entreguen información o documentación requerida, dentro del plazo establecido legalmente u otorgado por la autoridad aduanera;
- 6.- No comparezcan ante la autoridad aduanera cuando sean requeridos;
- 7.- No lleven los libros, registros o documentos aduaneros exigidos o los lleven desactualizados, incompletos, o sin cumplir con las formalidades establecidas.
- 8.- No sometan las mercancías al control no intrusivo a su ingreso, traslado o salida del territorio nacional. (\*)

(\*) Numeral modificado y numeral incorporado por Decreto Legislativo N° 1109 del 20.06.2012.

...

f) Los almacenes aduaneros, cuando:

- 1.- Almacenen mercancías que no estén amparadas con la documentación sustentatoria;
- 2.- Ubiquen mercancías en áreas diferentes a las autorizadas para cada fin;
- 3.- No suscriban, no remitan o no transmitan a la Administración Aduanera la información referida a la tarja al detalle, la relación de bultos faltantes o sobrantes, o las actas de inventario de aquellos bultos arribados en mala condición exterior, en la forma y plazo que señala el Reglamento;
- 4.- No informen o no transmitan a la Administración Aduanera, la relación de las mercancías en situación de abandono legal, en la forma y plazo establecidos por la SUNAT;
- 5.- Se evidencie la falta o pérdida de las mercancías bajo su responsabilidad.

Artículo 194°.- Causales de suspensión. Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

Son causales de suspensión:

a) Para los almacenes aduaneros cuando:

- 1.- No mantengan o no se adecuen a las obligaciones, los requisitos y condiciones establecidos para operar; excepto las sancionadas con multa;
  - 2.- No repongan, renueven o adecuen la garantía para el cumplimiento de sus obligaciones a favor de la SUNAT, cuyo monto y demás características deben cumplir con lo establecido en el Decreto Legislativo y su Reglamento;
  - 3.- No destinen las áreas y recintos autorizados para fines o funciones específicos de la autorización;
  - 4.- Modifiquen o reubiquen las áreas y recintos sin autorización de la autoridad aduanera;
  - 5.- Entreguen o dispongan de las mercancías sin que la autoridad aduanera haya:
    - Concedido su levante;
    - Dejado sin efecto la medida preventiva dispuesta por la autoridad aduanera;
  - 6.- Cuando el representante legal, los gerentes o a los socios de la empresa estén procesados por delito cometido en el ejercicio de sus funciones, desde la expedición del auto apertorio;
- Durante el plazo de la sanción de suspensión no podrán recepcionar mercancías y sólo podrán despachar las que se encuentren almacenadas en sus recintos.

<sup>421</sup> Artículo 7. Descripción: Comercio Transfronterizo de servicios. Decreto Supremo N° 08-95-EF.

## C.2.b. Agencias Marítimas, Fluviales y Lacustres.<sup>422</sup>

Son representantes del capitán, de los propietarios, armadores, fletadores, operadores de un buque o de los porteadores efectivos que realizan las gestiones comerciales del transporte en cada puerto, tales como los trámites para el movimiento de la carga, operaciones portuarias conexas a las anteriores, emitir, firmar y cancelar los conocimientos de embarque y demás documentos pertinentes; y otros servicios encomendados por sus representantes.<sup>423</sup>

Dentro de sus funciones está la de realizar los trámites para el movimiento de la carga, recepción, despacho y avituallamiento de naves y atender todos los requerimientos de la nave, emisión, firma y cancelación de los conocimientos de embarque y demás documentos pertinentes por cuenta y nombre de sus principales. Por otra parte, están habilitados para designar a las empresas de estiba para las naves que agencien.<sup>424</sup>

Desde el punto de vista operativo, el informe de Apoyo indica que, además de ofrecer servicios a la nave, las agencias marítimas ofrecen servicios específicos a la carga. Estos servicios constituyen la reserva de espacios en la nave a solicitud de los consignatarios de las mercancías y la coordinación con el depósito de vacíos cuando los exportadores requieran un contenedor. También se encarga de documentar el conocimiento de embarque y enviar diversa documentación relacionada con el despacho de las mercaderías.<sup>425</sup>

Los requisitos de acceso al mercado de las agencias marítimas, fluviales y lacustres están determinados por el Decreto Supremo N° 010-99-MTC. Estos requerimientos consisten en contar con un capital social mínimo (para puertos marítimos 30 UIT y 50 UIT para puertos

---

<sup>422</sup> La normativa que regula esta actividad está prevista en el Decreto Supremo N° 010-99-MTC por el que Aprueban Reglamento de Agencias Generales, Marítimas, Fluviales, Lacustres, Empresas y Cooperativas de Estiba y Desestiba, sus modificatorias, especialmente el Decreto Supremo N° 016-2005-MTC, en el cual establece que la autoridad competente para las agencias marítimas, fluviales es la Autoridad Nacional Portuaria (APN).

<sup>423</sup> MINCETUR. (2009). Guía de orientación al usuario del transporte acuático. Proyecto de Cooperación UE-Perú/PENX. Primera edición: septiembre 2009, p. 11. Recuperación 13/2/17 <http://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/188937685rad43065.pdf>

<sup>424</sup> El Decreto Supremo N° 010-99-MTC dispone:

### **Agencias Marítimas, Fluviales y Lacustres**

Artículo 6.- Las Agencias Marítimas, Agencias Fluviales y Agencias Lacustres, son personas jurídicas constituidas en el país conforme a ley, que, por cuenta o delegación del capitán, propietario, armador, fletador u operador de nave mercante o Agencia General se encuentran en capacidad de cumplir una o varias de las siguientes actividades:

- a) Operaciones de recepción, despacho y avituallamiento de naves mercantes y de pasajeros; trámites para el movimiento de tripulación, pasajeros y carga; y, en general, atender a las naves en todos sus requerimientos desde su recepción hasta el zarpe de las mismas;
- b) Operaciones portuarias conexas a las indicadas en el inciso precedente;
- c) Practicar las diligencias necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones emanadas de las autoridades competentes, en el ejercicio de sus atribuciones;
- d) Emitir, firmar y cancelar, por cuenta y en nombre de sus principales, los conocimientos de embarque y demás documentos pertinentes.
- e) Designar a las empresas de estiba, en los puertos nacionales donde arriben las naves mercantes que agencien; y,
- f) Otras que pudiera encomendarle el capitán propietario, armador, fletador u operador de la nave o el Agente General.

<sup>425</sup> APOYO CONSULTORÍA (2015), op. cit. p. 159, p. 189.



fluviales y lacustres) y obtener una licencia anual operativa expedida por la Autoridad Portuaria Nacional (APN), para lo cual, dentro de la documentación a ser presentada, está la de una carta fianza. Esta regulación es criticada por el estudio de *Advance Logistics Group* al señalar que el Decreto Supremo mencionado está desactualizado y este tipo de agentes están regulados simultáneamente por diferentes autoridades públicas (Aduana, APN, DICAPI, Sanidad, Migraciones, etc.). Una de las principales preocupaciones relacionadas a los agentes marítimos es la informalidad y la falta de especialización imperante en el sector. Esto es explicado por la exigencia de un capital mínimo exiguo, cartas fianzas que no representan los volúmenes de operaciones de seguros, la inexistencia de pólizas de seguros por responsabilidad frente a terceros por daños causados, la falta de control de las autoridades competentes, la carencia de supervisión para el cumplimiento de las condiciones mínimas para operar y la ausencia de control y sanción a los agentes marítimos.<sup>426</sup>

Como condiciones para operar a los agentes marítimos se les exige la renovación anual de las licencias. Esta solicitud de renovación se presenta ante la Autoridad Portuaria Nacional, en la cual se debe incorporar un informe de actividades anual y la carta fianza o pólizas de caución respectiva. Desde la perspectiva de la normativa aduanera, según el Informe N° 171-2013-SUNAT/484000, los agentes marítimos son considerados representantes en el país de los transportistas marítimos. A raíz de ello, las agencias marítimas están sujetas a las mismas infracciones aduaneras que los transportistas.<sup>427</sup>

---

<sup>426</sup> ADVANCED LOGISTICS GROUP (2009). Estudio 15: Estudio orientado a reglamentar la asignación de responsabilidades en servicios portuarios brindados a la carga. Proyecto UE-Perú/PENX. Septiembre 2009, p. 85. Recuperado 10/2/17 [http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/Sites/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/140.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/Sites/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/140.pdf)

<sup>427</sup> Artículo 192°.- Infracciones sancionables con multa. Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

Cometen infracciones sancionables con multa:

a) Los operadores del comercio exterior, según corresponda, cuando:

- 1.- No comuniquen a la Administración Aduanera la revocación del representante legal o la conclusión del vínculo contractual del auxiliar dentro de los plazos establecidos; (\*)
- 2.- Violan las medidas de seguridad colocadas o verificadas por la autoridad aduanera, o permitan su violación, sin perjuicio de la denuncia de corresponder;
- 3.- No presten la logística necesaria, impidan u obstaculicen la realización de las labores de reconocimiento, inspección o fiscalización dispuestas por la autoridad aduanera, así como el acceso a sus sistemas informáticos;
- 4.- No cumplan con los plazos establecidos por la autoridad aduanera para efectuar el reembarque, tránsito aduanero, transbordo de las mercancías, rancho de nave o provisiones de a bordo, a que se refiere el presente Decreto Legislativo;
- 5.- No proporcionen, exhiban o entreguen información o documentación requerida, dentro del plazo establecido legalmente u otorgado por la autoridad aduanera;
- 6.- No comparezcan ante la autoridad aduanera cuando sean requeridos;
- 7.- No lleven los libros, registros o documentos aduaneros exigidos o los lleven desactualizados, incompletos, o sin cumplir con las formalidades establecidas.
- 8.- No sometan las mercancías al control no intrusivo a su ingreso, traslado o salida del territorio nacional. (\*)

(\*) Numeral modificado y numeral incorporado por Decreto Legislativo N° 1109 del 20.06.2012.

...

d) Los transportistas o sus representantes en el país, cuando:

- 1.- No transmitan a la Administración Aduanera la información del manifiesto de carga y de los demás documentos, en medios electrónicos, en la forma y plazo establecidos en el Reglamento;

En cuanto a las barreras para la prestación de este servicio, se puede mencionar la controversia relacionada a la presunta comisión de prácticas restrictivas de la competencia. Este reclamo se ha basado en el hecho que en el mercado existe una integración vertical, toda vez que las agencias marítimas se encuentran relacionadas con las líneas navieras. Toda línea naviera cuenta con una agencia marítima en el país, ya sea a través de una relación de propiedad o comercial.

Dentro de las funciones de las agencias marítimas están la de prestar servicios relacionados a las labores de trámite documentario (visto bueno del conocimiento de embarque, emisión de dicho documento de transporte, etc.) y a las actividades de movilización física de la carga (gremios marítimos, desvío de contenedor, etc.).<sup>428</sup> La agencia marítima le cobra, tanto a la línea naviera (básicamente por realizar las coordinaciones con la autoridad portuaria y con el puerto, cuando

- 
- 2.- No entreguen a la Administración Aduanera al momento del ingreso o salida del medio de transporte, el manifiesto de carga o los demás documentos en la forma y plazo establecidos en el Reglamento;
  - 3.- No entreguen o no transmitan la información contenida en la nota de tarja a la Administración Aduanera, la relación de bultos faltantes o sobrantes o las actas de inventario de los bultos arribados en mala condición exterior, cuando corresponda, dentro de la forma y plazo que establezca el Reglamento;
  - 4.- No comuniquen a la Administración Aduanera la fecha del término de la descarga o del embarque, en la forma y plazo establecidos en el Reglamento;
  - 5.- Se evidencie la falta o pérdida de las mercancías bajo su responsabilidad;
  - 6.- Los documentos de transporte no figuren en los manifiestos de carga, salvo que éstos se hayan consignado correctamente en la declaración; (\*)
  - 7.- La autoridad aduanera verifique diferencia entre las mercancías que contienen los bultos y la descripción consignada en los manifiestos de carga, salvo que la mercancía se encuentre consignada correctamente en la declaración. (\*)
- (\*) Numerales modificados por Decreto Legislativo N° 1122 del 18.07.2012

<sup>428</sup> En la **Resolución N° 008-2010/CLC-INDECOPI** se detalla los servicios que realizan los agentes marítimos en el Perú.

101. En el caso de la importación, el proceso se inicia con el envío de la información del manifiesto de carga, de la línea naviera al agente marítimo, previo arribo de la nave. Dicha información debe ser transmitida a la SUNAT. En esta etapa se presta el servicio de B/L *transmission fee*, que consiste en la transmisión por vía electrónica, del transportista, mediante el agente marítimo, a la SUNAT, de los datos contenidos en el manifiesto de carga.  
Secretaría Técnica...

...

103. En la descarga de mercancías se presta una serie de servicios, entre ellos el de gremios marítimos o manipuleo de carga en tierra o muelle. Dicho servicio consiste en el enganche y desenganche del contenedor en muelle e involucra los servicios de personal de estiba en tierra. También incluye la movilización de la carga desde el costado de la nave hasta la zona de apilamiento o *pre-stacking* (lugar de tránsito en el muelle), operación en la que se hace uso de equipos especiales porta-contenedores (*stackers*).

104. Otro servicio es el control de precintos de contenedores, que consiste en la verificación física de la integridad de los precintos de los contenedores al momento de la descarga (importación) o del embarque (exportación)...

105. El desvío de contenedor se presta en la zona de *pre-stacking*. Dicho servicio se cobra por separar un contenedor que se dirige a un terminal de almacenamiento distinto al elegido por el transportista o la naviera. Las líneas navieras suelen designar un terminal de almacenamiento (terminal por defecto) con el cual centralizan todas sus operaciones, incluyendo la gestión de contenedores vacíos (depósito de vacíos). El servicio incluye la movilización y separación del contenedor en la zona de *pre-stacking* y la coordinación necesaria con los operadores que intervendrán en la movilización de la carga hacia el terminal elegido por el usuario.

...

107. El servicio de visto bueno del B/L se presta previamente a la entrega de la carga al dueño o consignatario. El servicio consiste en la revisión de la documentación relacionada a la importación y exportación para validar la información contenida en el conocimiento de embarque y constatar la originalidad de dicho documento.

108. Otro servicio es el seguro o garantía de contenedor, que cubre contra los posibles daños (parciales o totales) que podría sufrir el contenedor desde que es entregado al consignatario o representante hasta que es devuelto al propietario del contenedor, la línea naviera, en el lugar previamente convenido. Este servicio es prestado por los agentes marítimos...

109. En el caso de la exportación de mercancías, se presta adicionalmente el servicio de emisión o venta de B/L. Dicho servicio consiste en ingresar la información entregada por el embarcador o agente de aduana (matriz) para elaborar el conocimiento de embarque. Se cobra por el ingreso de la información y por la impresión del conocimiento de embarque. Este cobro es aplicado a cada conocimiento de embarque, independientemente de cuántos contenedores estén asociados a este.

Esta resolución puede ser revisada en el sitio web del INDECOPI. Fue consultada el día 14 de julio de 2016.

<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/Res008-2010.pdf>

está próxima a la nave -servicios a la nave-), como al consignatario, por la tramitación de documentación. Esta situación genera que el consignatario se vea forzado a trabajar con la agencia marítima, teniendo un poder de negociación frente a dicho intermediario de la línea naviera. En este sentido, los exportadores medianos y pequeños que deseen embarcar en determinadas líneas navieras, deben utilizar las agencias marítimas vinculadas a dichos transportistas internacionales, no teniendo ninguna influencia sobre las tarifas que les cobra las agencias marítimas (otorgamiento del visto bueno, emisión y transmisión del conocimiento y costo del envío), siendo que estos servicios constituyen una formalidad y no requerimientos logísticos de la cadena.<sup>429</sup> Contrariamente, en las importaciones, el consignatario solamente necesita al agente marítimo a fin que le otorgue el visto bueno del *bill of lading* (conocimiento de embarque), más no la emisión del mismo. Esta circunstancia hace que el Informe de Apoyo se señale que exista mayor flexibilidad al momento de elegir el agente marítimo, lo que se traduce una menor posición de dominio en el mercado.<sup>430</sup>

La denuncia presentada en el INDECOPI se fundamentó en que, entre otras empresas denunciadas, que los agentes marítimos facturan cobros excesivos por conceptos inexistentes o por servicios que no son prestados a los importadores/exportadores, sino a las líneas navieras (emisión o venta del B/L; visto bueno del B/L; B/L *transmission fee*; control y verificación de precintos; gremios marítimos; manipuleo de carga en tierra o muelle; etc.). Asimismo, se acusó a las agencias marítimas de exigir la contratación de servicios no deseados tales como: seguro o garantía del contenedor, separación de carga o desvío de contenedor o descarga directa o direccionamiento de contenedor (en adelante, desvío de contenedor), lavado de contenedor, devolución de contenedor, y gastos administrativos. Según el denunciante estas conductas estaban tipificadas en diferentes prácticas restrictivas de la competencia como: fijación concertada de precios o actuaciones paralelas, actuaciones paralelas, subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que no guardan relación con el objeto de tales contratos.

La Comisión de Defensa de la Libre Competencia a través de la Resolución N° 008-2010/CLC-INDECOPI<sup>431</sup> dictaminó, fallo que fue ratificado por la Resolución N° 1645-2011/SC1-INDECOPI<sup>432</sup> emitida por la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal de Defensa

---

<sup>429</sup> APOYO CONSULTORÍA (2015), op. cit. p. 159, p.p. 151-152.

<sup>430</sup> ibidem, 2015, p.151.

<sup>431</sup> Esta resolución puede ser revisada en el sitio web del INDECOPI. Fue consultada el día 14 de julio de 2016. <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/Res008-2010.pdf>

<sup>432</sup> Esta resolución puede ser revisada en el sitio web del INDECOPI. Fue consultada el día 14 de julio de 2016. <http://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>

de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, declarando improcedente la denuncia por la presunta realización de prácticas restrictivas verticales de la competencia en la modalidad de ventas atadas y por actuaciones paralelas o concertadas. A su vez, determinó infundada la denuncia por concertación de precios, concertación de condiciones de comercialización, subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que no guarden relación con el objeto de tales contratos y actuaciones paralelas o concertadas. Como ya fue mencionado, a pesar de confirmar el tribunal de alzada la resolución administrativa, es de destacar que este fallo se hace una disquisición sobre la transparencia de los precios en dicho mercado que, si bien no se debe a un acuerdo colusorio, “*podría tener como origen la falta de regulación que apunte a brindar mayor transparencia en los servicios cobrados y facturados por parte de las agencias marítimas y terminales de almacenamiento*”. En dicha decisión se afirma que “*dicho problema se podría reducir brindando mayor información a los usuarios, a través de políticas de carácter sectorial*”.<sup>433</sup>

### **C.2.c. Empresas de cooperativa de estiba y desestiba.**<sup>434</sup>

Son las empresas autorizadas para realizar las operaciones portuarias efectuadas en las faenas de embarque, desembarque, transbordo y movilización de carga en buques, del muelle al buque o viceversa y en la bahía. Estas empresas pueden ser operadas por los Agentes Generales<sup>435</sup> y Agentes Marítimos. Asimismo, estas labores pueden ser realizadas por una cooperativa de trabajadores.<sup>436</sup>

En términos generales, los servicios de estiba son contratados por los agentes marítimos o las líneas navieras o sus agentes generales. Del mismo modo, respecto a la carga que manipulan estas entidades, son responsables frente al propietario, armador, fletador u operador de la nave, propietario de la carga, embarcador/desembarcador o Agencias generales o marítimas, por los daños que su personal pueda ocasionar durante la ejecución de sus labores.<sup>437</sup>

---

<sup>433</sup> Resolución N° 1645-2011/SC1-INDECOPI, párrafo 93, página 32. Esta resolución puede ser revisada en el sitio web del INDECOPI. Fue consultada el día 14 de julio de 2016.

<http://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>

<sup>434</sup> La legislación que regula a estos proveedores de servicios logísticos son el Decreto Legislativo N° 645, Decreto Legislativo N° 707, Decreto Supremo N° 01-2001-MTC y Decreto Supremo N° 016-2005-MTC.

<sup>435</sup> Las Agencias Generales, Agencias Generales de Carga o Agencias de Fletamento “Chartering Broker”, son intermediarios en el transporte por línea regular y actúan por cuenta del transportista principal (porteador efectivo o contractual) en virtud a un contrato de comisión mercantil.

Se encargan de contratar la carga que los buques de su principal requieren embarcar en los puertos del país, pudiendo designar a las agencias marítimas y/o de estiba en los puertos nacionales donde arriben los buques que su principal. Cuando se trata de una Agencia General de Carga, se encargará además de efectuar la consolidación y/o des consolidación de las mercancías (MINCETUR, 2009, pág. 11).

<sup>436</sup> MINCETUR (2009) *Guía de orientación al usuario del transporte acuático*. Proyecto de Cooperación UE-Perú/PENX. Primera edición: septiembre 2009, p. 11. <http://www.suicex.gob.pe/suicex/documentosportal/188937685rad43065.pdf>

<sup>437</sup> ADVANCED LOGISTICS GROUP (2009), op. cit., p. 158, p.p. 39-33-34.

En cuanto a las exigencias para el acceso al mercado para las empresas de estiba y desestiba y las cooperativas de trabajadores, son varias entidades que tienen requerimientos para el funcionamiento de este tipo de empresas de servicios logística. En primer lugar, las empresas de estiba y las cooperativas de trabajadores deben solicitar una licencia anual ante la Autoridad Portuaria Nacional (APN). Para acceder a dicha licencia se les exige un capital social mínimo (20 UIT para puertos marítimos, para fluviales y lacustres 10 UIT, entre diferentes tipos de licencias). Ante esta misma autoridad, se debe presentar la Licencia Municipal y una carta fianza o póliza de caución, renovables anualmente, respecto a las infracciones a normas en que puedan incurrir estas empresas.

En segundo término, si bien Decreto Supremo N° 10- 99-MTC exige de la Póliza de Seguro de Accidentes Personales, el INDECOPI determinó dicho requisito constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal.<sup>438</sup> Igualmente se dispuso que la ilegalidad de dicha exigencia radica en que si bien la Póliza de Seguro de Accidentes Personales ha sido establecida mediante decreto supremo como requisito para la obtención y renovación de las licencias de operación de las empresas de estiba y desestiba, la misma no se encuentra consignada el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Autoridad Portuaria Nacional, por lo cual se determinó la inaplicación de la barrera burocrática ilegal en tanto la Autoridad Portuaria Nacional no cumpla con consignar la Póliza de Seguro de Accidentes Personales en su Texto Único de Procedimientos Administrativos.<sup>439</sup> Por último, conviene precisar que, estos proveedores de servicios logísticos no son regulados por la aduana peruana.

Desde el punto de vista de la operación, las empresas de estiba y desestiba deben prorrogar las licencias que tienen una duración de un año, para lo cual, entre otros requisitos documentarios, deben presentar un informe anual de sus actividades realizadas, correspondiente al año anterior de la prórroga solicitada. La entidad encargada de la autorización y las prórrogas es la Autoridad Portuaria Nacional.

El informe elaborado por *Advance Logistics Group* indica que la norma reguladora de estas empresas (Decreto Supremo N° 010-99-MTC) está desactualizada y existe mucha informalidad

---

<sup>438</sup> Se considera como barrera burocrática a los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 o limitan la competitividad en el mercado. La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI es la encargada de identificar la existencia de una barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad, a través de procedimientos de parte y oficio. Consulta realizada en el sitio web del INDECOPI el día 14/12/16.

<https://www.indecopi.gob.pe/web/eliminacion-de-barreras-burocraticas/preguntas-frecuentes>

<sup>439</sup> Resolución N° 0231-2008/CEB-INDECOPI, consultada el 15 de julio de 2016. Esta resolución puede ser consultada en el sitio *web* del INDECOPI.

<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/0231APNFfinal.pdf>

entre las empresas. Entre las anomalías en este mercado se señalan: cartas fianzas muy bajas, no exigencia de una póliza de seguro de responsabilidad civil por daños, falta de requerimientos de equipo portuario adecuados, no promoción de consolidación de las empresas en el mercado, falta de control y fiscalización, entre otras.<sup>440</sup>

Con relación a las barreras en el mercado de las empresas de estiba y desestiba, en los diferentes tratados de libre comercio que ha suscripto el Perú, se indica como medida disconforme (esto es que es una excepción a la liberalización del comercio de servicios) en el rubro de servicios de carga y descarga el requisito de nacionalidad para trabajadores portuarios. Esta reserva constituye una violación al trato nacional.

#### **C.2.d. Agentes de carga internacional (*freight forwarders*).**

Este es un proveedor de servicios logísticos sobre el cual existe una superposición en las diferentes regulaciones y autoridades competentes.

En materia aeronáutica, los agentes de carga aérea no están definidos expresamente en la legislación específica. Son considerados en las Regulaciones Aeronáuticas Peruanas -RAP 109-, en donde se establecen los requisitos para la inscripción en el Registro de Agentes de Carga Aérea. Por el lado de los agentes de carga en el transporte marítimo, se los precisa como las personas naturales o jurídicas que pueden realizar y recibir embarques, consolidan y desconsolidan mercancías y emiten conocimientos de embarque, certificados de recepción y otros documentos propios de su actividad. Es importante mencionar que la legislación que los regula solamente se refiere a ellos como “Agentes de Carga Internacional”, y que su regulación se refiere a un mecanismo para promocionar la marina mercante nacional -Reglamento de la Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, y no de una normativa propia que tenga como objetivo la promoción de este tipo de servicios.<sup>441</sup> Por el lado aduanero, la ley General de Aduanas define al agente de carga internacional como la persona que puede realizar y recibir embarques, consolidar, y desconsolidar mercancías, actuar como operador de transporte multimodal sujetándose a las leyes de la materia y emitir documentos propios de su actividad,

---

<sup>440</sup> ADVANCED LOGISTICS GROUP. (2009), op. cit., p. 158, p. 87.

<sup>441</sup> Artículo 72.1 y 72.2 del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28583 Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, modificada por la Ley N° 29475, Decreto Supremo N° 014-2011-MTC.

tales como conocimientos de embarque, carta de porte aéreo, carta de porte terrestre, certificados de recepción y similares.<sup>442</sup>

El agente de cargas internacional, como fue descrito, no ha sido regulado legalmente de manera detallada, lo que no permite desarrollar una política pública promocional, a partir de las mencionadas normas legales. En el PDSLIT se describe el servicio de estos intermediarios del comercio internacional.<sup>443</sup> Según este plan, los agentes de carga ofrecen una gestión integral de la movilización de la carga, desde la negociación de fletes marítimos en representación del cliente, hasta la organización de la distribución y entrega de la mercancía en destino final. Continúa el plan indicando que la prestación de los servicios en la mayoría de las operaciones se realiza a través de estructura tercerizada, siendo el agente de carga el coordinador y responsable de la correcta ejecución de la operación y el único punto de contacto con el cliente. A partir de las prácticas del mercado, el plan describe la aparición de las empresas denominadas consolidadoras que, de forma adicional, ofrecen los servicios de grupaje marítimo (de sus siglas en inglés NVOCC), esto es operan como mayoristas de espacio de carga en líneas navieras regulares que comercializan a los agentes de carga.<sup>444</sup>

El PDSLIT señala la evolución de la prestación de servicios del agente de carga internacional, que a partir de la década de los 90, ampliando la oferta de servicios para incluir, a la parte de la organización del transporte internacional, servicios de almacenaje y distribución y agenciamiento de aduanas, fomentando la integración de servicios.<sup>445</sup> Cabe resaltar que, todos los cambios generados en las funciones y denominaciones de estos intermediarios del comercio internacional, no sido actualizada por la normativa nacional.

En lo que respecta a los requisitos de acceso al mercado, se observan dos grandes grupos: uno relacionado a los requerimientos del MTC y el otro por las exigencias de la aduana peruana. En el caso del MTC, se deben inscribir dos tipos de agentes de cargo internacional: los agentes de carga aérea y marítima. En el primer caso, los agentes de carga aérea se deben registrar ante la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). Los requisitos generales son: obtener una Conformidad de Operación (emitida por la DGAC documento que acredita los estándares de seguridad de la aviación nacional e internacional), licencia de funcionamiento municipal, registro obtenido en la aduana y un programa de seguridad.<sup>446</sup> Para operar como tal, el agente de carga

---

<sup>442</sup> Artículo 2°. Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

<sup>443</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p.709.

<sup>444</sup> ibídem, p.709.

<sup>445</sup> ibídem.

<sup>446</sup> RAP 109, 109.2 y 109.3.

aérea debe cumplir con las reglas técnicas establecidas por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (conocida por sus siglas en inglés IATA).

En el ámbito marítimo, los agentes de carga internacional deben solicitar autorización para operar como tal ante la Dirección General de Transporte Acuático, entidad dependiente del MTC. Adicionalmente a este documento, se debe acompañar la licencia de funcionamiento municipal.

Por el lado aduanero, a pesar que en las primeras versiones de las leyes aduaneras no existía una clara distinción de los roles de representantes de los transportistas y a los agentes de carga, la última Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053) delimita perfectamente a ambos operadores de comercio internacional. En esta última norma el agente de carga internacional, además de cumplir con las obligaciones generales de los operadores de comercio exterior -ya descriptas para el caso de los depósitos temporales-,<sup>447</sup> tiene precisadas obligaciones específicas como transmitir o entregar a la Administración Aduanera la información del manifiesto de carga desconsolidado y consolidado y rectificar e incorporar documentos al manifiesto de carga desconsolidado y consolidado.<sup>448</sup> A su vez, a todos los agentes de carga internacional se les exige requisitos documentarios como las copias del registro o autorización del MTC, certificado de Conformidad de Operación (para el caso de los agentes de carga aérea), la licencia de

---

**447 Artículo 16°.- Obligaciones generales de los operadores de comercio exterior. Decreto Legislativo N° 1053**

Son obligaciones de los operadores de comercio exterior:

- a) Mantener y cumplir los requisitos y condiciones vigentes para operar;
- b) Conservar la documentación y los registros que establezca la Administración Aduanera, durante cinco (5) años;
- c) Comunicar a la Administración Aduanera:
  - c.1) La revocación del representante legal registrado ante la Administración Aduanera, dentro del plazo de cinco (5) días contado a partir del día siguiente de tomado el acuerdo;
  - c.2) La conclusión de la vinculación contractual del auxiliar registrado ante la Administración Aduanera, dentro del plazo de cinco (5) días contado a partir del día siguiente de ocurrido el hecho;
- d) Implementar las medidas de seguridad dispuestas por la autoridad aduanera; así como cautelar y mantener la integridad de estas, o de las que hubieran sido implementadas por la Administración Aduanera, por otro operador de comercio exterior o por los administradores o concesionarios de los puertos, aeropuertos o terminales terrestres internacionales, por disposición de la autoridad aduanera, según corresponda;(\*\*)
- e) Facilitar a la autoridad aduanera las labores de reconocimiento, inspección o fiscalización, debiendo prestar los elementos logísticos necesarios para esos fines;
- f) Proporcionar, exhibir o entregar la información o documentación requerida, dentro del plazo establecido legalmente u otorgado por la autoridad aduanera;
- g) Comparecer ante la autoridad aduanera cuando sean requeridos;
- h) Llevar los libros, registros y/o documentos aduaneros exigidos cumpliendo con las formalidades establecidas;
- i) Permitir el acceso a sus sistemas de control y seguimiento para las acciones de control aduanero, de acuerdo a lo que establezca la Administración Aduanera;
- j) Someter las mercancías a control no intrusivo a su ingreso, traslado o salida del territorio nacional;
- k) Trasladar mercancías entre lugares considerados o habilitados como zona primaria, utilizando vehículos que cuenten con un sistema de control y monitoreo inalámbrico que transmita la información del vehículo en forma permanente, y poner dicha información a disposición de la Administración Aduanera, conforme a lo que esta establezca; (\*) (\*\*)
- l) Otras que se establezcan en el Reglamento. (\*\*)

(\*) *Artículo modificado por Decreto Legislativo N° 1109 del 20.06.2012*

(\*\*) *Incisos modificados e incorporado por Decreto Legislativo N° 1235 del 26.9.2015*

<sup>448</sup> Artículo 29° Obligaciones específicas de los agentes de carga internacional. Decreto Legislativo N° 1053 Ley General de Aduanas.



funcionamiento municipal, entre los principales documentos. Desde el punto de vista infraestructural, la SUNAT les obliga a los agentes de carga internacional: un área no menor a veinte metros cuadrados (20 m<sup>2</sup>); un sistema de comunicación de datos y equipos de cómputo que permitan su interconexión con la Administración Aduanera según las especificaciones y un equipo de seguridad contra incendio.<sup>449</sup>

Desde el punto de vista operativo, en el caso de la DGAC se obliga al agente de carga aérea a proporcionar toda la información que solicite dicha dependencia, quien, a su vez, a través de sus inspectores, está facultada a realizar inspecciones y verificar el cumplimiento de las Regulaciones Aeronáuticas del Perú aplicables, del programa de seguridad aprobado y cualquier otra actividad que complementa la seguridad de la aviación.<sup>450</sup> En el caso de incumplimiento del agente de carga aérea de sus obligaciones específicas, éste podrá ser sometido a la Junta de Infracciones de la DGAC, sin desmedro de las acciones penales o civiles pertinentes, lo cual podría implicar la suspensión, revocación o cancelación de la inscripción y de la conformidad de operación otorgada por la DGAC.<sup>451</sup> Curiosamente, en el caso de los agentes de carga marítimos, existe una legislación ambigua en materia infraccional, ya que solamente se le establece la obligación de presentar su solicitud para poder operar como tales. La DGTA es la dependencia competente para dirigir y ejecutar las acciones de control y fiscalización. Las sanciones se aplican a los agentes de carga marítima que no tengan actualizada y vigente la documentación exigida para su registro, así como no tenerla disponible en sus oficinas administrativas para ser verificada por los inspectores respectivos. Por último, en el caso que los agentes de carga marítima estén involucrados en hechos o prácticas contrarios a la libre competencia y competencia desleal, la DGTA está obligada a correr traslado al INDECOPI, a fin que realice las investigaciones correspondientes.<sup>452</sup>

Otro tema es el control que ejerce sobre los agentes de carga la SUNAT. Los agentes de carga internacional pueden ser sancionados con una pena de multa, en el caso que no cumpla con las obligaciones generales de los operadores de comercio exterior y por no observar sus obligaciones específicas.<sup>453</sup>

---

<sup>449</sup> Artículos 38° y 39° Decreto Supremo N° 010-2009-EF (Reglamento de la Ley General de Aduanas)

<sup>450</sup> RAP 109.11 Control y vigilancia.

<sup>451</sup> RAP 109.21 Cláusula de incumplimiento.

<sup>452</sup> Artículos 86°, 87° y 88° Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28583 - Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, modificada por la Ley N° 29475, Decreto Supremo N° 014-2011-MTC.

<sup>453</sup> **Artículo 192°.- Infracciones sancionables con multa. Decreto Legislativo N° 1053 Ley General de Aduanas.**

Cometen infracciones sancionables con multa:

**a) Los operadores del comercio exterior, según corresponda, cuando:**

1.- No comuniquen a la Administración Aduanera la revocación del representante legal o la conclusión del vínculo contractual del auxiliar dentro de los plazos establecidos; (\*)

En cuanto a las barreras que existen para la provisión del servicio de agencia de carga, el PDSLIT señala que las reducidas exigencias de entrada (escasa necesidad de capital e infraestructura para operar) y el crecimiento del comercio exterior ha generado el aumento de agentes de carga en el mercado peruano. En este sentido, hay más de 400 agentes de carga marítimos inscritos, lo que ha generado un alto grado de informalidad. Esta situación ha llevado a que los principales agentes de carga estén solicitando se establezcan estándares de operación con el objetivo de atacar la informalidad en el sector (de manera extraoficial los requisitos que se solicitan se pongan en vigencia son: determinación de fianza, exigencia de cobertura de Póliza de Seguros por errores u omisiones y requerimientos mínimos de capacidades de TIC, como servidor y línea compatibles con los requerimientos de SUNAT y APN para transmisiones de data en tiempo real y una licencia con una vigencia bianual).

### C.2.e. Agentes de aduana.

Los agentes de aduana están regulados por la legislación aduanera en el Perú. El agente de aduanas es la persona natural o jurídica, debidamente autorizada aduanera, que actúa ante los organismos competentes (aduanas, ministerios, y demás entes públicos y privados) en nombre y por cuenta de un tercero que contrata sus servicios y le otorga un poder autenticado y permanente, en los trámites de una operación de importación, exportación o tránsito. En el Perú

- 
- 2.- Violan las medidas de seguridad colocadas o verificadas por la autoridad aduanera, o permitan su violación, sin perjuicio de la denuncia de corresponder;
  - 3.- No presten la logística necesaria, impidan u obstaculicen la realización de las labores de reconocimiento, inspección o fiscalización dispuestas por la autoridad aduanera, así como el acceso a sus sistemas informáticos;
  - 4.- No cumplan con los plazos establecidos por la autoridad aduanera para efectuar el reembarque, tránsito aduanero, transbordo de las mercancías, rancho de nave o provisiones de a bordo, a que se refiere el presente Decreto Legislativo;
  - 5.- No proporcionen, exhiban o entreguen información o documentación requerida, dentro del plazo establecido legalmente u otorgado por la autoridad aduanera;
  - 6.- No comparezcan ante la autoridad aduanera cuando sean requeridos;
  - 7.- No lleven los libros, registros o documentos aduaneros exigidos o los lleven desactualizados, incompletos, o sin cumplir con las formalidades establecidas.
  - 8.- No sometan las mercancías al control no intrusivo a su ingreso, traslado o salida del territorio nacional. (\*)

(\*) Numeral modificado y numeral incorporado por Decreto Legislativo N° 1109 del 20.06.2012.

...

#### e) Los agentes de carga internacional, cuando:

- 1.- No entreguen a la Administración Aduanera el manifiesto de carga desconsolidado o consolidado o no transmitan la información contenida en éste, según corresponda, dentro del plazo establecido en el Reglamento;
- 2.- Los documentos de transporte no figuren en los manifiestos de carga consolidada o desconsolidada, salvo que éstos se hayan consignado correctamente en la declaración: (\*)
- 3.- La autoridad aduanera verifique diferencia entre las mercancías que contienen los bultos y la descripción consignada en dichos manifiestos, salvo que la mercancía se encuentre consignada correctamente en la declaración. (\*)

(\*) *Numerales modificados por Decreto Legislativo N° 1122 del 18.07.2012*

los agentes de aduana son calificados como auxiliares de la función pública. El agente y comisionista de aduanas, además de su función específica, efectúa al mismo tiempo y por cuenta del receptor/cargador toda clase de expedientes marítimos, terrestres o aéreos desde la fábrica o almacén exportador hasta el almacén designado por el comprador, ocupándose de todas las contrataciones y gastos puerta a puerta, todo ello en beneficio del importador/exportador.<sup>454</sup>

Las agencias de aduanas en el Perú se han convertido en uno de los vectores de integración de servicios logísticos ya que fueron las primeras en ofrecer servicios adicionales como agencia de carga y transporte. Esto se debió principalmente por la entrada de nuevos actores y a la baja de sus honorarios, sumado al gran crecimiento del comercio exterior en el Perú.<sup>455</sup> En este sentido, Florencio Bernal Pisfil señala que actualmente algunas agencias de aduanas han optado por constituirse en grandes empresas operadoras multilogísticas, pasando a ser intermediarias entre aduanas y sus comitentes exportadores o importadores, a ofrecer un conjunto de actividades cada vez más integradas de servicios que comprenden las etapas del comercio exterior.<sup>456</sup>

Dentro de las exigencias de acceso al mercado se encuentran las del cumplimiento de sus obligaciones generales de los operadores de comercio exterior y las específicas de los agentes de aduana establecidas en la Ley General de Aduanas. Los requisitos para ser agente de aduanas son: contar con el título de Agente de Aduana expedido por la SUNAT; tener domicilio legal y ser residente en el país; no haber sido condenado con sentencia firme por delitos dolosos; constituir una carta fianza bancaria o póliza de caución (valor de US\$ 150, 000,00); acreditar un patrimonio personal por cantidad no menor a cincuenta mil dólares; etc. Los agentes de aduanas, adicionalmente, deben presentar como documentación la licencia municipal de funcionamiento del local donde realizará sus actividades. También están obligados a conservar la documentación de los despachos durante cinco (5) años.<sup>457</sup>

Por último, la aduana les requiere a los agentes de aduanas contar con una infraestructura de un área no menor a cincuenta metros cuadrados (50 m<sup>2</sup>), con un espacio exclusivo para el archivo de la documentación de despacho; un sistema de comunicación de datos y equipos de cómputo

---

<sup>454</sup> BERNAL PISFIL, F. (16 de octubre de 2011). Agente de Aduanas. Actualidad Empresarial N° 241. Segunda Quincena de octubre de 2011, págs. IX-1 y 2.

<sup>455</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p.707.

<sup>456</sup> BERNAL PISFIL, F., op. cit. ut. supra.

<sup>457</sup> Artículo 32°. Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

que permitan su interconexión con la SUNAT, para su operatividad aduanera; y un equipo de seguridad contra incendio.<sup>458</sup>

En el año 2013 la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (SBS) estableció como sujetos obligados a los agentes de aduana a informar en materia de prevención de lavado de activos.<sup>459</sup> Esta exigencia legal trae aparejado que los agentes de aduanas deban implementar un sistema de políticas y procedimientos para prevenir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. A su vez, les deben requerir a sus clientes el llenado del “Formulario de Declaración Jurada del Conocimiento del Cliente” y verificar la información que se le presente, en la base de datos de SUNAT. Por otro lado, los agentes de aduana deben llevar y mantener actualizado un Registro de Operaciones por montos iguales o superiores a US \$ 10,000. Los agentes de aduana están obligados a informar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SBS las operaciones sospechosas, considerándose como tales a aquellas que involucran el manejo de activos, pasivos u otros recursos, cuya cuantía o características no guarde relación con la actividad económica de sus clientes. Tienen que designar un Oficial de Cumplimiento, quien será responsable de vigilar la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El incumplimiento de estas obligaciones está sujeto a un sistema de infracciones y sanciones muy rigurosas.

En cuanto a las operaciones, los agentes de aduana deben renovar anualmente la acreditación ante la SUNAT de su patrimonio personal o social, según corresponda, por el monto equivalente al 0,25% del total de los derechos arancelarios y demás tributos cancelados, generados en los despachos en que hayan intervenido en el año calendario anterior, que en ningún caso será menor a cincuenta mil dólares (US\$ 50.000). En aquella oportunidad deberá efectuarse la renovación de la garantía.<sup>460</sup>

Respectivamente, las barreras que existen en la provisión de este servicio es la exigencia que el agente de aduana tenga domicilio legal y sea residente en el país. A su vez, los aspirantes a obtener el título de agente de aduana deben ser domiciliados en el país. Estos requerimientos constituyen una violación al principio de trato nacional.

---

<sup>458</sup> Artículo 33°. Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

<sup>459</sup> El 08 de abril del 2013 se emitió de la Resolución SBS N° 2249-2013, a través de la cual se aprobó la Norma para la Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo aplicable a los Agentes de Aduana y Dueños, Consignatarios o Consignantes autorizados para operar como Despachadores de Aduana.

<sup>460</sup> Artículo 32°. Decreto Legislativo 1053 Ley General de Aduanas.

### C.2.f. Operador de Transporte Multimodal (OTM).

El Decreto Legislativo N° 714 lo define como toda persona jurídica que por sí o por medio de otras que actúen en su nombre, celebra un contrato de transporte multimodal, asumiendo la responsabilidad de su cumplimiento.<sup>461</sup> Actúa como principal, no como agente o por cuenta del expedidor o de los portadores que participan en las operaciones de transporte multimodal. A pesar que en el Decreto Legislativo N° 714 declara de interés nacional al transporte multimodal internacional de mercancías, como elemento fundamental para el desarrollo de nuestro comercio exterior, hasta la fecha el plan de desarrollo multimodal. A la fecha esta es una figura legal, pero no existen este tipo de proveedores de servicio en el mercado.

### C.2.g. Operadores logísticos.

Los operadores logísticos no están regulados directamente en el Perú. Como reflejo de la evolución de la provisión de servicios logísticos a nivel internacional, en el Perú el operador logístico nace a partir de la integración de los diferentes servicios logísticos, y no solo presta servicios a la carga de comercio exterior, sino que abarca la totalidad de operaciones de sus clientes.<sup>462</sup> José Ignacio Cárdenas manifiesta que los servicios que prestan los operadores logísticos están comprendidos en almacenaje, distribución, manipulación, carga completa y carga fraccionada. Este autor continúa indicando que, además, estas empresas brindan servicios de terminales de almacenamiento y agencia de aduanas, siendo el transporte la actividad “engranaje” para todas estas actividades.<sup>463</sup> Los servicios ofrecidos por los operadores logísticos en el Perú son: comercio exterior, almacenaje, *cross-docking*, transporte y distribución y *picking* y *packing*.<sup>464</sup>

<sup>461</sup> Artículo 1° Decreto Legislativo N° 714.

<sup>462</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p. 39, p.726.

<sup>463</sup> CÁRDENAS, J. (abril de 2009). Ransa. Recuperado 17/2/17. Obtenido de [http://www.saladeprensaransa.com.pe/sites/default/files/documentos/desarrollo\\_operadores\\_logisticos.pdf](http://www.saladeprensaransa.com.pe/sites/default/files/documentos/desarrollo_operadores_logisticos.pdf)

<sup>464</sup> Estos servicios son descriptos en el PDSLIT:

- **Comercio exterior:** servicios similares a los de un agente de carga y agente de aduana.
- **Almacenaje:** recepción, manejo de inventarios, y despacho de la carga. A diferencia de los terminales extra-portuarios, los operadores logísticos ofrecen servicios de gestión de referencias y de inventarios, reportando al cliente y facilitando los instrumentos necesarios para la toma de decisiones.
- **Cross-docking:** en el caso de productos frescos o de grandes distribuidores, el servicio de *cross-docking* garantiza el continuo flujo de la mercancía y la efectiva distribución. En este proceso el operador logístico se encarga de validar las órdenes de compra y transporte emitidas por parte de su cliente, la des consolidación y consolidación de la carga, la generación de guías y el control de los indicadores de rendimiento (KPIs) establecidos por el cliente.
- **Transporte y distribución:** se trata de un servicio similar que los que ofrecen las empresas formales de transporte de carga, con la diferencia que forma parte de un diseño operacional integrado con el resto de operaciones del cliente y de su cadena de suministro.
- **Picking y packing:** servicios de selección y empaque, donde el operador logístico a través del inventario que mantiene en sus instalaciones acondiciona los pedidos, escogiendo los productos y confeccionando las cajas de envíos.

Este tipo de operadores son contados en el mercado peruano y se carece de una base de Pymes logísticas para servir a la Pyme productora nacional. En consecuencia, existe una clara dicotomía entre operadores logísticos grandes orientados al comercio exterior con clientes multinacionales o grandes empresas nacionales, y empresas logísticas pequeñas y medianas con reducida calidad y especialización orientadas al mercado interno. El PDSLIT expresa que existe una limitada especialización en los servicios, específicamente en el manejo de la cadena de frío, los procesos de *picking – packing* y la gestión de referencia en los almacenes.<sup>465</sup>

### C.3 La propuesta para optimizar la provisión de servicios logísticos en Perú.

En el Plan de Acciones Inmediatas (PAI)<sup>466</sup> se presentaron medidas sistémicas a fin de mejorar la oferta de los servicios logísticos en el Perú. En el campo de los servicios logísticos, en los objetivos estratégicos de la Política Nacional de Logística se propone:

- Fortalecer la asociatividad y empresarización del sector, a fin de transformar el operador peruano en un prestatario de servicios logísticos competitivos en términos de calidad y costo.
- Promover la especialización del sector transporte y logística, adecuando las capacidades y servicios ofrecidos a las necesidades específicas de los diferentes segmentos productivos.
- Avanzar hacia la formalización de los agentes del sector transporte y logística, especialmente las pequeñas unidades empresariales.
- Potenciar la modernización del sector a través de la innovación e incorporación de nuevas tecnologías para la gestión eficiente de las operaciones y la provisión de servicios de valor agregado.

---

Asimismo, puede asumir la realización de esta actividad en las instalaciones del cliente (*in-house*) trasladando personal y conocimiento.

(BID-Ministerio de Transporte y Comunicaciones-ALG, 2011, pág. 727)

<sup>465</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2011), op. cit., p.728.

<sup>466</sup> OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (2012) *Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte. Planes de acciones inmediatas*. Julio de 2012, p.p. 9-8. [Fecha de consulta 5 noviembre 2016]. Disponible en:

<[https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/PAI\\_MTC\\_Versi%C3%B3n\\_Final.pdf](https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/PAI_MTC_Versi%C3%B3n_Final.pdf)>

- Fomentar la formación y capacitación continua en el sector tanto en materia operacional como en sus capacidades gerenciales y comerciales, estableciendo un sistema de certificación de los profesionales en el ámbito del transporte y la logística.
- Transformar el sector transporte y logística en un actor clave de la internacionalización de las empresas nacionales, posicionando Perú como un referente de calidad a nivel de la región andina.

A fin de poder cumplir los objetivos planteados relacionados a los proveedores de los servicios logísticos, se trazaron determinadas estrategias. A su vez, se propusieron diversas líneas de acción para cada una de las estrategias.

Las estrategias formuladas para mejorar la oferta de servicios logísticos son:

- **Calidad en el servicio:** se refiere fundamentalmente a establecer los estándares de calidad en la industria logística nacional. Esto, según los estudios mencionados, debe ser desarrollado con la participación de las principales empresas del sector privado que poseen sistemas de “homologación y auditoría” de transportistas. Se amerita complementariamente la definición de un repertorio de servicios.
- **Empresarización e internacionalización del sector:** este grupo de medidas apunta al fortalecimiento de la estructura empresarial, involucrando el desarrollo de capacidades para operadores logísticos y de transporte, prácticas de financiación empresarial, estrategias para la internacionalización, fortalecimiento de la imagen del sector y herramientas de cohesión gremial.

Las acciones identificadas para la calidad de servicio son: la definición de estándares de calidad de operación en el sector transporte y logística, el diseño y aplicación de un programa de capacitación integral y el desarrollo de la empresarización de sector (en este grupo de medidas se incluyen la definición de determinados rubros de especialización y certificación por especialidad: cadenas de frío, carga peligrosa y graneles).

Dentro de la estrategia de calidad del servicio se priorizan como medidas la definición de estándares de calidad en la prestación de los servicios logísticos y la implementación de una bolsa de carga. Según el PAI la bolsa de carga es un punto virtual de encuentro de la oferta y la demanda de servicios de transporte y logística, generalmente realizado con ayuda de medios electrónicos. En general consiste en una plataforma informática de comunicación que contiene

una base de datos que se actualiza cotidianamente, sobre la oferta y demanda de servicios de transporte y logística.<sup>467</sup> La constitución de esta bolsa de carga apunta a promover el acercamiento de la oferta y la demanda de servicios logísticos, optimizar los desplazamientos y reducir los costos de usuarios y prestatarios de servicios logísticos, así como promover la comercialización de nuevos servicios logísticos de valor agregado.

En el campo del Empresarización e internacionalización del sector las acciones sugeridas son:

- Programa de “Información al Transportista”: relativa a los procesos y trámites para crear empresa, la operación empresarial, ventajas, etc.
- Elaboración de un Plan de Chatarreo vinculado con la empresarización, fomentando la formalización bajo un esquema de operación de persona jurídica y con estándares internacionales.
- Evaluar la agilización de las habilitaciones para poder realizar exportaciones.
- Generación de un sistema de recolección de datos, producción de estadísticas y difusión de información de transporte y logística para el sector público y privado. Según esta propuesta, este sería el primer paso camino al establecimiento del observatorio de logística.

En el planteo del Plan de Mediano y Largo Plazo del Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte (PMLP) se formula medidas aún más específicas para el desarrollo de los servicios logísticos:<sup>468</sup>

- Incentivos fiscales a la concentración empresarial: tienen como meta la reducción de la proporción de transportistas individuales.
- Incentivos fiscales a la diversificación de los servicios logísticos: con este estímulo tributario se apunta al desarrollo de este sector y de esa forma que exista una contribución mayor en el PBI. Esta medida favorecerá el incremento de empleos en este tipo de servicios y a generar una oferta logística de calidad.
- Incentivos fiscales a la tercerización de nuevos servicios logísticos: los objetivos de estos beneficios tributarios son para la promoción de la tercerización, y así, generar una oferta

---

<sup>467</sup> OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. (2012), op. cit. p. 185, p. 27.

<sup>468</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2014), op. cit. p. 45, p.p. 72-73.



logística externa de calidad. Este tipo de mecanismo también trae aparejado el incremento de servicios de valor agregado logístico.

- Incentivos fiscales a la contratación de operadores de transporte formales: esta medida fomentaría a la formalización del sector transporte.
- Plan nacional de capacitación: proyecto que tendría como fin incrementar la capacitación de la mano de obra.
- Implementación de una ventanilla virtual y física de apoyo al transportista: este mecanismo tendría como efectos el de facilitar los trámites al transportista y promover el cumplimiento de normas y adopción de buenas prácticas.

Uno de los principales objetivos del presente estudio es reflexionar sobre los instrumentos que han realizado el diagnóstico y trazado las diferentes y planes de acción por parte del MTC. Ya en 2017 es hora de preguntarse el por qué no se han concretado en la realidad el PDSLIT (2011), PAI (2012) y PMLP (2014). No se trata de desestimar estos valiosos estudios, sino a partir de sus conclusiones, buscar las propuestas de “sintonía fina” que permita comenzar a andar el proceso de reforma.

Con una visión macro del SLN peruano, a sabiendas de los grandes déficits infraestructurales que hoy existen en el país, en esta propuesta se busca impulsar las políticas públicas nacionales logísticas a partir de pasos programados y graduales. Para ello, se insinúa que pueda diseñar e implementar temas vinculados al componente blando de la logística. En este sentido, como punto de partida se postula que se concrete la institucionalidad logística. Una vez que, a través de la sanción de una ley respectiva y las normas asociadas arriba descritas, se ponga en marcha el andamiaje legal administrativo, el siguiente paso debiera ser la generación de la conciencia en la sociedad en general y, en particular, con los actores gubernamentales y los propios proveedores de servicios, de la importancia del sector logístico en el país. Comenzar con una “victoria rápida”<sup>469</sup> en el componente blando de la logística servirá de acicate para impulsar el desarrollo de la infraestructura logística. Vale recordar que el componente blando de la logística puede tener objetivos cuya concreción no son tan onerosos como lo son los de construir o mantener la infraestructura en dicho sector. Un fuerte estímulo para el desarrollo de los servicios logísticos, generará que también se ponga en el centro de discusión los temas del componente duro, esto es

---

<sup>469</sup> Las victorias rápidas son proyectos realizados en el corto plazo que requieren de gran organización, control del proceso y que obtienen un impacto efectivo. Presentación de Maravillas Rojo en La Antigua, Guatemala del 11-15 de julio de 2011. Consultada el día 28 de enero de 2017 [https://issuu.com/cideu/docs/victorias\\_rapidas](https://issuu.com/cideu/docs/victorias_rapidas)

la infraestructura logística. La idea es que la promoción a los servicios logísticos, sirva de palanca para ir desarrollando al SLN paulatinamente.

Como se hizo referencia oportunamente, la institucionalidad ha sido un tema que ha pasado inadvertido, sin embargo, esta es una materia de vital importancia. La constitución de una estructura institucional permitirá dotar al sector de un grado de compromiso que hoy carece. Muchas entidades de diferentes niveles locales y regionales, por ejemplo, no participan de los esfuerzos de coordinación de las políticas en materia de logística y facilitación de comercio. Si se empodera a un organismo al primer nivel político—se coincide con la propuesta del PMLP en cuanto a que sea la máxima autoridad Presidente del Consejo de Ministros— se logrará que todo el sector público se alinee para dar el puntapié al inicio de los cambios requeridos. Otro beneficio de contar con un paragua institucional apropiado es brindar un canal de comunicación efectivo entre el sector público – privado. Este tipo de diálogo, a su vez, irá legitimando el avance de toda la agenda a nivel nacional, regional y local, además de servir de asesoramiento de las prácticas empresariales al sector público peruano. Asimismo, en un primer comienzo compuesto por integrantes de los organismos internacionales, regionales y académicos del Perú, se debería formar un equipo mixto técnico que constituya la Secretaría Técnica del sistema. Esta Secretaría Técnica será fundamental para presentar los lineamientos estratégicos al Comité de Alto Nivel. Este equipo también podría aportar lineamientos y recursos humanos para constituir una asociación público – privada para fomentar la innovación y la difusión de buenas prácticas en materia logística, tomando como pauta la experiencia holandesa con su Dinalog.

Del mismo modo, en el propio ámbito institucional, otro tema que debe ser ajustado es la representación del sector privado peruano en el andamiaje institucional a crearse. Existe una gran atomización y disparidad de los integrantes de las entidades gremiales peruanas; muchos proveedores de servicios logísticos no participan activamente en los gremios empresariales; si bien los principales operadores logísticos se encuentran ubicados en la ciudad de Lima, varios operadores logísticos operan en las provincias, y, finalmente, tradicionalmente existen muchas rispideces entre las discusiones entre las propias asociaciones gremiales. A su vez, se va a requerir una nueva asociación de prestadores de servicios logísticos que sea lo suficientemente profesional a fin de establecer los estándares de calidad de sus miembros, y en el caso que así se disponga, imponer las sanciones a los miembros que no cumplan con dichos requerimientos técnicos.

El primer paso para dotar de institucionalidad al SLN es la dación de una ley que así lo establezca. Aquí se sugiere que, adicionalmente a concentrar los temas del desarrollo de la agenda

logística, en dicha norma se incorpore los temas vinculados a la facilitación de comercio. Esta adición tiene como objetivo que se pueda analizar las trabas al libre flujo de bienes y servicios en la cadena de suministros de manera integral. De esta manera, se racionalizará el número de reuniones y servirá de un ámbito eficiente para la medición de los resultados obtenidos.

Otro tópico que debiera ser revisado es el de la falta de conciencia que existe sobre la posibilidad de desarrollar un sector logístico robusto en Perú. En el país existen pocas personas que consideran que los operadores de servicios logísticos realizan una “exportación de servicios”. Resulta paradójico que, por un lado, se diga que el Perú podría constituirse como un *hub* logístico regional, y por el otro, no se piense en cómo desarrollar a los proveedores de servicios logísticos. A pesar de la necesidad de resolver los problemas que existen en la logística en el Perú, circunstancia que lo obliga a desarrollar tanto la infraestructura, como los servicios, no existe paralelamente una política pública que considere a los servicios logísticos como exportación de servicios.

Perú ha tenido una muy buena experiencia en el lanzamiento de su marca país, esto podría ayudar a que, en materia de visibilidad de la industria logística peruana, se pueda repetir una experiencia similar. Los ejemplos alemanes y holandeses de constituir una marca logística país constituyen dos buenas prácticas que debieran ser analizadas por las autoridades correspondientes.

A partir de una marca logística peruana, se puede pensar en un proveedor de servicios logísticos integral peruano. Afortunadamente, en el Perú existe un ambiente de negocios que es favorable a la inversión directa extranjera, por lo que habría que trabajar arduamente en los temas de requisitos de acceso al mercado y el control de operaciones. En función a la necesidad de impulsar su desarrollo, se debe generar una regulación racional, establecer un número mínimo de entidades competentes para su control eficiente y establecer controles eficientes para que operen correctamente. En esta materia, al igual que la experiencia que ha implementado Panamá, se postula que se cree una Ventanilla Única del Proveedor de Servicios Logísticos. Con este mecanismo se centralizaría y facilitaría la constitución, obtención y renovación de numerosas de licencias y autorizaciones –incluso se podría aprovechar la oportunidad para simplificar la mayor cantidad de controles que no son efectivos en la práctica- que a la fecha deben gestionar.

Un buen funcionamiento de la ventanilla única propuesta implicaría que el propio Estado peruano, pueda facilitar la autorización del uso de los terrenos, la evaluación de los impactos medioambientales y la emisión de permisos de ocupación y construcción.

Bajo el funcionamiento de esta ventanilla única, se podría idear que los operadores logísticos puedan entregar una garantía global por todo tipo de contingencia que podría generarse frente al Estado. Los costos que se generan por las diferentes garantías que se deben presentar ante distintas entidades del Estado, se podrían reducir considerablemente, si es que se consolida una garantía única y global. Estar frente a una sola autoridad estatal, tratando de evitar sobre-regulación y costos de cumplimiento, sería un enorme acicate, primero para los que están operando actualmente y sería una muy buena señal para los restantes.

Perú debiera evitar la visión y regulación de los proveedores de servicios logísticos fragmentada que hoy tiene, por ejemplo, en materia aduanera. Si bien el derecho aduanero ha regulado a estos operadores de comercio exterior fraccionada, esto se debió al modelo tradicional de la provisión de este tipo de servicios y, como es su objetivo principal, velando por el interés fiscal. Solamente en materia aduanera, podría estudiarse la posibilidad de regular a un operador logístico integral a fin de agilizar el flujo de bienes en la cadena de suministros, sin que con ello se pierda la eficacia del control aduanero. Como fue mencionado anteriormente, si el proveedor de servicios logísticos se considera y es considerado como un exportador de servicios peruanos, seguramente impactará positivamente en su marco regulatorio.

Establecido el andamiaje institucional logístico, entre los objetivos y planes de acción deben estar los del fortalecimiento de los proveedores de servicios logísticos. Para el autor del presente trabajo es indiferente que estos objetivos y planes estén plasmados o no legislativamente. Lo que sí es fundamental contar con mecanismos de monitoreo y de financiamiento para que el país pueda ir progresivamente llegar a contar con operadores logísticos que cumplan los estándares globales de la industria.

Uno de los primeros pasos para la promoción de dichos servicios será la generación de un mercado logístico nacional que sea atractivo para que los proveedores de servicios globales incrementen sus inversiones en el mercado peruano, los grandes operadores logísticos nacionales se expandan en el negocio, se especialicen Pymes peruanas para suministrar servicios a nichos específicos del mercado y que sea un incentivo para que las pequeñas empresas logísticas peruanas se incorporen a la economía formal. En la experiencia comparada existen incentivos tributarios para las grandes empresas que tercerizan su logística a fin de ampliar el mercado de servicios logísticos. Esta acción debiera ser estudiada a profundidad con el fin de evaluar la disposición de ingresos fiscales para implementar dicho incentivo.

Como mecanismo de transferencia de conocimientos para sus empresas logísticas nacionales Perú debería permitir el acceso al mercado de los grandes operadores globales logísticos al Perú. Este objetivo se podría lograr con negociaciones de anexos o protocolos adicionales en los acuerdos comerciales vigentes en el Perú. Como esquemas más apropiados para realizar dichas negociaciones se plantean como foros el APEC, la CAN y la Alianza del Pacífico. Alternativamente, se podría pensar este tipo de marco de promoción para la operación de proveedores logísticos globales, en futuros acuerdos mega-regionales que pueda negociar Perú. Cabe advertir que no necesariamente se debe abrir el mercado de manera instantánea, sino que podría ser en forma gradual, a fin de no afectar a los proveedores de servicios logísticos nacionales.

Siguiendo con la necesidad de transferir las prácticas y estándares globales de los operadores mundiales a los nacionales, el Estado peruano debería promover concentraciones en el sector de servicios logísticos. Sin embargo, hay que advertir que, según la experiencia vivida en el país, se deberá tener mucho cuidado que este tipo de agrupación empresarial no tenga efectos nocivos a la competencia en el sector. Una de los contrapesos que se pudiese generar es la asistencia técnica e impositiva para aquellas empresas Pymes logísticas peruanas. Allende del planteamiento de esta gran posibilidad, habrá que diseñar políticas de acompañamiento a fin de dotar a las mismas de competitividad para que puedan atender mercados nichos del sector logístico peruano. Un buen ejemplo de este enfoque más micro lo trae la experiencia mexicana de la creación de un portal y entidad encargada de dotar de herramientas necesarias para la provisión de un servicio competitivo a este tipo de empresas.

Un tema que tampoco debiera pasar inadvertido es la recomposición gremial empresarial del sector logístico. En diferente medida los países asiáticos exitosos en promover a los proveedores de servicios logísticos se han valido de la autorregulación. Para prosperar las asociaciones de empresas logísticas deben elaborar los estándares de calidad para la prestación del servicio y, lo más importante, si es que se sigue un modelo más tendiente a la autorregulación, deben sancionar a los integrantes que no cumplen con los mismos. La credibilidad es un punto angular en el éxito de este tipo de mecanismos.

Una carencia a la que se tendrá que hacer frente también en el país es el de capacitación en el sector logístico. Ya sea a través de una entidad mixta privada – pública o de la suscripción de convenios de cooperación entre entidades educativas, el país deberá asegurarse de contar con trabajadores y gerentes especializados en la materia, en cantidad necesaria.



## Capítulo III: Las negociaciones regionales y multilaterales sobre servicios logísticos.

### A. Los servicios logísticos en la OMC

#### A.1 La inadecuada regulación de la logística en el actual sistema multilateral de comercio.

Como ya fue anticipado en el primer capítulo de este trabajo, uno de los principales factores para que una firma participe en las cadenas globales de valor es la eficiencia en la provisión de servicios logísticos y su entorno económico.<sup>470</sup> Es por ello que, para realizar un análisis integral del desarrollo de los proveedores de servicios logísticos, se tenga que hacer referencia obligada a la creciente importancia que ha adquirido y continuará adquiriendo las cadenas globales de valor en la agenda de las políticas públicas y comerciales.

La aparición de las cadenas productivas globales implica una amplia gama de actores e instituciones y la articulación de nuevas disciplinas sobre el comercio e inversiones. Conforme a la opinión de Richard Baldwin<sup>471</sup> la internacionalización de las cadenas de producción transformó la política económica de la liberalización comercial aplicada en el siglo pasado. En este sentido, el sistema de comercio internacional regulado por las normas *GATT-WTO* (indistintamente se refiere también como OMC a secas), cuyo espacio temporal se desarrolló en la segunda mitad del siglo XX, los gobiernos negociaban las reglas con otros gobiernos y, básicamente, las obligaciones eran de evitar tomar medidas que pudieran restringir el comercio. Este régimen estableció disciplinas para el establecimiento de aranceles, prohibiciones para la imposición de cuotas, proscripción de normas que exigieran contenido local de los bienes, subsidios, etc. Esta visión estaba prácticamente reducida a las medidas en frontera, si bien en la Ronda Uruguay de negociaciones (1986-1994) se incluyeron algunas disciplinas en materia de servicios y propiedad intelectual, que se refieren a regulaciones dentro de las fronteras.

---

<sup>470</sup> La logística, por tanto, es un factor crítico. Para los gobiernos, mejorar la logística y facilitación del comercio es un reto clave, sobre todo por sus implicaciones en el funcionamiento de las CGV. Para una mayor efectividad, se sugiere que los gobiernos traten la logística de manera holística.

STEPHENSON, S. (2013), op. cit. p. V.

<sup>471</sup> BALDWIN, R. (2012) *WTO 2.0: Global governance of supplychain trade*. CEPR POLICY INSIGHT, 2012, No. 64, December 2012, p.p. 1-24.

Existe consenso generalizado a que el sistema regulatorio de la OMC no ha sido capaz de adecuarse a las nuevas formas de comercio internacional a través de grandes redes globales de producción. Sherry Stephenson indica que las normas de OMC todavía operan bajo el sistema de silos verticales -que contienen normas paralelas y diferenciadas para bienes, servicios y propiedad intelectual-, que están agrupadas bajo el paraguas institucional de la OMC y al sistema multilateral de controversias. Esta fragmentación normativa ya no es aplicable al modelo de comercio e inversiones de cadenas productivas globales. Ante esta nueva realidad económica internacional Stephenson indica que se debe tener una perspectiva integral que considere la aplicación horizontal de disciplinas en varias áreas como transparencia, estándares, competencia, compras gubernamentales e inversiones, tanto en el comercio de bienes, como el de servicios. Como falencias del actual sistema son mencionadas a la falta de una regulación multilateral de las inversiones, el movimiento de personal calificado, leyes y políticas de competencia.<sup>472</sup>

Las redes globales de producción también trajeron como novedad que en política comercial no solamente sean los únicos actores los Estados, sino que también se deba considerar cada vez más el punto de vista de las empresas. Este fenómeno implica un mayor rol en las negociaciones internacionales del sector privado, función que las empresas han venido cumpliendo de manera indirecta a través de sus gobiernos en la formulación de las normas de la OMC.<sup>473</sup>

Otro inconveniente remarcado por Stephenson es que, para que los países se puedan, primero integrar, y luego, ocuparse de actividades que generen mayor valor agregado en las cadenas productivas globales, es la articulación de las reformas internas con modelos de gobernanza globales. Esta observación explica que en la agenda de los países para su inserción en las cadenas productivas globales existen dos planos bien delimitados: los que corresponden a la política comercial y las diferentes áreas de políticas públicas que permitan dotar a la economía nacional de la competitividad necesaria para dicha estrategia. Desde el punto de vista de política comercial, la abolición de todo tipo de trabas al flujo de bienes y servicios es condición necesaria, pero no suficiente para tener una estrategia de inserción en las cadenas de valor globales. La sola implementación de apropiadas políticas de facilitación de comercio, logística o acceso al mercado de servicios de un país, no serán suficientes señales para ser considerados en la inserción de las cadenas productivas globales. Para generar los incentivos necesarios para atraer la inversión directa que permita la integración a las cadenas productivas globales, los países deben desarrollar reformas que incluyen medidas que mejoren los niveles de calidad de: infraestructura, educación

---

<sup>472</sup> STEPHENSON, S. (2016) op. cit. p. VII

<sup>473</sup> STEPHENSON, S. (2013), op. cit. p. V.



y capital humano, innovación y ausencia de altos niveles de corrupción. Una buena performance de un Estado en estas materias son aspectos considerados para tomar la decisión de invertir o no en dicha plaza para las cadenas productivas globales.

Por otra parte, existen disciplinas que nunca fueron materia de negociación a nivel multilateral y, a partir del estancamiento de la Ronda Doha (2001), comenzaron ser negociadas en acuerdos comerciales bilaterales y regionales, tales como seguridad sobre la propiedad intelectual, libre movilidad de capitales, política de competencia, restricciones a la inversión, entre las principales. El comercio de las cadenas globales de producción crea la necesidad de dos tipos de disciplinas correspondientes a sus dos elementos constitutivos, esto es, producir en el extranjero y coordinar las diferentes instalaciones dispersas geográficamente. La primera requiere aumentar la garantía sobre los derechos de propiedad tangible e intangible. La segunda requiere seguridades acerca del libre flujo de bienes, servicios, personas y capital.

Es por ello que, desde la perspectiva del DIE, a partir del mencionado cambio, se debe ir generando una adaptación para estudiar los movimientos transfronterizos de bienes y factores de producción. Matthias Herdegen, en esa dirección, nos enseña que la globalización de las relaciones económicas, con el entrelazamiento cada vez más intenso de los mercados nacionales y una alta movilidad del dinero y el capital físico, da nuevos bríos a la competencia internacional en cuanto a la localización de actividades económicas, plasmándose ésta, sobre todo, en los intentos de atraer inversiones domésticas y extranjeras.<sup>474</sup>

Ya centrándonos en el eje del presente estudio, el desarrollo de los proveedores de servicios logísticos (los cuales tendrán que brindar sus servicios a nivel nacional, regional y global), en el derecho del comercio internacional, este tipo de prestadores de servicios actualmente debiera estar regulado dentro de la categoría de “comercio de servicios”. Pero, como se verá más adelante, en función a la importancia adquirida por la logística a fines de la década de los ochenta, este tipo de servicios no fue previsto específicamente.

En el ámbito del sistema multilateral de comercio, esto es el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –GATT de sus siglas en inglés-, creado en 1947, y la OMC (1995-a la actualidad), no se han negociado a los servicios logísticos como tales. En la primera negociación sobre el comercio de los servicios (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

---

<sup>474</sup> HERDEGEN M. (2012) *Derecho Económico Internacional*. Matthias Herdegen; traducción de Katia Fach Gómez y otros. — Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Fundación Konrad Adenauer. 2012.

-AGCS-), realizadas durante la Ronda Uruguay (1986-1994) y concluidas a fin del año 1994, no se incorporó expresamente como una categoría a este tipo de servicios.

Para comenzar, hacia la década de los noventa, en donde todavía era incipiente la distinción entre los servicios de transporte y la logística, la protección en la provisión de servicios de transporte marítimo y aéreo contribuyó a que no se negociara en forma autónoma a los servicios logísticos. En el ámbito de los servicios de transporte marítimo estaba previsto celebrar negociaciones para mejorar los compromisos consignados en las listas iniciales de la Ronda Uruguay. Las negociaciones debían finalizar, en principio, en junio de 1996, pero los participantes no lograron ponerse de acuerdo con respecto a un conjunto de compromisos. Las conversaciones se reanudaron en el marco de la nueva ronda de negociaciones (Ronda de Doha) sobre los servicios que comenzó en 2000.<sup>475</sup> En el mundo del transporte marítimo las negociaciones se realizan a través de “Lista sobre los servicios de transporte marítimo”, que están divididas en tres grandes pilares: transporte marítimo internacional, servicios auxiliares y el acceso y uso de los servicios portuarios. Otro tema que comenzó a adquirir importancia, íntimamente vinculado a los servicios logísticos, fue el de transporte multimodal. La aparición de los servicios puerta-a-puerta fueron los que impulsaron que se pusiera sobre la mesa de negociación a los de transporte multimodal. A pesar de las buenas intenciones para avanzar en las negociaciones, en el sector del transporte marítimo están paralizadas, básicamente por la posición de los EE.UU. de mantener protegido su transporte marítimo de cabotaje.<sup>476</sup>

Por otro lado, los servicios de transporte aéreo se rigen por un Anexo Especial del AGCS. El Anexo solamente contienen las siguientes disciplinas: los servicios de mantenimiento y reparación de aeronaves, los servicios de reserva informatizados y los de venta y comercialización de servicios de transporte aéreo. Este tipo de servicios no alcanzan a los servicios de carga aérea, por lo que éstos están excluidos del ámbito del AGCS.<sup>477</sup>

El estado embrionario de los servicios logísticos en la OMC también se tradujo en el hecho que AGCS no incorporó a este tipo de servicios a través de una clasificación específica, dentro de la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios elaborada por la Secretaría de la OMC (W/120), cuya nomenclatura se utiliza para determinar de los compromisos de liberalización de los servicios.<sup>478</sup> Véase el Documento N° 1 en los anexos. Como lo señala la propia UNCTAD,

---

<sup>475</sup> OMC [Recuperado 22 diciembre 2016 desde <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/transport\\_s/transport\\_maritime\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/transport_s/transport_maritime_s.htm)>

<sup>476</sup> UNCTAD (2006) op. cit. p. 2. p. 26.

<sup>477</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>478</sup> MTN.GNS/W/120. Esta lista de clasificación de servicios puede ser consultada en la página web de la OMC: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/serv\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm)

dentro de esta clasificación de servicios, los logísticos están previstos en diferentes sectores y subsectores como los de servicios de transporte de carga, manejo de carga, almacenamiento, agencia de carga (todos incluidos en los servicios de transporte) manejo de inventarios, procesamiento de órdenes (subgrupos pertenecientes al subgrupo de servicios de consultoría en administración perteneciente al grupo de servicios prestados a las empresas) seguros, distribución, etc.<sup>479</sup>

Hacia el año 2001, la OMC comenzó a recibir peticiones de los diferentes países para negociar a los servicios logísticos. Las solicitudes pueden agrupar dos temáticas fundamentales: la primera consistía en elaborar un *check list* a fin de mejorar la modalidad de las negociaciones, mientras que la segunda categoría apuntaba a lograr compromisos de liberalización para todos los subsectores que incluyeran a las actividades logísticas. La primera presentación fue realizada por Hong Kong (China) en el año 2001. La solicitud se centraba en lograr profundos compromisos de liberalización en los servicios de transporte de carga, manejo de carga, almacenamiento, despacho de aduana, agencia de carga, depósito y estacionamiento de contenedores, manejo de inventarios, procesamiento de órdenes, planeamiento de la producción y control de producción.<sup>480</sup>

En junio de 2004, Australia, Hong Kong (China), Liechtenstein, Mauricio, Nueva Zelanda, Nicaragua, Suiza y el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu presentaron una propuesta conjunta para alentar a los Miembros a considerar la liberalización de los servicios de logística y se propuso una lista de los sectores de servicios (la lista de verificación servicios de Logística).<sup>481</sup> Este *check list* de servicios logísticos, estaba dividido en tres grupos que son los servicios logísticos esenciales (*core freight logistics services*), servicios de logística de transporte relacionados (*related freight logistics services*) y los servicios de logística de transporte no esenciales (*non-core freight logistics services*). Los servicios logísticos esenciales comprenden a los servicios auxiliares de todos los medios de transporte, *handling*, almacenamiento, agencia de transporte, etc. En la segunda categoría se incorporan a los servicios de transporte. Finalmente, el tercer grupo está compuesto por los servicios de computación y los relacionados a éstos, *packaging* y consultoría logística y servicios relacionados. A partir de esta lista se solicita que se generen profundos compromisos en materia de acceso al mercado y trato nacional.

---

<sup>479</sup> UNCTAD (2006) op. cit. p. 2. p. 26.

<sup>480</sup> UNCTAD (2006) *Managing the Request-Offer Negotiations under the GATS: Logistics Services*. [En línea]. Advanced Unedited Draft. June 2006. Joint OECD-UNCTAD Workshop on Trade in Services, p. 20. [Fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en: <[http://unctad.org/Sections/ditc\\_tncdb/docs/ditc\\_tncd\\_geneva06-06\\_06\\_en.pdf](http://unctad.org/Sections/ditc_tncdb/docs/ditc_tncd_geneva06-06_06_en.pdf)>

<sup>481</sup> Documento indentificado como WTO, TN/S/W/20, 2004.

OMC [Recuperado 1 abril 2016 desde: <[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S001.aspx](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx)>]

Adicionalmente, se solicita se puedan abordar temas como requerimientos y procedimientos para expedir licencias, estándares técnicos y las prácticas anti-competitivas. Por otra parte, se presentó la inquietud para que los procedimientos de despacho de mercancías no sean más restrictivos de lo necesario y que se acepten documentos electrónicos por parte de las autoridades.<sup>482</sup> Del mismo modo, se presentó una propuesta de negociación de tipo plurilateral,<sup>483</sup> en donde se solicitó lo siguiente: i) nuevos o mejoras de compromisos con una cobertura sustancial en servicios logísticos de transportes esenciales, con especial énfasis de los modos 1 y 2, en donde sea técnicamente posible y que se incorpore el derecho al establecimiento comercial, sin limitaciones sustanciales; ii) nuevos o mejoras de compromisos que abarquen los diferentes modo de transporte con especial énfasis de los modos 1 y 2 y que se incorpore el derecho al establecimiento comercial (modo 3), sin limitaciones sustanciales; iii) nuevos o mejores compromisos con un amplio rango de actividades en los otros servicios logísticos relacionados y iv) hasta donde sea posible que se incluyan compromisos en los servicios logísticos de transportes no esenciales, así como los compromisos adicionales a fin de lograr la efectividad de los mismos en los servicios logísticos. En este sector, también se incorpora la inquietud que se incorpore el derecho al establecimiento comercial (modo 3), sin limitaciones sustanciales.<sup>484</sup>

Con posterioridad a la finalización de la Ronda Uruguay y cierre del AGCS en 1995, se cerraron negociaciones sectoriales en materia de telecomunicaciones y servicios financieros. Es de esperar que, de reiniciarse las negociaciones en materia de servicios, éstas adopten un modelo sectorial, modalidad que podría beneficiar a concluir un acuerdo sectorial de los servicios logísticos. Sin embargo, el empantanamiento de la Ronda Doha hace muy difícil que se pueda concretar un acuerdo específico en materia de servicios logísticos específicos en el mediano o corto plazo.

La conclusión de las negociaciones de la Ronda Doha no solamente se encuentra paralizadas por la necesidad de lograr un acuerdo entre más de 160 miembros, sino que el principal obstáculo

---

<sup>482</sup> UNCTAD (2006) op. cit. p. 2. p.p. 9-10-11-12.

<sup>483</sup> Los acuerdos plurilaterales se celebran entre un subconjunto de miembros de la OMC y los compromisos adquiridos entre ellos pueden ser exclusivamente para los firmantes del convenio.

HELBLE, M. Y WIGNARAJA (2015) *¿Plurilateral trade agreements: an overlooked but powerful force for international trade opening for Asia?* Asia Pathways. A blog of the Asian Development Bank. [en línea]. 10 febrero 2015. Disponible en: <<https://www.asiapathways-adbi.org/2015/02/plurilateral-trade-agreements-an-overlooked-but-powerful-force-for-international-trade-opening-for-asia/>>

La gran mayoría de los Miembros suscriben todos los Acuerdos de la OMC (estos acuerdos son denominados multilaterales). No obstante, tras la Ronda Uruguay quedaron cuatro Acuerdos, negociados originalmente en la Ronda de Tokio, cuyo número de signatarios era más reducido y a los que se denomina “acuerdos plurilaterales”. Todos los demás Acuerdos negociados en la Ronda de Tokio pasaron a ser obligaciones multilaterales (es decir, obligaciones que han de cumplir todos los Miembros de la OMC) cuando se estableció en 1995 la Organización Mundial del Comercio. Esos cuatro Acuerdos eran los siguientes:

- Comercio de aeronaves civiles

- Contratación pública

- Productos lácteos y Carne de bovino

OMC [Recuperado 4 mayo 2016 desde: <[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm10\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm10_s.htm)>

<sup>484</sup> UNCTAD (2006) op. cit. p. 2. p. 13.

está constituido porque, por un lado, un grupo de países en desarrollo exigen la eliminación de los subsidios agrícolas por parte de algunos países industrializados y, por el otro, los países desarrollados pretenden que los grandes países en vías de desarrollo le otorguen un mayor acceso al mercado en el comercio de servicios. Esta traba, en el mejor de los casos, llevará a la conclusión de una Ronda Doha con compromisos muy poco ambiciosos, resultado que no podría impactar en el desarrollo de sectores logísticos. A esta circunstancia y, debido también a la complejidad técnica de negociar a los servicios logísticos (e.g. se incluyen o no los servicios de transporte que son tan sensibles para muchos países), se suma la metodología de “*single undertaking*” para la aprobación de acuerdos en la OMC. Esto se traduce la enorme dificultad que los 160 miembros aprueben por unanimidad un acuerdo sobre logística.

Tampoco es de esperar en el corto plazo un cambio radical en las modalidades de las negociaciones en la OMC, como sería que se comience a convenir reglas para cada un grupo de cadenas de suministro globales.

### **A. 2 Las propuestas de modalidades de negociación internacional para impulsar un marco normativo apropiado para los servicios logísticos.**

En la actualidad existen autores como Bernard Hoekman que cuestionan la forma tradicional de las negociaciones en la OMC frente a la temática que plantean las cadenas productivas globales. Para este autor la OMC realiza un "enfoque de silo", abordando áreas de política en forma aislada, en distintos grupos de negociación que siguen sus propias modalidades y enfoques. En lugar de llevar a cabo negociaciones sobre las políticas comerciales específicas (por ejemplo aranceles de importación, subsidios a la agricultura, medidas antidumping, etc.), se plantea como una nueva opción la negociación comprehensiva por cadena de suministro específicamente.<sup>485</sup> La adopción de un enfoque de la cadena de suministro puede ayudar a entender mejor cómo las diferentes políticas que son objeto de negociación en grupos separados impactan de manera conjunta en las cadenas de valor. Los cambios en la forma en que se realiza el comercio en el presente siglo, suscitan nuevos retos, pero también ofrecen nuevas oportunidades de cooperación internacional política comercial. Temas como las diferencias en la regulación doméstica de bienes y servicios y las políticas de inversión son ahora de gran importancia para

---

<sup>485</sup> HOEKMAN, B. (2014) *Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO*. EUI Working Paper RSCAS 2014/27, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-88. ISSN 1028-3625, p. 2.

los fabricantes, agricultores y proveedores de servicios de todo el mundo, especialmente los que están integrados en las cadenas de suministro. Para ser eficaz en la reducción de las barreras en las cadenas de suministro, las negociaciones tienen que cubrir las principales áreas de política e incentivos de inversión que tienen impacto en las cadenas de suministro. Simplemente bajando los aranceles o reduciendo las barreras a la inversión externa directa en un sector de servicios, puede tener un efecto reducido si las otras políticas que limitan la competencia o crean costos excesivos para las cadenas productivas permanecen en su lugar.<sup>486</sup>

El *World Economic Forum*, dentro de las recomendaciones de adopción de políticas públicas, señala que los gobiernos deberán buscar un enfoque de “*whole of the supply chain*” (toda la cadena de suministros) en lugar de negociar por disciplinas separadas o por el método de silos. La metodología de toda la cadena de suministros implica reunir a una variedad de sectores y subsectores de servicios que son relevantes desde la perspectiva de la logística. Estos servicios comprenden a los de manejo de carga, almacenaje, depósitos, agencia, servicios auxiliares (de todos los modos de transporte: aéreo, carretera, marítimo, etc.). Los compromisos de negociación de este conjunto de servicios –que debiesen tratarse con *check-list* o en conjunto) deben tratarse en forma paralela con los temas de facilitación de comercio (bajo esta concepción se estaría hablando de los procedimientos en frontera) y las disciplinas sobre estándares de productos y regulaciones técnicas. También se aconsejan en esta modalidad de negociación, la incorporación de temas transversales tales como: comercio electrónico, inversiones y políticas de competencia.<sup>487</sup>

En cuanto al foro de las negociaciones, el *World Economic Forum* analiza como posibilidades, uno global u otro compuesto por un pequeño grupo de países. También plantea como posibilidad de cooperación la eliminación de los cuellos de botella (*bottlenecks*). Estas limitaciones pueden ser negociadas a través de cadenas de suministros específicas (se citan como ejemplos de diversidad de necesidades de las de los textiles, electrónicos, etc.). Este tipo de negociación por cadena específica, puede estar complementada por reglas comunes que afecten a las cadenas en suministros en los acuerdos comerciales.<sup>488</sup>

Sherry Stephenson plantea dos foros en los cuales se podrían continuar las negociaciones relacionadas con las cadenas globales de valor, en las cuales se tendrá que incluir inexorablemente a los servicios logísticos. Una de ellas es que un grupo específico de países se

---

<sup>486</sup> ibídem, p. 1

<sup>487</sup> ibídem.

<sup>488</sup> WORLD ECONOMIC FORUM (2013), véase nota al pie N° 3, p. 2.

pusiera de acuerdo para suscribir un acuerdo plurilateral en materia logística dentro del seno de la OMC. La otra es que, ya fuera del foro de la OMC, se suscriba un acuerdo sectorial que se pueda vincular a los miembros de la OMC en función a la aplicación del principio de nación más favorecida.<sup>489</sup>

Otra de las vías en las cuales se especula que podrían avanzar las negociaciones en el ámbito multilateral es la del Acuerdo de Comercio de Servicios –TiSA-, por sus siglas en inglés (*Trade in Services Agreement*).<sup>490</sup> En la actualidad, si bien no se encuentra enmarcado oficialmente dentro del ACGS, el TiSA tienen un componente vinculado a los servicios logísticos. La estructura del TiSA está compuesta por una parte de reglas generales en el comercio de servicios, la segunda consiste en los compromisos para acceso al mercado y trato nacional y, finalmente, reglas comunes y estándares que aplican horizontalmente y a los sectores específicos como telecomunicaciones, servicios financieros, servicios de entrega rápida y servicios de transporte marítimo. Según el informe de la Comisión Europea se indica que los servicios de transporte y los logísticos relacionados cubren los sectores marítimo, aéreo, carretero y ferroviario, al igual que los servicios auxiliares relacionados. Para los servicios de transporte, carretero y aéreo existen tres anexos separados en el TiSA. A partir de la consulta de los textos de dicho acuerdo no oficiales,<sup>491</sup> en el anexo aéreo define a los servicios auxiliares como los servicios en tierra (*ground services*) y los servicios de mantenimiento de las naves), por lo que ya están incorporados en las disciplinas del TiSA. En el anexo marítimo se incluyen la definición de servicios auxiliares (comprenden a los servicios de manipuleo de carga, servicios de almacenamiento y depósito, agencia de aduana, agencia marítima, y agencia de carga); el compromiso de no establecer restricciones al comercio transfronterizo de los servicios auxiliares marítimos, la eliminación de barreras para la presencia comercial a fin de brindar servicios auxiliares marítimos, la posibilidad que las líneas navieras

---

<sup>489</sup> STEPHENSON, S. (2016) op. cit. p. VII.

<sup>490</sup> **Acuerdo de Comercio de Servicios (TiSA)**

El Acuerdo de Comercio de Servicios o TISA, por sus siglas en inglés (Trade in Services Agreement) aún se encuentra en etapa de negociación.

El principal objetivo de esta negociación es alcanzar un Acuerdo que impulse el comercio de servicios, a través de compromisos que garanticen la no imposición de restricciones a los proveedores de servicios provenientes de los países participantes.

Los Miembros participantes esperan que el TISA sea un acuerdo que forme parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por lo que las negociaciones han tomado como base el texto del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC.

En las negociaciones del TISA participan 23 Miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC): Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taipéi Chino, Turquía y la Unión Europea, los cuales representan aproximadamente el 70% del comercio mundial de servicios.

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 22 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=182&Itemid=201](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=182&Itemid=201)>.

<sup>491</sup> WIKILEAKS, [Fecha de consulta: 22 diciembre 2016]. Disponible en: <<https://wikileaks.org/tisa/air-transport/TiSA%20Air%20Transport%20Negotiating%20Text.pdf>>.

puedan brindar servicios auxiliares marítimos y disciplinas para la regulación y otorgamientos de licencias.<sup>492</sup>

Las negociaciones del TISA, además de contar con solo 23 miembros, y, transcurridas 21 rondas de negociaciones en Ginebra, a partir del resultado electoral en los EE.UU. a finales de 2016, en donde el candidato presidencial Donald Trump se manifestó en contra la suscripción de tratados de libre comercio multipartes, parecieran estar en riesgo de no ser culminadas.

Como se ha visto, a pesar de las ideas sobre la necesidad de emprender acciones para reducir las restricciones de las cadenas logísticas globales, en el ámbito multilateral las negociaciones de servicios están estancadas y no se avizora ninguna señal de su reencarrilamiento. En consecuencia, el foco de atención deberá ser puesto en las negociaciones de tipo regional.

## **B. Los esquemas de integración regional y el desarrollo de los servicios logísticos.**

La sección anterior nos indica que, detenida la posibilidad de negociar acuerdos comerciales que incluyan a la cadena de suministros de manera integral dentro del ámbito multilateral, los mecanismos de integración regional y subregional han podido progresar en este campo.

Al mismo tiempo en que los países implementan sus políticas públicas logísticas nacionales, éstos deben articular las mismas –a fin de lograr un eficiente flujo de bienes y servicios en el espacio regional- con los lineamientos diseñados a nivel subregional. En este apartado, se revisará el tratamiento que se establece para la logística y los proveedores de servicios logísticos en los acuerdos comerciales regionales.

### **B.1 Asia-Pacífico.**

Daniel Saslavsky y Ben Shepherd señalan que la aparición de las cadenas de producción global ha tenido una especial importancia en el área del Asia-Pacífico, espacio regional en donde las piezas y componentes cruzan fronteras en reiteradas oportunidades antes de su montaje en un producto

---

<sup>492</sup> *ibídem.*



final. Estos autores consideran que el desarrollo del sector logística juega un papel clave en el logro de una mayor integración en las redes internacionales de producción.<sup>493</sup>

A pesar de la inexistencia de un marco definido sobre la facilitación de comercio, los países de la región de Asia-Pacífico han avanzado de un concepto de la facilitación del comercio en las fronteras, a otro más amplio que incluye a la de la logística, facilitación de transporte y conectividad. Es importante tener en cuenta que la agenda de facilitación de comercio de estos países se refiere tanto a las medidas en frontera, como aquellas detrás de las mismas, con el fin de mejorar simultáneamente la gestión aduanera, logística y políticas de transporte, así como para promover la competitividad, tanto a nivel nacional, como en el ámbito regional. En todos los países de la región se tiene conciencia que se debe diseñar previamente una política nacional integral de logística con el objetivo de promover el desarrollo de la industria de la logística. Como fue descrito en el capítulo anterior, en esta región se puede mencionar como ejemplos del desarrollo legislativo en materia logística: la Ley Marco sobre las Políticas de logística de Corea del Sur de 2007, el Plan Quinquenal de China de 2008, el Plan de Logística Nacional que Indonesia aprobó en 2012, el plan nacional de logística de Malasia incorporado en el Tercer Plan Industrial para el periodo 2006-2020, la Estrategia Nacional de Logística para el Reino de Tailandia sobre la base de la decisión del Gabinete tomada en 2004.

Este nuevo enfoque regional se ha ido desarrollando en los últimos años en el seno del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC),<sup>494</sup> la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)<sup>495</sup> y varios otros esquemas de integración sub - regional, incluyendo los TLC

---

<sup>493</sup> SASLAVSKY, D. Y SHEPHERD, B. (2012). *Facilitating International Production Networks: The Role of Trade Logistics*, Policy Research Working Paper 6224, Octubre 2012, p. 2.

<sup>494</sup> Las características de este foro internacional son las siguientes:

#### **Qué es el APEC**

El Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), es el principal foro para facilitar el crecimiento económico, la cooperación técnica y económica, la facilitación y liberalización del comercio y las inversiones en la región Asia-Pacífico. Fue creado en 1989, a instancias de Australia y Japón para promover el crecimiento económico y la prosperidad, y para fortalecer la comunidad de la región Asia-Pacífico. APEC es la única agrupación inter-gubernamental que opera en el mundo sobre la base de compromisos no vinculantes, diálogo abierto y la igualdad de respeto a las opiniones de todos los participantes.

A diferencia de otros organismos comerciales multilaterales, las decisiones tomadas dentro de APEC se alcanzan por consenso y los compromisos se llevan a cabo sobre una base voluntaria. Es el único Foro donde se reúnen informalmente todos los años tanto los Ministros de Comercio Internacional y de Relaciones Exteriores, como los principales Líderes Económicos del Mundo. Cuenta con 21 miembros – los que se denominan “Economías Miembros” que representan la región económica más dinámica del mundo con un 40% de la población del mundo, el 57 %del PIB mundial y el 49% del intercambio comercial global.

DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES DE CHILE [Fecha de consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en:<<https://www.direcon.gob.cl/apec/>>

<sup>495</sup> La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, creada en 1967, está integrada por Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunei Darussalam, Camboya, Laos y Myanmar.

Este bloque, compuesto por economías emergentes, representa el 11% del PIB de Asia Pacífico (con un crecimiento promedio de 5,7% de 1990 a 2010), el 24% de sus exportaciones, el 23% de sus importaciones y el 17% de su población. (Fuente BM y FMI).

Desde el punto de vista político, su importancia radica en el papel que juega como articulador del diálogo y la integración en Asia Pacífico a través de iniciativas como:

ASEAN + 3, que incluye a China, Japón y la República de Corea)

ASEAN + 6, que incluye a China, Japón, la República de Corea, India, Australia y Nueva Zelanda.

bilaterales. Recientemente, la perspectiva de la competitividad de la cadena de suministro se ha estado considerando en los acuerdos mega-regionales tales como la Asociación Trans-Pacífico (TPP, por sus siglas en inglés)<sup>496</sup> y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés).<sup>497</sup> En el primer caso se incluyeron temas vinculados a cadenas de suministros, mientras que el tema viene siendo materia de negociación en el RCEP.

---

La Cumbre de Asia del Este, incluye a China, Japón, la República de Corea, EEUU, India, Rusia, Australia y Nueva Zelanda. El Foro Regional ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés), que está conformado por los 10 países de ASEAN junto con China, Japón, EEUU, India, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Rusia, la Unión Europea, la República Democrática Popular de Corea, la República de Corea, Mongolia, Bangladesh, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Sri Lanka y Timor Leste.

Además, siete de sus miembros (Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam) pertenecen al Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico – APEC.

CANCELLERÍA DE COLOMBIA CHILE [Fecha de consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en:

<<http://www.cancilleria.gov.co/asociacion-naciones-sudeste-asiatico-asean>>

<sup>496</sup> La descripción del TPP es incluida en el sitio web del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

#### ¿Qué es el TPP?

El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa desarrollada por doce economías miembros del Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC): Australia, Brunéi, Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El TPP ha sido uno de los procesos de negociación plurilateral más ambicioso y amplio entre países de tres continentes (América, Asia y Oceanía).

#### Objetivos del TPP

- Promover un mayor crecimiento económico de los países que lo conforman.
- Generar mayor empleo y contribuir a alcanzar el desarrollo.
- Construir para un futuro un Acuerdo de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés)
- Desarrollar mecanismos que permitan su flexibilidad y evolución.

Construir un TPP inclusivo y de alta calidad que sea soporte para el crecimiento económico, el desarrollo y la generación de empleo de sus 12 países miembros.

Convertir al TPP en el instrumento base para la futura construcción de un Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP). En tal sentido, el TPP estará abierto inicialmente al ingreso de otras economías de APEC y en el futuro a economías que no forman parte de APEC. Por eso puede decirse que el TPP tiene un carácter evolutivo, cuyo espíritu es que el comercio internacional en toda esa enorme sección del globo terráqueo juegue con las mismas reglas, para que pueda fluir mejor y crecer con más fuerza. Otras economías que han expresado interés en sumarse al TPP son Tailandia y Filipinas (pertenecientes a APEC), así como Colombia y Costa Rica.

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en:<[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=182&Itemid=201](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=182&Itemid=201)>.

<sup>497</sup> En noviembre de 2011, los líderes de Asean acordaron el establecimiento de un proceso guiado por ellos y propusieron el Marco Asean para la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés). Aquella propuesta apuntaba a una sociedad económico integral, de alta calidad y de beneficio mutuo entre los países integrantes de Asean y los socios de Asean con acuerdos de libre comercio entre sí.

La propuesta fue acordada por todos los socios de Asean y durante la cumbre de 2012 los líderes de los 16 países asiáticos declararon el inicio de las negociaciones de la Asociación. Los “Principios rectores y Objetivos” del RCEP establecieron los temas necesarios para la negociación, tales como el alcance y ambiciones de las áreas cubiertas en el proceso de integración. El documento también detalló el hecho de que el RCEP sería más que un acuerdo comercial, pues enfatizaría un desarrollo económico equitativo y fortalecería la cooperación económica y la asistencia técnica.

Desde una perspectiva económica y política, el RCEP también puede tomarse como una respuesta de China y los países integrantes de Asean al Acuerdo de Asociación Transpacífico, impulsado por Estados Unidos. China llegó a considerar que el TPP era parte de la estrategia estadounidense para alienarlos. Asimismo, Asean estaba preocupada por el daño que el TPP pudiese producir en la relación económica y política entre los países del Sudeste asiático, pues cuatro de sus 10 integrantes están vinculados al TPP, lo que podría restarles liderazgo dentro de la integración económica en Asia.

#### Principales características y posible resultado del RCEP

El RCEP debe ser un TLC de alta calidad desarrollado según los TLC Asean+1 existentes. Para conseguirlo, los países participantes deben discutir temas como liberalización comercial en bienes y servicios, desarrollo de la facilitación del comercio, cooperación económica y asistencia técnica, además de varios marcos regulatorios domésticos ajenos a sus fronteras como normas de inversión, políticas de competencia y propiedad intelectual. El acuerdo busca una mayor consolidación entre diferentes reglas y prácticas en vigor en los TLC Asean+1.

A fin de abordar estas áreas de mejor manera, los países participantes del RCEP necesitan aumentar sus compromisos de liberalización comercial más que en los compromisos existentes de la mayoría de los TLC hasta ahora más avanzados en Asean+1, como el de Australia y Nueva Zelanda. Con eso no solo minimizarán el síndrome del “tazón de fideos”, sino que también mejorarán significativamente el estado actual de los acuerdos en Asia Oriental. No obstante, varios participantes, incluyendo los países integrantes de Asean, se muestran renuentes a exceder sus actuales concesiones debido al débil apoyo político nacional, a los problemas geopolíticos y a la rivalidad entre varios países.

### B.1.a. APEC

Un ejemplo de la visión más amplia del concepto de facilitación de comercio es el que se produjo en el cambio de enfoque que se produjo desde el Plan de Acción para la Facilitación de Comercio <sup>498</sup> (TFAP, por su sigla en inglés) para el periodo 2001-2010 al Plan de Acción para la Conectividad de la Cadena de Suministro <sup>499</sup> (SCFAP, por su sigla en inglés) para el periodo 2010-2015, ambos elaborados en el seno de APEC.

La primera fase del TFAP, que comenzó en 2001, tenía como objetivo la reducción del 5% de los costos de transacción comerciales en cuatro años en el año 2006. Para obtener dicha meta, se redactaron los Principios de Facilitación de Comercio, documento que fue elaborado en forma conjunta con el sector privado. La segunda etapa fue lanzada en 2007 buscando como objetivo la disminución de otro 5% adicional de los costos de transacción comerciales. Los planes de facilitación del APEC se concentraban en las medidas en frontera a través de la adopción de la armonización de estándares y acuerdos de reconocimiento mutuo. En el año 2009, los miembros de APEC apuntaron más allá de reducir los costos de transacción en frontera, expandiendo su concepto de facilitación de comercio a los costos que se generan detrás de la frontera que están asociados al transporte, las comunicaciones y las regulaciones. En el foro del APEC, en función al entorno de la economía internacional actuales, las empresas buscaron reducir los tiempos de tránsito, tiempos de entregas confiables, un manejo cuidadoso de las mercancías, la certificación de la calidad del producto y la seguridad de los bienes frente a los robos. Luego de tomar nota de las opiniones del sector privado, los miembros del APEC desarrollaron el SCFAP en 2010 para contrarrestar los ocho cuellos de botella que impactan sobre el desempeño de las cadenas productivas.<sup>500</sup>

Los cuellos de botella identificados oportunamente han sido los siguientes:

1. Falta de transparencia y de conciencia de los temas regulatorios que afectan a la logística.

En esta temática se busca resolver la falta de conciencia y coordinación entre las agencias

---

DAMURI, Y. (2014) *Integración regional en el Asia Oriental: retos y perspectivas del RCEP*, Puentes, 2014, Volumen 15, N° 69.

<sup>498</sup> APEC (2002) *APEC Trade Facilitation Action Plan* [Fecha de consulta: 6 mayo 2016]. Disponible en:<[http://www.apec.org/~media/Files/AboutUs/Action%20Plans/03\\_cti\\_tfactionplan.pdf](http://www.apec.org/~media/Files/AboutUs/Action%20Plans/03_cti_tfactionplan.pdf)>.

APEC (2007) *APEC's Second Trade Facilitation Action Plan*) [Fecha de consulta: 6 mayo 2016]. Disponible en:<<http://www.apec.org/en/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/~media/1E898BBD474347F8807AB1EB44E1C6DE.ashx>>.

<sup>499</sup> APEC (2010) *Supply-Chain Connectivity Framework*) [Fecha de consulta: 6 mayo 2016]. Disponible en:<<http://www.apec.org/Groups/~media/1D25FA13CCDB467CA1D2B770BE963F1D.ashx>>

<sup>500</sup> APEC (2013) *APEC Supply-Chain Connectivity Framework Annex 4*, [Fecha de consulta: 6 mayo 2016]. Disponible en:<[http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1457](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1457)>

gubernamentales en las políticas que afectan al sector logístico. La ausencia de una entidad que lidere y sea punto de contacto para hacerse cargo de los temas logísticos era una problemática que se individualizó en este cuello de botella.

2. Infraestructura de transporte inadecuada o ineficiente. También se individualizó la inexistencia de vínculos físicos transfronterizos (por ejemplo, carreteras, puentes, etc.)
3. Falta de capacidad local y regional de los sub-contratistas logísticos.
4. Ineficiente despacho de las mercaderías en aduanas. En este rubro también se observó una falta de gestión coordinada de las agencias en frontera, especialmente en el caso de las mercancías restringidas sujetas a inspecciones de otras entidades distintas a las aduanas.
5. La gran cantidad de documentación que hay que presentar ante las aduanas y otros procedimientos. Se hace especial hincapié en los trámites para obtener tratamientos preferenciales arancelarios.
6. Escasa capacidad en el transporte multimodal. Aquí también se registra una ineficiente conectividad en los medios de transporte aéreo, terrestre y multimodal.
7. Diferencias en los estándares y regulaciones entre los diferentes países relacionados al movimiento de bienes, servicios y viajeros de negocios.
8. Inexistencia de acuerdos aduaneros en materia de tránsito regional.

El objetivo principal de los desafíos arriba descriptos es reducir los tiempos, costos e incertidumbre en el comercio hasta un 10% para el año 2015. El nuevo foco de APEC se concentró en tres principales áreas que se unirían con la agenda regional de competitividad: i) mejoramiento de la confiabilidad a través de la reducción de la incertidumbre generada por los tiempos de tránsito; ii) generar conciencia de los riesgos por la falta de una adecuada conectividad y iii) mayor visibilidad a través de la creación de una plataforma de información compartida que pueda asegurar en tiempo real la integridad de los datos.<sup>501</sup>

En 2013 se realizó una evaluación sobre el avance del SCFAP en donde se arribaron a las siguientes conclusiones: i) en términos de tiempo, las economías del APEC habían sido exitosas en reducir en un 7% (dicha observación se realizó tomando en cuenta en el informes del Banco

---

<sup>501</sup> BASU DAS, S., PHUONG THAO, P. T. & JAMES, C. R. (2013). APEC and ASEAN Connectivity: Areas of Mutual Interest and Prospects of Cooperation, p. 6. ISEAS Perspective, 2013, No 28, 8 Mayo, ISSN 2335-667.

Mundial de *Doing Business* –tiempos de exportación- y del *Logistics Performance Index* (LPI) las estadísticas de los tiempos de importación-); ii) desde la perspectiva de los costos, existió un incremento de los mismos, que fue explicado por las inesperadas rupturas de las cadenas de suministro generados por los desastres naturales como movimientos sísmicos e inundaciones producidos en la región; iii) en materia de incertidumbre, en función al porcentaje de los embarques que cumplieron los estándares de calidad esperados por las empresas, según el criterio del LPI, hubo un incremento de alrededor del 4% para el periodo 2009-2011. El porcentaje de embarques que eran inspeccionados también mostró una mejora considerable, llegando a cumplir los objetivos planteados. En términos generales, esta evaluación arrojó una reducción en el nivel de incertidumbre en la cadena de suministros.<sup>502</sup>

En la declaración de los líderes de APEC en 2013 se indicó como meta lograr una región Asia-Pacífico perfectamente integrada y conectada comprensivamente a través de tres pilares: la conectividad física, la conectividad institucional y la conectividad personas-a-personas.<sup>503</sup>

Como consecuencia de dicha declaración, se elaboró el Plan APEC de Conectividad 2015-2025. Con relación a la facilitación de comercio, transporte y logística, temas que son tratados dentro del capítulo de conectividad institucional, se ha indicado que se buscan progresos conjuntos en temas como la facilitación de comercio, reformas estructurales y regulatorias y facilitación del transporte y la logística, temas que son de importancia crítica como foro regional de APEC. La conectividad institucional atiende los temas de facilitación de comercio y mejora la coherencia e interoperabilidad de sus instituciones, mecanismos y procesos. Esta materia es conocida como “*soft infrastructure*”, temática que abarca políticas comerciales y de inversión y acuerdos, así como vínculos institucionales que permitan una mayor coherencia en las regulaciones y cooperación regional.<sup>504</sup>

El documento sobre el marco de conectividad (2013/SOM2/SYM/003) se define a la conectividad institucional de tal forma que también incluye temas detrás de las fronteras que alcanzan las reformas sobre infraestructura y regulaciones, aclarando que también están incluidas las materias vinculadas a la facilitación del transporte y la logística.<sup>505</sup>

---

<sup>502</sup> APEC (2013) *The 2013 Interim Assessment for Supply Chain Connectivity Framework Action Plan*, p. 36. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1411](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1411)>

<sup>503</sup> APEC (2013) *APEC Supply-Chain Connectivity Framework Annex 4*, p. 3. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1457](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1457)>

<sup>504</sup> APEC (2014) *Annex D APEC Connectivity Blueprint for 2015-2025*, p. 36. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014\\_aelm/2014\\_aelm\\_annexd.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_annexd.aspx)>

<sup>505</sup> *ibídem*, p.p. 17-18.

Este compromiso fue reforzado en la Declaración de los líderes económicos de APEC en China en 2014. En dicha declaración se consolidan las iniciativas establecidas en el SCFAP con la mejora sistemática del desempeño de la cadena de suministros a través de la implementación de un plan de creación de capacidades para asistir a las distintas economías. Estos planes apuntan a resolver los obstáculos específicos dentro de los ocho cuellos de botella identificados en el SCFAP. A partir de dicha declaración, se creó la Alianza del APEC para la Conectividad de la Cadena de Suministro (*APEC Alliance for Supply Chain Connectivity -A2C2-*), entidad que aporta la experiencia y recursos del sector privado, de las instituciones multilaterales y de los organismos no gubernamentales relacionadas con el trabajo de la conectividad de las cadenas de suministro.

En un simposio del APEC organizado por el *Australian Department of Foreign Affairs and Trade* en 2014 se discutió el marco normativo para el desarrollo de los servicios de transporte y logística. En primer lugar, se señala que se debe facilitar la entrada y salida y eliminar las barreras de ingreso al mercado de los operadores logísticos (como por ejemplo las limitaciones a las participaciones de las empresas extranjeras). Una política de libre competencia, podría reducir los efectos de poderes monopólicos, específicamente en la infraestructura de transporte y logística, es señalado como un segundo grupo de políticas adecuadas. La transparencia y la disponibilidad de la información (oportuna y de fácil obtención) son objetivos para que las empresas de la región puedan tomar decisiones eficientes en la materia. Otro rubro al cual se distinguió como una buena práctica es la cooperación regional a fin que contrarreste las presiones domésticas que puedan oponerse a la liberalización de los diferentes mercados. Por último, se resalta la importancia del diseño de políticas públicas racionales, basadas en objetivos legítimos, que sean lo menos restrictivas en materia comercial y de inversiones. Esta preocupación se basa en que el Estado puede participar directamente en el mercado de transporte y logístico o regular y promover a dichos sectores. En este ámbito se subraya la importancia del apoyo estatal para que las Pymes puedan brindar servicios logísticos según los estándares internacionales.<sup>506</sup>

En dicho simposio también se señalaron que las negociaciones comerciales podrían ayudar a elaborar un inventario de regulaciones e identificar las barreras que inhiben el crecimiento del mercado. Del mismo modo, en dicho encuentro se buscó individualizar las buenas prácticas observadas en relación a los servicios logísticos. En primer lugar, se destacó la necesidad de mantener a los mercados abiertos. La promoción de la competencia entre operadores domésticos

---

<sup>506</sup> AUSTRALIAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, ET AL. (2014) *Towards Regulatory Good Practice in Transport and Logistics Services. Good Practice Report*, APEC Symposium, held in Hong Kong, China on 15-16 July 2014, p. 2. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <<https://www.rmit.edu.au/content/dam/rmit/documents/college-of-business/industry/apec/Transport-and-Logistics-Report.pdf>>.

y extranjeros, que se refleja en los mejores precios en la provisión de los servicios, lo que promoverá las eficiencias y el desarrollo económico. En este rubro se resalta la eliminación de la restricción a la participación accionaria de las empresas internacionales en las domésticas y la formación de los *joint-ventures* entre los proveedores logísticos globales con los locales (estas medidas favorecerían la transferencia de know-how, habilidades y tecnologías). Contrariamente, las medidas que dispongan obligatoriedad de la conformación de los *joint-ventures* tienen el efecto de disuadir la inversión en dicho sector.<sup>507</sup>

Otro tema deliberado por este Congreso fue el de precisar el alcance de los servicios logísticos. Las conclusiones fueron de adoptar un enfoque muy amplio, por el cual las empresas de la región puedan brindar un amplio abanico de servicios, con el fin de promover un servicio a los clientes que sean de punto a punto.

Asimismo, se destacó la importancia del libre movimiento de personas, debido a que su aporte brinda competitividad a los proveedores logísticos. En cambio, como un grave inconveniente para los proveedores de servicios logísticos, se mencionaron a las restricciones para contratar personal local, que precisamente impiden que el personal altamente calificado que existe en grandes corporaciones logísticas pueda ingresar al mercado logístico protegido por dichas restricciones.<sup>508</sup>

En materia regulatoria relacionada a la provisión de servicios logísticos, se deliberaron temas como el de los regímenes de licencias, las regulaciones sobre las aprobaciones o autorizaciones y el cumplimiento de las diferentes normas. En cuanto a la expedición de las licencias, la recomendación ha sido que las mismas deben otorgarse de manera transparente (se deben conocer de antemano las actividades sujetas a licenciamiento), de manera no discriminatoria en contra de los operadores extranjeros y que el costo de otorgamiento no sea excesivo.<sup>509</sup>

Con una visión a futuro del foro del APEC en la materia, Epictetus Patalinghug recomienda un conjunto de acciones a fin de concretar una agenda próxima para afianzar la conectividad de las cadenas de suministro en la región del APEC:<sup>510</sup>

- Alentar la cooperación regional para establecer y mejorar las políticas a fin que puedan construirse nuevos proyectos de infraestructura regional.

---

<sup>507</sup> ibídem, p. 4.

<sup>508</sup> ibídem, p. 4.

<sup>509</sup> ibídem, p. 4.

<sup>510</sup> PATALINGHUG, E. (2015) *Supply Chain Connectivity: Enhancing Participation in the Global Supply Chain*. Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 2015-14, p. 40.

- Promover iniciativas para dar soporte a los principios de logística transfronteriza (*APEC Principles of Trans Border Logistics*). Estos principios fueron establecidos en 2011 y son: transparencia, consistencia, simplicidad, eficiencia, armonización, estandarización, coordinación entre agencias y cooperación.<sup>511</sup>
- Optimización de los servicios tales como la simplificación y armonización de procesos y prácticas en el comercio y el transporte.
- Creación de capacidades para los proveedores de servicios logísticos y Pymes a través del acceso a empresas multinacionales de logística.
- Abordar los impedimentos relacionados a los procedimientos aduaneros de los acuerdos del APEC sobre el tránsito aduanero, como por ejemplo las variaciones de los diferentes tipos de documentos aduaneros e inadecuada infraestructura de tecnología de la información.
- Estimular a las economías de los países miembros de tener mayor compromiso con los principales actores para identificar problemas específicos que afrontan cada miembro.

### **B.1.b. ASEAN**

La nueva perspectiva en la política comercial de las cadenas de suministro también fue asumida por los países del esquema regional ASEAN. La visión del ASEAN fue evolucionando para tratar a la logística como una disciplina que es esencial para la agenda de la integración regional. La Hoja de Ruta para la Integración de los Servicios Logísticos elaborada en 2007 incorporó explícitamente a la logística como un sector prioritario en la economía de los países integrantes de dicho mecanismo de integración regional. Este documento identifica cinco principios esenciales, para los cuales se les establecen un conjunto de acciones y tiempos para el cumplimiento de las mismas. Estos principios son: i) la progresiva liberalización de los servicios en los sectores de transporte y logística; ii) mejorar la competitividad de los proveedores logísticos de la región de ASEAN a través de la facilitación del comercio y la logística; iii) promover la capacidad de los proveedores de servicios en ASEAN; iv) el desarrollo de los

---

<sup>511</sup> APEC (2011) *Transborder Control and Optimal Transborder Logistics Final Report*. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1242](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1242)>



recursos humanos en logística y v) modernizar la infraestructura del transporte multimodal y promover las inversiones en esta materia.<sup>512</sup>

De un análisis de la mencionada hoja de ruta, se puede percibir el alto grado de ambición que tienen los socios del ASEAN sobre esta temática. Este documento cubre tanto la infraestructura como las regulaciones en materia logística. También se menciona la necesidad de invertir en la capacitación en los recursos humanos para este sector. Cada uno de los principios arriba mencionados tienen un conjunto de objetivos, y cada uno de ellos tiene designada una entidad específica dentro de ASEAN y un tiempo para su cumplimiento.<sup>513</sup>

Esta hoja de ruta sugiere, dentro de una agenda de integración más amplia, un número de lecciones útiles para los hacedores de políticas públicas: i) un pujante sector logístico tiene un gran potencial para aumentar significativamente el comercio internacional y regional; ii) una reforma del sector logístico necesita ser de amplia base, debiera contener regulaciones en distintos sectores, infraestructura y a todos los agentes del comercio; iii) los principios generales deberían estar respaldados en compromisos detallados y precisos, la atribución de responsabilidad entre las agencias encargadas de la implementación y tiempos que puedan ser objeto de verificación y iv) la coordinación de los diferentes actores en los niveles nacionales e internacionales, circunstancia que es vital para el éxito de las reformas.<sup>514</sup>

En el año 2010, los líderes de dicho mecanismo de integración acordaron el Plan Maestro de la Conectividad en el ASEAN. (*Master Plan on ASEAN Connectivity* –MPAC- de sus siglas en inglés) En este plan se destaca que la conectividad es crucial no sólo para reducir los costos de transacción de las empresas, sino también para unir el “centro” con la “periferia” dentro del Sudeste Asiático, lo que se traduce en una mejor distribución de los beneficios del crecimiento, reduciendo las brechas existentes entre los países el ASEAN.<sup>515</sup>

El MPAC está diseñado sobre tres pilares para la mejora de la conectividad:

**Conectividad física:** se incluye la infraestructura relacionada con el transporte aéreo, marítimo, terrestre, tecnologías de la información y la energía. Normalmente, en el ASEAN, la

---

<sup>512</sup> ASEAN (2007) *Appendix 1 Roadmap for the Integration of Logistics Services*, en 2007 ASEAN Sectoral Integration Protocol for the Logistics Services Sector, p.p. 1-2-3-4-5-6. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <<https://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2007%20ASEAN%20Sectoral%20Integration%20Protocol%20for%20the%20Logistics%20Services%20Sector-pdf.pdf>>

<sup>513</sup> ibídem, p.p. 1-2-3-4-5-6.

<sup>514</sup> ibídem, p.p. 1-2-3-4-5-6.

<sup>515</sup> ASEAN (2011) *Master Plan on ASEAN Connectivity*. First published: December 2010 1st Reprint: January 2011 ISBN 978-602-8411-62-2. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.asean.org/storage/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/4\\_Master\\_Plan\\_on\\_ASEAN\\_Connectivity.pdf](http://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/4_Master_Plan_on_ASEAN_Connectivity.pdf)>

infraestructura, en particular en los países menos desarrollados, está caracterizada por una debilidad estructural. La mayoría de los países del ASEAN también no cuentan con una importante infraestructura en el campo de la tecnología de la información, que es un requisito para el próximo de estadio de desarrollo. Esta insuficiencia implica que se tenga que modernizar la infraestructura existente, la construcción de nuevas instalaciones y la armonización de los marcos regulatorios en esta temática.<sup>516</sup>

**Conectividad institucional:** este campo trata el tema del libre flujo de bienes e inversiones y la facilitación del transporte. Los países del ASEAN todavía continúan siendo afectados por el tema de las barreras no arancelarias y trabas a las inversiones, según el documento arriba mencionado. A fin de solucionar estas medidas restrictivas, los países del ASEAN necesitan armonizar los estándares, los procedimientos de evaluación de conformidad y hacer operativos los acuerdos de facilitación de transporte para reducir los costos del movimiento de bienes que cruzan por las distintas fronteras. En este tópico, también se propone la plena implementación de las ventanillas únicas de comercio exterior nacionales para lograr que en la ventanilla única del ASEAN esté en funciones para el año 2015.<sup>517</sup>

**Conectividad personas-a-personas:** en este pilar se busca una mayor interacción interna en el ASEAN y una mayor movilidad de personas en el área del ASEAN por intermedio de una progresiva flexibilización de los requerimientos sobre visado y el desarrollo de acuerdos de mutuo reconocimiento.<sup>518</sup>

Los líderes de la ASEAN decidieron establecer la Comunidad del ASEAN (AEC de sus siglas en inglés) para el año 2015 en la 9 y 7 cumbre del ASEAN. El AEC está fundada en cuatro iniciativas básicas: creación de un mercado único; incremento de la competitividad, promoción de un desarrollo económico equitativo e integrar al ASEAN con la economía global. El plan de la Comunidad Económica del ASEAN para el 2025 (AEC 2025 de sus siglas en inglés) indica como lineamientos para temas como la facilitación del comercio, transporte y logística. Este documento tiene como principal objetivo facilitar un fluido movimiento de bienes, servicios, inversiones, capital y empleo calificado dentro del ASEAN a fin de promover el comercio y redes de producción.<sup>519</sup> El AEC es concebido, entre otros objetivos, para extender la conectividad en infraestructura, institucional y persona-a-persona, a través del ASEAN y la

---

<sup>516</sup> ibídem, p.p. 11-12-13-14-15-16-17-18.

<sup>517</sup> ibídem, p.p.18-19-20-21-22-23-24-25-26-27.

<sup>518</sup> ibídem, p.p. 27-28.

<sup>519</sup> ASEAN (2015) *The ASEAN Economic Community Blueprint 2025*. ISBN 978-602-0980-59-1, p. 3. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:<<http://www.asean.org/storage/images/2015/November/acc-page/AEC-Blueprint-2025-FINAL.pdf>>

cooperación sub-regional en proyectos que faciliten el movimiento de capitales así como el empleo calificado y talento.<sup>520</sup> Potenciar la conectividad es resaltada como un principal objetivo de este mecanismo de integración regional.<sup>521</sup>

Desde la perspectiva del comercio de servicios, en el dicho mecanismo de integración regional se ha establecido el Acuerdo Marco sobre Servicios (*ASEAN Framework Agreement on Services – AFAS*) en diciembre de 1995. Este acuerdo tiene como mandato la progresiva liberalización de los servicios, consistiendo en acceso al mercado y trato nacional a todos los proveedores de servicios del ASEAN. La modalidad de negociación de este tratado es a través de paquetes de compromisos, y a la fecha del presente trabajo se ha concluido nueve paquetes de compromisos. Este acuerdo está alineado con el AEC que tiene como horizonte remover sustancialmente todas las restricciones del comercio de servicios para todos los sectores que no están incluidos en dichos paquetes para el año 2015. Continuando con el análisis de los AFAS, en dichos paquetes se incluyen a los servicios de manejo de carga, almacenamiento y depósito y agencia de carga. Philippa Dee realizó una evaluación del grado de liberalización de los servicios mencionados y su régimen actual, en donde se determinó que son mercado abiertos a la competencia, inclusive para los proveedores extranjeros.<sup>522</sup> También, en dicho reporte se dice que los compromisos realizados por todos los miembros del ASEAN son más restrictivos que los regímenes de aplicación actuales.<sup>523</sup>

Asimismo, programas de creación de capacidades en comercio de servicios son previstos en los tratados de libre comercio de los miembros del ASEAN y sus socios comerciales. Marn-Heong Wong y Claire H. Hollweg destacan que, en el capítulo de servicios de los acuerdos ASEAN con Australia y Nueva Zelanda se está implementando un Programa de Trabajo de Cooperación del Área de servicios.<sup>524</sup> Estos mismos autores señalan que los temas de transporte y logística en el campo de la cooperación económica se incluyen en el Acuerdo de Asociación Económica General (denominación del acuerdo traducido del inglés *ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement*) entre el ASEAN y Japón, en el cual se está efectuando un programa de

---

<sup>520</sup> ibídem, p. 2.

<sup>521</sup> ibídem, p. 21.

<sup>522</sup> DEE, P. (2015) *Monitoring the Implementation of Services Trade. Reform towards an ASEAN Economic Community*. ERIA Discussion Paper ERIA-DP-2015-44. May 2015, p.p. 17-18.

<sup>523</sup> ibídem, p.p. 17-18.

<sup>524</sup> WONG, M. y HOOLLWEG, C. (2015) *12 Regulatory restrictions in logistics services of ASEAN+6 economies*, p. 419, en C. Findlay, ASEAN and Regional Free Trade Agreements. Routledge and the Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).

creación de capacidades en materia logística bajo el Plan de Mejoramiento de Transporte y Logística.<sup>525</sup>

Duong Anh Nguyen y Thanh Tri Vo, en su análisis del MPAC, indican que el plan maestro tiene una tendencia a ocuparse más en temas de desarrollo de infraestructura (esto es conectividad en infraestructura). Éstos manifiestan que existe un énfasis en la conectividad en infraestructura que en las materias de conectividad institucional y de persona-a-persona, en términos de estrategias, acciones y priorización de proyectos.<sup>526</sup> Los mencionados investigadores concluyen que el objetivo global del MPAC está bien elaborado, con apoyo y factibilidad incluida en un número de estrategias y planes acciones. Sin embargo, desde su perspectiva, la implementación del MPAC está sometida a varios desafíos, debido a un desbalance en su enfoque, falta de coordinación entre los proyectos, limitados recursos de financiamiento y mecanismos de monitoreo.<sup>527</sup>

Shintaro Hamanaka y Ben Shepherd expresan que la prioridad de la integración del ASEAN es un buen ejemplo del alcance del concepto de la logística, cubriendo tanto los servicios logísticos como los temas aduaneros vinculados al movimiento de los bienes. No obstante, también observan problemas en la ejecución del proyecto de integración regional. Ambos analistas resaltan la creación de programas de capacitación para las Pymes.<sup>528</sup> Específicamente con relación al AEC 2025, dicen que este acuerdo se concentra en la reducción de barreras al mercado internacional de la logística, bajo la premisa que los operadores privados van a aprovechar las oportunidades comerciales creadas para aumentar el comercio y las inversiones.<sup>529</sup>

De la comparación de las experiencias en el APEC y ASEAN, se pueden apreciar algunas superposiciones en cuanto a las políticas sobre la logística. Ante esta situación, Sanchita Basu Das, Pham Thi Phuong Thao y Catherine Rose James reclaman que se busquen áreas de interés mutuo y cooperación entre los foros de APEC y ASEAN en el campo de la conectividad. Los temas que el APEC ha propuesto colaboración al ASEAN son: conectividad de las cadenas productivas, facilitación de comercio, inversiones, manejo de desastres, reformas estructurales, seguridad alimentaria y pequeña y medianas empresas.<sup>530</sup>

---

<sup>525</sup> *ibídem*, p. 410.

<sup>526</sup> NGUYEN, AL. & TRI VO, T. (2015). *Enhancing East Asian Connectivity: What Can ASEAN and Japan Do?*, p. 160, En Rizal Sukma and Yoshihide Soeya, eds., *Navigating Change: ASEAN- Japan Strategic Partnership in East Asia and Global Governance*. Tokyo: Centre for International Exchange. ISBN 978-4-88907-144-3.

<sup>527</sup> *ibídem*.

<sup>528</sup> HAMANAKA, S., *op. cit.* p. 9.

<sup>529</sup> *ibídem*.

<sup>530</sup> BASU DAS, S, *op. cit.* p. 12.

### B.1.c. Otros procesos de integración sub-regional en el Asia.

El enfoque de considerar los temas de facilitación de comercio, transporte, logística y conectividad también fue acometido a nivel sub-regional. Por ejemplo, como es el caso de la sub-región del Gran Mekong<sup>531</sup> en la cual se buscó reducir los costos por intermedio del mejoramiento de la conectividad de la región. En un primer momento se crearon programas de creación de corredores para el transporte, seguido de una reforma regulatoria para favorecer el desarrollo de la infraestructura en la región y un acuerdo para el tránsito transfronterizo en el Gran Mekong (el acuerdo en inglés es denominado –CBTA-). Los programas de corredores de transporte crearon una red de transporte, a través de las cuales la región pudo incrementar los flujos comerciales dentro y fuera de la región. El CBTA regula las formalidades aduaneras en frontera, intercambio de derechos de tráfico comerciales, regímenes de tránsito, estándares de la infraestructura y los requerimientos técnicos para los vehículos que realizan el trayecto transfronterizo.<sup>532</sup>

Otra buena experiencia ha sido la acontecida en el Programa de Cooperación Económica Regional del Asia Central (sus siglas en inglés son CAREC).<sup>533</sup> En dicho programa se estableció la Estrategia CAREC Conjunta en Facilitación de Comercio y Transporte (*CAREC Joint Transport and Trade Facilitation Strategy*) la cual desarrolló corredores prioritarios, en los cuales se hizo

---

<sup>531</sup> El Programa de Cooperación Económica de la Gran Subregión del Mekong lo inició el Banco de Desarrollo Asiático en 1992. Integran esta gran región los seis países en la cuenca del río Mekong: China, Myanmar, Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam. CCTV.com español > Videos > China: Primer ministro chino asiste a la Cumbre de la Gran Subregión del Mekong 12-20-2014. Este artículo fue extraído del website de la CCTV.com en español y fue consultado el día 9 de mayo de 2016. <http://espanol.cntv.cn/2014/12/20/VIDE1419036484365671.shtml>

<sup>532</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK y UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, op. cit., p. 19, p. 97.

<sup>533</sup> En 2001, diez países de Asia Central (Afganistán, Azerbaiyán, China, Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) con el apoyo de seis organismos multilaterales (ADB, por mencionar un ejemplo) formaron el Programa para la Cooperación Económica Regional de Asia Central (CAREC).

El objetivo principal del Programa de cooperación económica Regional del Asia Central (CAREC) es fomentar el desarrollo regional, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en Asia Central a través de la cooperación regional en el comercio exterior (facilitación del comercio, las políticas comunes), el Transporte y la energía.

Con el fin de impulsar el comercio regional, para mejorar la facilitación del comercio exterior, para desarrollar los corredores de Transporte y el sector energético del Programa de cooperación económica Regional de Asia Central (CAREC), se ha puesto en marcha el Marco Estratégico CAREC 2020. 156 proyectos se han desarrollado bajo el CAREC con 24 mil millones de dólares de inversiones en sectores como la energía, el comercio exterior y el transporte.

El desarrollo de los corredores económicos de la región es una prioridad para el Programa de cooperación económica Asia Central Regional (CAREC): el Transporte multimodal, la logística, las zonas económicas...

El Programa de cooperación económica Regional del Asia Central (CAREC) es un acuerdo inter-civilizatorio entre la civilización sínica - budista y la islámica (espacio económico de Eurasia Central).

EENI - ESCUELA DE NEGOCIOS [Fecha de consulta: 9 mayo 2016]. Disponible en:<<http://www.reingex.com/CAREC-Central-Asia.shtml>>

especial hincapié en mejoras en medidas de facilitación de comercio, buscando la sinergia con la reducción de los costos en el comercio.<sup>534</sup>

En otro mecanismo de integración regional en el cual se coordinaron las políticas de facilitación de comercio con la de los servicios logísticos y la facilitación comercial ha sido el de Brunéi Darussalam y sus áreas fronterizas con Indonesia, Malasia y las Filipinas<sup>535</sup> (*Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-The Philippines East ASEAN Growth Area* sus siglas en el inglés son BIMP-EAGA). En esta experiencia se buscó romper el círculo vicioso de bajos volúmenes de comercio – conectividad a través de una secuencia de reformas. Las cadenas de suministro fragmentadas y la adopción de medidas para facilitar comercio fueron el primer eslabón, seguidas por la formación de redes de transporte que se constituyeron en los primeros eslabones para la reforma. Este proceso fue producto de un diagnóstico que identificó las restricciones a la integración y al comercio. El enfoque de desarrollar corredores económicos potenciales en la sub-región en el Pacífico es generar relaciones con sus vecinos a fin de lograr el manejo coordinado de fronteras en materia de infraestructura y servicios.<sup>536</sup>

#### **B.1.d. Los acuerdos mega-regionales en el Asia-Pacífico.**

Los llamados acuerdos mega-regionales<sup>537</sup> también han tocado las materias vinculadas a la competitividad de las cadenas de suministros globales.

---

<sup>534</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK y UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, op. cit., p. 19, p. 97.

<sup>535</sup> La Zona de crecimiento del Este de la ASEAN Brunéi Darussalam - Malasia - Indonesia - Filipinas (BIMP-EAGA) es: El Área de crecimiento económico y de comercio exterior más grande de Asia.

La Zona de Crecimiento del Este de la ASEAN (BIMP-EAGA) está formada por Brunéi Darussalam, Indonesia, las provincias de Kalimantan, Sulawesi, Molucas e Irian Jaya, Sabah, Sarawak y el Territorio Federal de Labuan, en Malasia y Mindanao y Pahlawan en las Filipinas.

Con la excepción de Brunéi estas áreas tradicionalmente han quedado rezagadas en el desarrollo económico a pesar de ser ricas en recursos naturales.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), los gobiernos de Brunéi, Indonesia, Malasia y las Filipinas unidos en su intención de habilitar esta zona para participar plenamente en el proceso de desarrollo de la ASEAN acordaron formar la zona de crecimiento económico subregional BIMP -EAGA de la ASEAN (o simplemente EAGA) en marzo de 1994.

El Consejo Empresarial de la Zona de Crecimiento del Este de la ASEAN (BIMP-EAGA) es el representante oficial del sector privado de la de la Brunéi Darussalam - Malasia - Indonesia - Filipinas - Zona de crecimiento del Este de la ASEAN.

EENI - ESCUELA DE NEGOCIOS [Fecha de consulta: 9 mayo 2016]. Disponible en:< <http://www.reingex.com/BIMP-EAGA.shtml>>

<sup>536</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK y UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, op. cit., p. 19, p. 98.

<sup>537</sup> Esta terminología sigue los lineamientos establecidos, entre otros por la CEPAL:

Si bien el marcado aumento en el número de acuerdos comerciales regionales es una tendencia que se observa a nivel mundial desde los años noventa, las recientes negociaciones mega-regionales tienen características que las diferencian de la mayoría de los acuerdos actualmente existentes. En primer lugar, el número y tamaño de las economías involucradas, que en todos los casos representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, todos estos proyectos apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica esencialmente bilateral de la mayoría de los

Para comenzar, se revisará el TPP, denominado como el acuerdo comercial del siglo XXI, cuya negociación ha culminado hacia fines del año 2015, incluyó en las discusiones el tema de cadenas de suministro. Las empresas que son parte de las cadenas globales participaron indirectamente a fin de enviar sus bienes y servicios entre diferentes fronteras sin ningún tipo de impedimentos. Las compañías no solamente querían remover los aranceles de importación, sino que también pretendieron eliminar todas las barreras no arancelarias como los estándares incompatibles o las regulaciones sobre las pruebas de conformidad que se establecen para diferentes productos. Del mismo modo, tenían como objetivo contar con reglas similares para los temas de competencia, procedimientos aduaneros, logística o comercio electrónico. Estas expectativas, por ejemplo, fueron planteadas por la *US Chamber of Commerce* (el mayor gremio empresarial de los EE.UU.) que se pronunció solicitando al equipo negociador norteamericano lo siguiente:<sup>538</sup>

- Promoción de la facilitación del comercio y modernización de las aduanas para lograr un eficiente movimiento de bienes a través de la cadena de suministro global.
- Involucrar a los congresistas a fin de elaborar proyectos legislativos sobre cadena de suministros y facilitación de comercio que incluyan soluciones a las empresas sobre temas como logística, movimientos transfronterizos y mejoras en materia aduanera.
- Revertir la tendencia en la lentitud del paso de mercancías en frontera y promover la cooperación en materia de seguridad a través de un enfoque múltiple, basado en el control de riesgos, que asegure el comercio legal de todos los miembros del acuerdo.
- Promoción de la convergencia global en el transporte transfronterizo, seguridad, procesos aduaneros y la regulación que impulse la eficiencia del transporte en el comercio.
- Respuesta agresiva a las regulaciones y legislación que introduzca barreras a las cadenas de suministro y al comercio.
- Trabajar conjuntamente con el Representante Comercial de los EE.UU. (*USTR* entidad responsable de negociar y hacer cumplir lo establecido en diferentes acuerdos comerciales),

---

acuerdos regionales actuales<sup>5</sup>. En tercer lugar, la agenda temática propuesta es mucho más amplia y compleja que lo que ha sido tradicionalmente el caso, incluyendo diversas áreas no abordadas por los acuerdos de la OMC ni por otros acuerdos previos. Se mencionan como ejemplo de este tipo de acuerdos: Acuerdo de Asociación Transpacífico Acuerdo, Transatlántico sobre Comercio e Inversión y Asociación Económica Regional Integral (RCPE).

ROSALES, O., HERREROS, S., FROHMANN, A. y GARCÍA MILLÁN, T. (2013) *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*. CEPAL, Serie del Comercio Internacional No. 123. Publicación de las Naciones Unidas. ISSN 1680-869X LC/L.3710.

<sup>538</sup> US CHAMBER OF COMMERCE (2016) *Global Supply Chain, Customs and Trade Facilitation*. [Fecha de consulta: 1 febrero 2016]. Disponible en: <<https://www.uschamber.com/issue-brief/global-supply-chain-customs-and-trade-facilitation>>

para que todos los países y empresas de dichos países involucrados promuevan la facilitación de comercio, eficiencia de las cadenas productivas y procedimientos aduaneros en el TPP, en la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión<sup>539</sup> (TTIP de su acrónimo en inglés) y el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC.

- Asegurar la cooperación entre el sector público y privado cuando se identifican amenazas e idear soluciones apropiadas para maximizar el impacto en la seguridad y minimizarlo en el comercio de las propias empresas.
- Avanzar en la modernización de las aduanas y la adopción de las mejoras prácticas para alcanzar una regulación transparente y eficiente sobre estándares para los productos de la cadena global de suministros.

En esa misma dirección se pronunció *The Asia Pacific Business*<sup>540</sup> sobre la competitividad de la cadena de suministros, al solicitarles a los líderes del TPP a fin que arriben a un acuerdo comercial con un alto estándar de liberalización. Este gremio empresarial requirió un tratado innovador, que contuviera nuevas obligaciones para todas las disciplinas dentro de las fronteras, que incluyera la eliminación de los cuellos de botella en la operación de la cadena de suministros regional, la real incorporación de las Pymes para que pudieran aprovechar el acuerdo, lograr la coherencia regulatoria y la promoción y protección de la innovación.

En un comienzo, debido a que todos los temas fueron puestos en la mesa de negociaciones, algunos negociadores buscaron incluir un capítulo específico relacionado a las cadenas de suministro. Vale recordar que, en este acuerdo, los EE.UU. estaba vinculado con la mayoría de los socios a través de acuerdos comerciales bilaterales (comúnmente conocidos como TLCs). En este tipo de acuerdo, no existía un capítulo específico, por lo que las regulaciones que impactan a las cadenas de producción globales están dispersas en diferentes capítulos (procedimientos aduaneros, comercio transfronterizo de servicios e inversiones). En consecuencia, se plantearon

---

<sup>539</sup> La UE está negociando un acuerdo de comercio e inversión con Estados Unidos: la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP). Según la Comisión Europea, a través de dicho acuerdo de Asociación la Unión Europea pretende:

- Abrir Estados Unidos a las empresas europeas
- Contribuir a reducir los trámites burocráticos que deben cumplir las empresas para exportar
- Introducir nuevas normas que hagan la exportación, la importación y la inversión en Estados Unidos más fáciles y justas.

Si bien se han realizado 16 Rondas de Negociación, la opinión negativa de la Administración Trump sobre los acuerdos comerciales, hacen dudar seriamente que este acuerdo sea finalmente negociado.

COMISIÓN EUROPEA, [Fecha de consulta: 28 enero 2017]. Disponible en: < [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_es.htm)>

<sup>540</sup> Media statement, November 10, 2011 *Asia Pacific Businesses urge TPP leaders to commit to conclusion of comprehensive, high-standard TPP in 2012.*



dos posturas, una la de redactar un capítulo específico y otra, por la de mantener los capítulos que se podían denominar tradicionales de los TLCs bilaterales anteriores.<sup>541</sup>

A pesar del entusiasmo del sector privado y la solicitud de los negociadores de los EE.UU., primó la postura de continuar con la plantilla de negociación de incluir los capítulos clásicos de los TLCs, eliminando la posibilidad de crear un capítulo específico sobre la cadena de suministros.<sup>542</sup> No obstante la imposibilidad de incorporar un capítulo especial para las cadenas de suministro, esta temática fue incluida explícitamente en el texto del TPP. En el Preámbulo se expresa que uno de los principios fundamentales del acuerdo es el fortalecimiento de las cadenas de suministro regionales.<sup>543</sup> En el capítulo 22, correspondiente a la competitividad y facilitación de negocios, se incluyen algunos artículos que se refieren a las cadenas de suministro. Se las define como una red transfronteriza de empresas que operan conjuntamente como un sistema integrado para diseñar, desarrollar, producir, comercializar, distribuir, transportar, y entregar productos y servicios a clientes (artículo 22.1). En dicho capítulo se crea un Comité de Competitividad y Facilitación de Negocios que, entre sus diferentes funciones, lo corresponde emitir recomendaciones cuyo objetivo sea mejorar la participación de las Pymes en las cadenas regionales de suministro regionales y explorar formas para promover el desarrollo y el fortalecimiento de las cadenas de suministro dentro de la zona de libre comercio (artículo 22.2). A este Comité se le encarga lo siguiente en el artículo 22.3:

1. *“Explorar formas de implementación para promover el desarrollo y el fortalecimiento de las cadenas de suministro con el fin de integrar la producción, facilitar el comercio y reducir los costos de hacer negocios dentro de la zona de libre comercio.*
2. *Elaborar recomendaciones y promover seminarios, talleres u otras actividades de desarrollo de capacidades con expertos adecuados, incluyendo al sector privado e instituciones donantes internacionales, para apoyar la participación de las Pymes en las cadenas de suministro en la zona de libre comercio.*
3. *Trabajar con otros comités, grupos de trabajo y cualquier otro órgano subsidiario establecido conforme a este Tratado, incluso mediante reuniones conjuntas, para identificar y discutir medidas que afectan el desarrollo*

---

<sup>541</sup> FERGUSSON, I., MCMINIMY y WILLIAMS, B. (2015) *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*. Congressional Research Service, R42694, March 20, 2015, p. 45.

<sup>542</sup> ELMS, D. (2016) *The Origins and Evolution of TPP Trade Negotiations*. En S. B. KAWAI, *Trade Regionalism in the Asia-Pacific: Developments and Future*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute. ISBN-978-981-4695-45-9. First published in Singapore in ISEAS Publishing, p. 36.

<sup>543</sup> El texto del TPP puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=191&Itemid=210](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=191&Itemid=210)>.

*y fortalecimiento de las cadenas de suministro. En este sentido, el Comité tiene que asegurar que éste no duplique las actividades de estos otros órganos.*

4. *Revisar en medida el acuerdo ha facilitado el desarrollo, fortalecimiento y operación de las cadenas de suministro en la zona de libre comercio durante el cuarto año después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.”*

El reciente retiro de los EE.UU. del TPP anunciado por su presidente Donald Trump posiblemente impida la puesta en vigencia del TPP para el resto de los países integrantes de dicho acuerdo comercial multipartes. Sin embargo, es muy posible que el diseño de las normas allí negociadas sirva de molde para el próximo acuerdo mega-regional que pueda ser implementado.

Otro acuerdo mega-regional que incluyó este tipo de temática en las distintas rondas de negociación ha sido el RCEP. Los lineamientos de negociación están determinados en el documento de los principios y objetivos guías del RCEP<sup>544</sup> (*Guiding Principles and Objectives for Negotiating the RCEP*), adoptado por los ministros del RCEP el 30 de agosto de 2012. En dicho documento se indica que el acuerdo debe incluir disposiciones que faciliten la participación de los países en las cadenas de suministros regionales y globales. Dada la importancia crucial de los servicios logísticos con el buen funcionamiento de las cadenas de suministro, esta es una señal indicativa que los miembros del RCEP le conceden al sector logístico. Tomando en cuenta esta observación, los negociadores del RCEP tienen la intención de ampliar el concepto de servicios logísticos a fin de incluir muchos más subsectores que responden a las necesidades de las empresas, así como un conjunto único de compromisos de liberalización.

Debido a los diferentes socios comerciales pertenecientes a este acuerdo comercial, todos los países del ASEAN, junto con países como Australia, Corea del Sur, China, India, Japón, Nueva Zelanda, entre otros, puede conducir a que se adopte la hoja de ruta para la integración de los servicios logísticos del ASEAN y las experiencias de su implementación entre los diferentes miembros. Como este acuerdo todavía no ha cerrado sus negociaciones, tampoco se podría descartar que se redacte un capítulo específico dedicado a las cadenas de suministro.<sup>545</sup>

---

<sup>544</sup> El documento de “*Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership*” puede ser obtenido en Internet en sitio del del Gobierno de Australia. DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE. [Fecha de consulta: 21 febrero 2017]. Disponible en: <<http://dfat.gov.au/trade/agreements/rcep/Documents/guiding-principles-rcep.pdf>>.

<sup>545</sup> WONG, M. y HOOLLWEG, C. (2015), op. cit., p. 217.

Tanto Perú, como los esquemas de integración en los cuales participa el país, debieran tomar nota de las experiencias registradas en la región del Asia-Pacífico. En primer lugar, es imperioso comenzar a tener una visión más amplia de lo que se pensaba como facilitación del comercio en la frontera. Si se adopta una visión amplia del funcionamiento de toda la cadena de suministro y la necesidad de eliminar todas las barreras, especialmente dentro de las fronteras, se habrá producido un gran avance. En el Asia-Pacífico, tanto en APEC como en el ASEAN han pasado por ese proceso, lo que les ha facilitado la tarea para comenzar a destrabar todas las restricciones existentes dentro de sus propias fronteras.

En segundo lugar, otra lección a tener en cuenta del Asia-Pacífico es la de identificar cuáles son los cuellos de botella que afronta, primero el país, y luego realizarlo con los restantes países de la subregión y la región. Como consecuencia de la confección de este listado de restricciones surgirá la necesidad de establecer las acciones correctivas, metas –que deben ser cuantificables para que no se constituyan en letra muerta por la inacción- y sistemas de monitoreo.

Como tercera anotación resaltante, esta región también es un ejemplo de la importancia estratégica que le otorga a la logística y a la promoción de la competitividad de sus proveedores logísticos, perspectiva que debiera ser adoptada por los mecanismos de integración en donde participa el Perú.

Con relación a los servicios logísticos, como cuarta lección, habría que señalar varios aspectos resaltantes. Todas las experiencias reseñadas tienen como objetivo la eliminación de la discriminación de los proveedores de los servicios logísticos extranjeros. Si bien la liberalización de este tipo de servicios puede realizarse de manera progresiva, esta apertura serviría a facilitar las alianzas entre proveedores domésticos e internacionales, lo que les permitiría a los primeros adquirir el *know how* de los segundos y obtener los estándares requeridos para atender a las cadenas productivas regionales. La preocupación por mantener la libre circulación de personal calificado también apuntaría al fortalecimiento del sector logístico nacional. El apoyo del Estado a las Pymes para que puedan integrarse a las cadenas logísticas, también debiera ser emulado por el Perú y los acuerdos comerciales regionales y subregionales en los que es parte el país. La necesidad de dotar una regulación apropiada también es una experiencia muy valiosa. Mantener una coherencia regulatoria en cuanto a los regímenes de licencias y aprobaciones para los operadores logísticos, es un indicador de la promoción de la inversión en dicho sector.

Por último, si bien los acuerdos mega-regionales serán la guía para el desarrollo de las normas comerciales en el presente siglo, todavía no se plasmado de una manera holística e integral el tema de los servicios logísticos.

## B.2 Unión Europea

En el caso de la Unión Europea, existe una división temática para abordar la facilitación de comercio, el transporte y la logística. La Comisión de la Unión Europea define a la facilitación de comercio como la simplificación y armonización de los procedimientos comerciales internacionales, incluyendo los procedimientos de importación y exportación.<sup>546</sup> En el contexto de esa definición los procedimientos son considerados como las actividades (prácticas y trámites) que participan en la recopilación, presentación, comunicación y procesamiento de datos necesarios para la circulación de mercancías en el comercio internacional.<sup>547</sup> Las estrategias y prioridades planteadas para fomentar la facilitación de comercio por la Comisión de la Unión Europea son: la Aduana del 2020,<sup>548</sup> un moderno código aduanero, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras y proyectos de aduana electrónicos (sistemas automatizados de importación y exportación, punto único de acceso electrónico, ventanilla única, registro e individualización del sistema de Operador Económico Autorizado, portal de información de la aduana Unión, etc.)

La preocupación por la logística comenzó a surgir a partir de la política comunitaria en transportes. Se puede mencionar como un hito en materia logística lo establecido en el Libro

---

<sup>546</sup> COMISIÓN EUROPEA [Fecha de consulta: 16 mayo 2016]. Disponible en:  
<[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/policy\\_issues/trade\\_facilitation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/trade_facilitation/index_en.htm)>

<sup>547</sup> ibídem.

<sup>548</sup> **Objetivo general:** para apoyar el funcionamiento y la modernización de la aduana de la Unión con el objetivo de fortalecer el mercado interno a través de la cooperación entre los países participantes, sus aduanas y sus oficiales.

**Objetivos específicos:**

- Apoyar a las autoridades aduaneros en la protección de los intereses financieros y económicos de la Unión y de los miembros, incluyendo la lucha contra el fraude y la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- Incrementar la inocuidad, seguridad, protección a los ciudadanos y el medio ambiente.
- Mejorar la capacidad administrativa de las autoridades aduaneras y fortalecer la competitividad de las empresas europeas.

COMISIÓN EUROPEA [Fecha de consulta: 16 mayo 2016]. Disponible en:  
<[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/policy\\_issues/trade\\_facilitation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/trade_facilitation/index_en.htm)>

Blanco de 2001 en donde se subraya el papel esencial que desempeña la logística para garantizar la movilidad sostenible y competitiva en Europa.<sup>549</sup>

Esta pseudo-simbiosis es motivo de preocupación para M. Haka Keskin. Este especialista señala que el transporte es una de las políticas comunes más antiguas en la Unión Europea, mientras que la logística, como tal, recién ha sido incorporada en la agenda recientemente. Este autor reclama que la logística se convierta en una política común de manera urgente.<sup>550</sup>

La logística del transporte de mercancías en Europa ha sido tratada en la Comunicación de la Comisión sobre la logística del transporte de mercancías en Europa - La clave para la movilidad sostenible [COM (2006) 336 final].<sup>551</sup> En esta Comunicación la Comisión propone una modernización de la logística para mejorar la eficacia de los distintos modos de transporte y sus combinaciones. Concretamente, propone distribuir mejor el tráfico hacia modos de transporte más respetuosos del medio ambiente, más seguros y más eficaces a nivel energético. Esta entidad propuso intervenir en las siguientes ámbitos: i) determinación de los puntos de estrangulamiento; ii) aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación; iii) establecimiento de una certificación europea (instaurar un certificado para especialistas en logística); iv) elaboración de indicadores estadísticos; v) mejora de la utilización de las infraestructuras; vi) instauración de una etiqueta de calidad (extender la certificación de calidad en el campo aeronáutico a los otros modos de transporte de la cadena logística); vii) simplificación de las cadenas multimodales (establecimiento de un ventanilla administrativa única, donde se efectuarían todos los trámites aduaneros de manera coordinada); viii) promoción de una estructura reglamentaria multimodal de nivel mundial (el carácter fragmentario de los regímenes de responsabilidad podría paliarse mediante el uso de un documento de transporte global) y ix) establecimiento de normas de carga europeas (normas europeas comunes para las unidades de carga intermodales)

Como consecuencia de este documento, la Comisión elaboró el Plan de acción para la logística del transporte de mercancías (COM (2007) 607 final).<sup>552</sup> El Plan de acción destaca que las redes de producción y de distribución dependen de la existencia de cadenas logísticas eficaces y de alta

---

<sup>549</sup> COMISIÓN EUROPEA (2002) *Libro Blanco — La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001 — 128 pp., ISBN 92-894-0337-3.

<sup>550</sup> KESKIN, M. H. (2012), op. cit., p. 12. *African Journal of Business Management* Vol.6 (43), pp. 10697-10707, 31 October 2012

<sup>551</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, op. cit. p. 28.

<sup>552</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007) *Plan de acción para la logística del transporte de mercancías*.

[Internet], EUR-LEX. [Consultado: 6 diciembre 2016]. Disponible en:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006SC0820>>

calidad para organizar el transporte de materias primas y de productos acabados a través de la UE y más allá de sus fronteras. En función a dicha importancia, plantea diversas medidas como:

1. Transporte electrónico de mercancías y sistemas de transporte inteligente.
2. Calidad y eficiencia sostenibles:
  - 2.1 Labor continúa de determinación de los «puntos de estrangulamiento».
  - 2.2 Formación y personal en el ámbito de la logística del transporte de mercancías.
  - 2.3 Mejora del rendimiento.
  - 2.4 Evaluación comparativa de las terminales intermodales.
  - 2.5 Fomento de las mejores prácticas.
  - 2.6 Datos estadísticos.
3. Simplificación de las cadenas de transporte.
  - 3.1 Simplificación de los trámites administrativos.
  - 3.2 Documento único de transporte.
  - 3.3 Responsabilidad.
  - 3.4 Protección.
4. Dimensiones de los vehículos y normas de carga.
5. Corredores «verdes» para el transporte de mercancías.
6. Logística del transporte de mercancías en un entorno urbano.

En el año 2015 se realizó una evaluación del mencionado Plan de acción elaborado en el año 2007.<sup>553</sup> Los problemas individualizados en materia logística están agrupados en tres grandes conjuntos. El primero está constituido por el aumento de los costos logísticos, el segundo por

---

<sup>553</sup> ECORYS, FRAUNHOFER, TCI, PROGNOSES AND AUEB-RC/TRANS. (2015) *Chapter 4 Mid to long-term logistics policy*, en *Fact-finding studies in support of the development of an EU strategy for freight transport logistics. Lot 1: Analysis of the EU logistics sector. Final Report. January 2015.* [Informe en línea]. January 2015. [Consulta: 13 febrero 2017] Disponible en: <<http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/studies/doc/2015-01-freight-logistics-lot1-logistics-sector.pdf>>

los impactos negativos en el ambiente y el último por la creciente falta de personal en el rubro de logística.<sup>554</sup> En el primer grupo, se encuentran señalados como los principales inconvenientes a los siguientes inconvenientes: ineficiencia de las operaciones dentro de los modos de transporte, el lento avance de las innovaciones y del uso de las TICs en la logística, falta de interconexión de la infraestructura de transporte y la cogestión del tránsito, el incremento de los costos de la energía, y la regulación y los procedimientos administrativos. En el caso de la ineficiencia de las operaciones dentro de los modos de transporte, se señala la falta de conocimiento de cómo mejorar la eficiencia, la cual se explica en la existencia de numerosos proveedores de servicios logísticos que son empresas Pymes. En el informe se indica que estas Pymes no son conscientes de las posibilidades de combinar diferentes modos de transporte.<sup>555</sup>

También constituye una preocupación para las autoridades de la Unión Europea la lenta evolución de la innovación y la adopción de nuevas tecnologías. Dentro de esta categoría, se presentan dificultades de una falta de conciencia y aceptación de las nuevas soluciones técnicas y logísticas por parte de los proveedores de este tipo de servicios y el limitado tiempo, conocimiento y recursos financieros para acceder a nuevas tecnologías para los proveedores de servicios logísticos.<sup>556</sup>

En el mencionado informe se identifican como barreras a la falta de una infraestructura interconectada y la congestión. La pobre interoperabilidad y las conexiones de las redes intermodales son considerados como el núcleo de esta problemática.<sup>557</sup> En el área regulatoria y procedimientos administrativos, se presentan como obstáculos las diferencias normativas entre los países miembros de la Unión, las diferentes herramientas administrativas de cada uno de los países y los diferentes procesos aduaneros y de seguridad entre los integrantes de la Unión.<sup>558</sup> Por último, en materia de ineficiencias se destaca la contingencia del aumento de los costos de la energía.<sup>559</sup>

La segunda categoría de impedimento en esta materia es el de la afectación del medio ambiente. El uso de tecnologías no sustentables con el medio ambiente, es el primer obstáculo identificado. Asimismo, se propone que se utilice medidas basadas en el mercado para contrarrestar a las

---

<sup>554</sup> *ibídem*, p. 163.

<sup>555</sup> *ibídem*, p. 174.

<sup>556</sup> *ibídem*, p. 175.

<sup>557</sup> *ibídem*, p. 175.

<sup>558</sup> *ibídem*, p. 176.

<sup>559</sup> *ibídem*, p.p. 176-177.

tecnologías no sustentables. En este rubro, también se indica que existe una falta de internalización de los costos externos.<sup>560</sup>

Finalmente, la última especie de trabas que son señaladas es la falta creciente de recursos humanos en el campo de la logística. Se presenta el desajuste en habilidades (falta de entrenamiento de los conductores camioneros, los altos costos de entrenamiento para ser afrontados por las Pymes y falta de gerentes calificados), desbalance entre la oferta y demanda de conductores camioneros (diferencias de regulaciones en materia de calificaciones entre los miembros y las estrictas reglas en materia de condiciones y tiempo de trabajo) y la falta de atractivo del sector logístico en la región.<sup>561</sup>

Los desafíos planteados por el informe, lleva a proponer objetivos específicos para una futura estrategia regional en materia logística:<sup>562</sup>

- Mejorar la utilización de recursos a través de la difusión de la información en el sector.
- Estimular la innovación y una adaptación más rápida sobre las nuevas tecnologías, especialmente para las empresas Pymes.
- Optimizar interoperabilidad y coordinación de la cadena de suministro.
- Reducción de trámites burocráticos.
- Mejorar comportamientos en favor de la protección del medio ambiente y acelerar el uso de soluciones alternativas.
- Reducir las externalidades negativas.
- Impulsar la educación y la atracción para el empleo en el sector logístico.

A pesar que la logística es una disciplina que ha sido materia de preocupación recientemente para las autoridades de la Unión Europea, del trabajo realizado se pueden extraer valiosas enseñanzas. La preocupación de los objetivos sociales (medio ambiente, congestión, etc.), la escasez de recursos humanos en el sector y el desarrollo de las TIC e innovación tecnológica, deberieran ser temas abordados a nivel regional y subregional en los mecanismos de integración sudamericanos.

---

<sup>560</sup> ibídem, p.p. 177-178.

<sup>561</sup> ibídem, p.p. 180-181.

<sup>562</sup> ibídem, p.p. 183-184.



### B.3 Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Desde que entró en vigencia el TLCAN en 1994 (NAFTA de sus siglas en inglés) el comercio por vía terrestre se ha duplicado en el caso de EE.UU. – Canadá y cuadruplicado en la relación EE.UU. – México. El volumen del comercio ha crecido entre los socios de América del Norte, pero la infraestructura fronteriza de transporte no ha experimentado crecimiento. A pesar de que el comercio entre los socios del TLCAN se ha triplicado desde 1994 y que el 80% se realiza por autotransporte, el transporte hoy es más costoso que antes del acuerdo.<sup>563</sup> Esto ha generado importantes cuellos de botella en los pasos fronterizos terrestres que se tradujeron en retrasos en los tiempos de cruce y mayor consumo de combustibles. La alta concentración en los cruces y la necesidad de usar tres diferentes vehículos para cruzar la frontera aumentan los tiempos, los costos y la contaminación.<sup>564</sup>

El problema de transporte arriba mencionado no solamente se ha generado en el comercio intra-regional, sino también extra-regional con Asia (China, India, Japón, Corea del Sur) y los países del ASEAN. Este aumento de comercio extra-regional ha saturado los puertos marítimos de la costa Oeste (Long Beach, Los Ángeles, Tacoma) de EE.UU., así como las rutas terrestres que parten de esos puertos. Ante este problema se han buscado rutas alternas tanto en Canadá, como en México.<sup>565</sup>

A pesar de esta imperiosa necesidad reformar el sistema de transporte en el continente Norte Americano, han existido muchas restricciones para acometer dicho proceso de reforma. El surgimiento de los bloques comerciales, dependiendo del grado de integración al que pueden arribar, crea las oportunidades para el desarrollo y consolidación de sistemas de transporte por corredores y entradas bien definidos para facilitar los accesos. El surgimiento de las cadenas de suministro y la necesidad de lograr un flujo fluido de bienes ha sido paralelo al fenómeno de la formación de bloques comerciales en el mencionado continente. Las cadenas de suministro se fueron haciendo más largas y complejas a medida que las industrias buscaron las ventajas de la reducción de costos y el acceso al mercado que ofrecían los bloques comerciales.<sup>566</sup>

---

<sup>563</sup> CARMONA GÓMEZ, E. (2011) *Estrategias de la cooperación en transporte terrestre en América del Norte*. Parte Cuarto: Cooperación en medio ambiente, transporte y cambio climático, p. 5, en *Cooperación en ciencia y tecnología en América del Norte y Europa*. México: CISAN; Conacyt, 2011. 291 p. Edit Antal y Fidel Aroche Reyes, eds.

<sup>564</sup> *ibídem*, p. 6.

<sup>565</sup> *ibídem*, p. 1.

<sup>566</sup> KROUZIL, J. (2011) *The Legitimacy of NAFTA's trade routes. Comparative Regionalism – Europe and its External Others. The Legitimacy of Regional Governance Arrangements – Empirical Perspectives*, p. 22. Paper to be presented at the conference, Reykjavik,

Del mismo modo, Susan L. Bradbury puntualiza que, a fin de obtener todos los beneficios económicos del TLCAN, un sistema integrado de transporte de América del Norte tiene que ser creado. En este sentido, explica que el planeamiento del transporte en las fronteras ha sido reactivo, como consecuencia de los requerimientos de la demanda de los principales actores del comercio internacional, de manera gradual, circunstancias que el sistema devengue en ineficiente.<sup>567</sup> El presente sistema de transporte continental fue construido de manera progresiva a través del tiempo, independientemente a través de las propias políticas nacionales de transporte de cada uno de los países miembros del TLCAN. Estos lineamientos de política nacional, han seguido los propios requerimientos económicos y políticos de cada uno de los integrantes del TLCAN. Obviamente, las políticas nacionales de transporte, construido para responder a realidades económicas muy diferentes, terminaron en decantar en un sistema de transportes continental con diversas falencias.<sup>568</sup>

Esta misma autora indica las razones del fracaso de una planificación continental se han debido a las siguientes circunstancias:<sup>569</sup>

- Las diferentes agencias canadienses, mexicanas y norteamericanas que tienen jurisdicción en el proceso de planeamiento en varias de las áreas fronterizas son muy variadas. Esto se suma a las grandes diferencias en la estructura y organizaciones gubernamentales entre los tres países. Esto se ha traducido en la dificultad de planeamiento y coordinación de las distintas agencias nacionales. Muchas agencias no han tenido un claro entendimiento de cada una de las funciones y roles de cada una de ellas.
- La comunicación inter-agencia entre los principales actores en el plano nacional ha sido muy poco desarrollada.
- Inexistencia de liderazgo y una visión regional.
- La industria del transporte es muy diferente en cada uno de los países. Por ejemplo, en el caso mexicano, en el periodo de implementación del TLCAN, la industria fue sujeta a un proceso de diferentes privatizaciones (puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles)

---

Iceland, August 27, 2011 (draft). [Consulta: 13 febrero 2017] Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/46d5f0d0-7466-4713-8517-0534ceb275f0.pdf>

<sup>567</sup> BRADBURY, S. (2002) *Planning Transportation Corridors in Post-NAFTA North America*, p. 1. Journal of the American Planning Association Vol. 68, Iss. 2, 2002, <http://dx.doi.org/10.1080/01944360208976261>

<sup>568</sup> ibídem, p. 4.

<sup>569</sup> ibídem, p.p. 13-14-15.

- Cada uno de los países enfrentaba diferentes problemas, en consecuencia, debido a que las causas a los problemas no son las mismas, no existió un denominador común sobre el cual construir soluciones comunes.

Para Ernesto Carmona Gómez la resolución de estos problemas pasa por disminuir los tiempos de tránsito, homologar criterios para permitir la circulación de vehículos, coordinar la construcción de la infraestructura fronteriza, así como reducir la brecha tecnológica. En consecuencia, según este análisis las estrategias deben apuntar a la parte *hard* correspondiente y a la de *soft* de regulaciones.

Con relación a la infraestructura en el TLCAN, como se dijo anteriormente, el desarrollo y el proceso de modernización de la misma no ha acompañado el crecimiento del comercio, lo que generó cuellos de botella y congestión, especialmente en los ingresos de los puestos fronterizos terrestres. Una solución potencial podría ser la modernización de las prácticas del ingreso en los puestos transfronterizos utilizando más tecnología y mejorando la infraestructura principal de los mismos.<sup>570</sup>

Según Susan L. Bradbury la mayor debilidad en la creación de un sistema de transporte continental es la falta de conectividad de la infraestructura existente.<sup>571</sup> Asimismo, para esta especialista existe un desarrollo muy reducido de la infraestructura transfronteriza, hecho que se ha debido a los siguientes factores:<sup>572</sup>

- Normalmente, el desarrollo de las infraestructuras son la respuesta anticipada de la demanda y, con anterioridad de la implementación del TLCAN, se verificaba un limitado tráfico transfronterizo, ello no amerita un alto grado de inversión en las mismas.
- En algunos casos las infraestructuras no pudieron ser mejoradas significativamente debido a la falta de espacio físico para expandir las operaciones.
- Muchas inversiones en las fronteras pueden resultar en beneficio para el país vecino y no para el país que asume el costo de la inversión, por lo que muchas instalaciones fronterizas permanecen en un estado de mala calidad.

---

<sup>570</sup> TEXAS A&M TRANSPORTATION INSTITUTE (2014) *NAFTA 20 Years After Study Release What do recent research studies tell us about where we are and where we are headed? A meta-analysis released by the Texas A&M Transportation Institute*, p. 3. [Consulta: 15 febrero 2017] Disponible en: <<http://d2dtl5nnlpfr0r.cloudfront.net/tti.tamu.edu/documents/TTI-2014-4.pdf>>

<sup>571</sup> BRADBURY, S. (2002), op. cit., p. 270, p. 8.

<sup>572</sup> *ibídem*, p.p. 9-10.

- Existe una diferencia en los estándares de infraestructura entre los socios comerciales (por ejemplo, Canadá y los EE.UU. tienen estándares similares relacionados con las vías férreas y la ingeniería, diseño y capacidades de las autopistas, hecho que no ocurre en México)

Por otra parte, Ernesto Carmona Gómez afirma que la ampliación de la infraestructura de transporte de América del Norte debe basarse en una intensa cooperación. Este experto individualiza los mecanismos de cooperación que se diferencian por las estrategias que emplean: la primera es intergubernamental y la otra es la asociación público-privada representada por los corredores de transporte. La cooperación intergubernamental se desarrolla bajo el marco del TLCAN y vive un segundo periodo a partir de 2005 con la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Los actores principales de la cooperación que se desarrolla en los niveles trilateral y bilateral son las agencias gubernamentales a nivel federal. Como ha sido puntualizado, estos mecanismos no han logrado sus objetivos planteados, más allá de la producción de algunos documentos y la formación de algunos grupos de trabajo. La cooperación inter-gubernamental, en una primera fase, se encaró de forma trilateral. En función a la falta de avance de este esquema (básicamente por la visión de Canadá), se comenzó a tratar esta temática de manera bilateral. Este enfoque tampoco pudo cristalizarse en resultados concretos, por lo que muchos analistas solicitan la formación de algún mecanismo regional que planee, implemente y obtenga el financiamiento para desarrollar la infraestructura.<sup>573</sup>

En cambio, la otra, la de las asociaciones público-privadas, es más bien una estrategia que opera en las regiones transfronterizas en las que los actores comparten intereses de orden más práctico, los actores son empresas, gobiernos locales y centros de investigación y esta estrategia también se desarrolla en los niveles bilateral y trilateral. Estas asociaciones tienen como característica principal establecer lazos entre los gobiernos estatales y municipales, actores privados, así como los centros de conocimiento en temas de transporte. Se centran en crear organizaciones que promueven foros de diálogo entre todos los interesados en mejorar las cadenas de transporte en un territorio específico.<sup>574</sup> Producto de este esquema de cooperación se desarrollaron muchos proyectos que culminaron en la formación de corredores económicos bilaterales y trilaterales:

- Los corredores bilaterales constituidos son:

---

<sup>573</sup> CARMONA GÓMEZ, E. (2011), op. p. 230.

<sup>574</sup> *ibídem* p.p. 2-10.

- En la frontera de Canadá – EE.UU.: la Interconexión de BNSF-CN, el Arrastre entre *Canadian National* (CN)-*Canadian Pacific*(CP)-*Norfolk Southern* (NS), la Región Económica del Pacífico Noroeste y el Corredor Quebec-Nueva York.
  - En la frontera de EE.UU.- México: el corredor de Tijuana-San Diego, la Alianza Económica Camino Real y el Acuerdo de Estados del Golfo de México.
- Los corredores trilaterales son: la Coalición del Súper Corredor de América del Norte (NASCO), CANAMEX, el Corredor Comercial Ports-to-Plain y el Corredor Comercial del Centro de Norte América (CNATCA)

Desde la perspectiva de la parte *soft* de las regulaciones, la falta de una visión continental también impide cualquier avance en la materia. Como ejemplo paradigmático, el mayor conflicto del TLCAN en su historia, ha sido la falta de implementación del libre tránsito de los camiones mexicanos en los EE.UU. Este conflicto, cuya raíz es política debido a la presión de los sindicatos de los camioneros de los EE.UU. (*Teamsters*), continúa sin resolución a pesar de diversas resoluciones de la Corte Suprema de los EE.UU. y un panel convocado en el TLCAN, que le dieron la razón a México.

El *Texas A&M Transportation Institute* enumera las barreras persistentes en la provisión de servicios de transporte:<sup>575</sup>

Los reglamentos sobre el tamaño y el peso de camiones difieren entre todos los países socios del TLCAN, inclusive estos reglamentos también son diferentes dentro de los países. La armonización reglamentaria sobre las dimensiones de los camiones y las regulaciones de peso podrían traer beneficios para todos los países y facilitar el tráfico transfronterizo.

Según se indicó anteriormente, la liberalización del comercio de servicios no ha llegado al sector de transporte de carga terrestre mexicano. Esto ha implicado que la necesidad de usar tres diferentes vehículos para cruzar la frontera mexicana-norteamericana. En consecuencia, esta medida proteccionista ha generado mayores viajes sin carga y utilización de infraestructura y recursos humanos limitados para realizar las inspecciones. Los autores de este informe sugieren como una solución parcial a esta problemática el diseño e implementación de la reducción de operaciones de acarreo de las mercancías.

---

<sup>575</sup> TEXAS A&M TRANSPORTATION INSTITUTE (2014), op. cit., p. 233, p. 3.

El transporte de carga terrestre, principalmente el que realiza movimientos transfronterizos, es una de las industrias con uno de los mayores niveles de emisiones de gases de efecto invernadero. Los tres países del TLCAN tienen un interés común en la armonización de las políticas sobre el cambio climático. A pesar de las buenas intenciones, todavía queda mucho camino por recorrer en esa dirección. Se necesitaría que se promueva el desarrollo de la energía renovable y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El anuncio de la renegociación del TLCAN por parte del Presidente Donald Trump es un mal augurio para la adopción de un enfoque integral de la logística en América del Norte. El posible nuevo acuerdo comercial, según los primeros indicios de la política comercial de la “*America First*”, tendría menores obligaciones para la liberalización del comercio y servicios.

La experiencia en el TLCAN indica que la estructura de cooperación inter-gubernamental no ha sido apropiada para afrontar una política logística coherente. Este esquema institucional manifiesta el escaso compromiso político para avanzar en este tema que, es considerado, de una mayor profundidad de integración regional. Ya viendo la parte de los servicios logísticos -en este caso referido al servicio de transporte terrestre-, viendo el problema generado en el impedimento del libre tránsito de los camiones mexicanos, tampoco es una señal positiva para el desarrollo regional logístico. Finalmente, la falta de armonización de la regulación en materia de transporte se suma a las tendencias negativas ya indicadas.

#### **B.4 América Latina**

En la región de América Latina, Carolina Venot, citando a la CEPAL, indica que el limitado conocimiento sobre metodologías para la formulación de políticas públicas en logística, así como el exceso de simplificación en la planificación de largo plazo como los principales factores que han condicionado el desarrollo de Planes Nacionales de Logística en América Latina y el Caribe. En este sentido, la mencionada especialista señala que la formulación de políticas nacionales en logística de cargas ha tenido un desarrollo relativamente reciente en la región. Esta afirmación está fundamentada en que, de los 14 países de la región, 10 de ellos han elaborado sus planes en los últimos cinco años.<sup>576</sup>

Como ya fue mencionado anteriormente, la problemática en la región latinoamericana está concentrada en el déficit en infraestructura de transporte, la inadecuada selección del transporte

---

<sup>576</sup> VENOT, C., op. cit., p. 8, p. 34.

comodal, la debilidad regulatoria e institucional de las concesiones, los procedimientos aduaneros engorrosos, son los indicados como los principales factores para que la región cuente con altos costos logísticos.<sup>577</sup> Ante esta evaluación el informe de la OCDE/CEPAL/CAF, se propone como las siguientes acciones para impulsar la logística en América Latina: el desarrollo de la infraestructura de transporte, el impulso de una inversión comodal, promover la inversión privada en infraestructura, la coordinación en políticas de logística, la institucionalidad y gobernanza en materia logística, el fomento de la formación logística y promover a las tecnologías de la información en el proceso logística y el impulso de la competencia en el transporte de mercancías. Como puede apreciarse, el tema de los servicios logísticos es abordado tímidamente en el mencionado informe.

En el desarrollo de la infraestructura y servicios logísticos hubo una activa participación de los organismos internacionales vinculados a la región. En este campo se pueden mencionar importantes proyectos financiados por el CAF como son el Programa de Desarrollo Logístico Regional y el Perfil Logístico de América Latina, entre los principales. El BID también financió importantes proyectos, como han sido la elaboración de diversos planes nacionales logísticos de cargas y el desarrollo de metodologías que permiten analizar los sistemas logísticos nacionales. También el mencionado banco está involucrado en la constitución de Observatorios de Transporte de Cargas y Logística. Por la magnitud del proyecto a nivel subregional, es importante resaltar el de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.<sup>578</sup>

---

<sup>577</sup> OCDE/CEPAL/CAF, op. cit., p. 11, p.p.139-140-141-142.

<sup>578</sup> El Proyecto Mesoamérica articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los países con el objetivo de facilitar la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de proyectos y actividades de interés regional.

El mecanismo surge para elevar la calidad de vida de la población en la región mesoamericana y lograr con ello un desarrollo equilibrado, socialmente incluyente, territorialmente ordenado y económicamente sustentable y sostenible.

Fue creado porque Mesoamérica constituye una región con un alto potencial humano y económico que necesita incrementar su nivel de desarrollo para permitir a su población tener acceso a mejores oportunidades de crecimiento, a través de la canalización y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y lograr con ello su plena integración al invertir en capacidades humanas y complementando sus acciones con la infraestructura apropiada.

Se beneficia de esta manera a toda una región (México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y República Dominicana) que cuenta con 226 millones de habitantes. Estos países constituyen un vínculo común en historia, cultura, tradiciones y valores, que habitan un mismo espacio geográfico y poseen aspiraciones e intereses comunes.

#### Facilitación Comercial y Competitividad

Se ha avanzado en la realización de estudios de pre-factibilidad y factibilidad para la modernización de 11 pasos fronterizos en el Corredor Pacífico y en la implementación de mejoras en los procesos, entre los cuales destacan la

adopción del Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIIM) en las fronteras

terrestres, marítimas y aéreas, la habilitación y fortalecimiento de programas de operadores confiables y la promoción de la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio. En el paso fronterizo “El Amatillo” (El Salvador-Honduras) los tiempos de cruce se redujeron de 1 hora a menos de 8 minutos.

<http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/XV%20Cumbre/RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf>

Asimismo, se ha desarrollado el proyecto del Observatorio Mesoamericano de Transporte de Carga y Logística. Se trata de un sistema de información y análisis cuya función principal será la de contribuir al desarrollo de políticas públicas orientadas a incrementar la eficiencia en el desempeño del transporte y de la logística de cargas, y la integración entre los países de Mesoamérica.

PROYECTO MESOAMÉRICA [en línea] [Fecha de consulta: 26 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=535&Itemid=240](http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=535&Itemid=240)>

Otra entidad muy activa en la promoción de las políticas públicas sobre la logística ha sido la CEPAL, a través de su División Recursos Naturales e Infraestructura. Dicha división se encarga de la prestación de servicios de asistencia técnica sobre de la prestación de servicios públicos y de infraestructura. Asimismo, ha difundido a través de sus diferentes publicaciones materiales sobre la facilitación del transporte y la logística. Por ejemplo, a fines de 2015 esta división presentó una muy importante publicación sobre las Políticas de logística y movilidad: antecedentes para una política integrada y sostenible de movilidad.

A pesar del amplio trabajo desarrollado por los organismos mencionados, estas iniciativas no se han podido cumplimentar completamente por ningún mecanismo de integración regional. La explicación a esta circunstancia puede encontrarse en la crisis de paradigma de integración existente en toda la región. Como se sabe en el Cono Sur del continente se ha generado una grieta debido a diferentes concepciones políticas que existe en la región. Por un lado, se encuentran países como México, muchos Centroamericanos, Colombia, Perú y Chile que están suscribiendo tratados de libre comercio bilaterales y mega-regionales; y por el otro, países que tienen otro enfoque de política comercial –menos proclives a firmar acuerdos comerciales Norte-Sur, como Venezuela, Ecuador, Brasil, Bolivia y Argentina (pareciera cambiar la orientación a partir de la administración Macri) y países miembros del MERCOSUR (Uruguay y Paraguay). El único denominador común en materia de integración regional ha sido UNASUR.<sup>579</sup>

---

<sup>579</sup> *The Economist* ha anunciado una "divisoria continental", diciendo: "la región se está quedando detrás de dos bloques alternativos: la Alianza del Pacífico dirigida por el mercado y el MERCOSUR más estatista". Andrés Oppenheimer concluyó de manera similar que "la brecha económica entre Pacífico de América Latina y bloques del Atlántico se ha convertido cada vez más visible". (George, 2014, pág. 31)

GEORGE, S. (2014) *Chapter 6: Latin America divided?*, en *The Pacific Pumas: An Emerging Model for Emerging Markets*. [Libro en línea]. Bertelsmann Foundation. [Consultado: 2 abril 2017] disponible en: <[http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/The%20Pacific\\_Pumas-Single%20%2813Mar14%29.pdf](http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/The%20Pacific_Pumas-Single%20%2813Mar14%29.pdf)>

El 8 de diciembre de 2004, en la Reunión de Presidentes de América del Sur, que se realizó en Cuzco, Perú, se creó la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), que posteriormente daría paso a la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR.

La llamada CSN, nació para integrar procesos regionales desarrollados por el Mercosur y la Comunidad Andina.

Así, el 30 de septiembre de 2005, en Brasilia y el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia, los Jefes de Estado de los países miembros establecieron un plan estratégico para consolidar una agenda común en la región.

En abril de 2007, durante la Cumbre Energética Suramericana, que se llevó a cabo en la Isla Margarita, Venezuela, los Jefes de Estados cambiaron el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones a Unión de Naciones Suramericanas: UNASUR.

Fue el 23 de mayo de 2008, cuando se aprobó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, en el cual se designó como sede permanente de la Secretaría General a Quito, capital del Ecuador, y del Parlamento a Cochabamba, Bolivia.

El Tratado Constitutivo entró en vigencia el 11 de marzo de 2011.

UNASUR está conformada por cuatro órganos que toman decisiones, de acuerdo a su nivel jerárquico:

1. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
2. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
3. Consejo de Delegados y Delegadas
4. Secretaría General

El objetivo de UNASUR establecido en el artículo 2 de su tratado constitutivo dice: la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados.



La UNASUR se ha concentrado en acciones de infraestructura y conectividad, tema que ha llevado adelante el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR (COSIPLAN). El COSIPLAN es foro técnico de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).<sup>580</sup> Los objetivos del COSIPLAN son: i) implementar la integración de la infraestructura regional y ii) concretar la construcción de redes de infraestructura, transportes y telecomunicaciones, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sostenible y preservando el equilibrio de los ecosistemas. Dentro de los Procesos Sectoriales de Integración vinculados con la facilitación de comercio, transporte y logística, el COSIPLAN tiene a su cargo los de Transporte de Carga y Logística, Integración Aérea, Integración a través de Puertos e Hidrovías, Integración Ferroviaria e Integración y Facilitación Fronteriza. En el caso del Proceso Sectorial de Transporte de Carga y Logística, el COSIPLAN se enfoca en fijar el tema logístico como eje estratégico para avanzar en una visión sistémica de la infraestructura y el transporte. De este modo, el Consejo apunta a fortalecer este proceso en cada uno de los países y a nivel de toda la región sudamericana, concentrando esfuerzos para

---

Son miembros de UNASUR la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Surinam, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

UNASUR [Fecha de consulta: 10 mayo 2016.] Disponible en: <<http://www.unasursg.org/es/historia>>

<sup>580</sup> Las tres principales iniciativas de integración de la infraestructura y la logística regional en América Latina son la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), el Proyecto Mesoamérica (PM) en Centroamérica y CARICOM en el Caribe. IIRSA es probablemente el plan más ambicioso de inversión en la infraestructura del continente que haya existido nunca.

#### **Resumen de la iniciativa**

Actualmente el desarrollo de infraestructura en nombre de la integración económica regional es uno de los desafíos más grandes para la sustentabilidad del ambiente y las comunidades y para la equidad social.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un ejemplo dramático de estas nuevas tendencias. IIRSA propone una serie de mega-proyectos de alto riesgo, que acentuarán el endeudamiento y acelerarán a gran escala alteraciones a los paisajes y a las formas de vida en la región. En el marco conceptual de IIRSA, los bosques, los ríos y los humedales e incluso las montañas se ven como barreras al desarrollo económico y las vías de comunicación se vuelven medios para extraer los recursos naturales. La gente, la industria y los gobiernos, se supone, serán los beneficiarios.

La iniciativa IIRSA está coordinada por los 12 gobiernos sudamericanos, con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), entre otros bancos de desarrollo y consiste en:

- 10 ejes de integración económica que cruzan el continente y que requieren inversiones significantes en transporte, energía, y telecomunicaciones; y
- 7 procesos sectoriales de integración diseñados para armonizar los marcos regulatorios entre los países.

Hasta ahora, se han definido para el financiamiento más de 40 mega-proyectos y cientos de proyectos menores de mejoramiento de infraestructura, con un costo agregado de más de \$37 mil millones de dólares. Estos enormes costos contribuirán a incrementar la ya abultada deuda pública regional. Dada la magnitud de la IIRSA y sus impactos potenciales muchas organizaciones ambientales se refieren a esta iniciativa como un “giga-proyecto”.

#### **Antecedentes**

IIRSA es una iniciativa que se lanzó durante las reuniones de agosto-septiembre 2000 de los doce presidentes latinoamericanos, en Brasilia, Brasil. La visión fue adoptada por la totalidad de los 12 países y se basa en la idea de que el desarrollo en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones ayudará a superar los obstáculos geográficos, fortalecer los mercados y promover nuevas oportunidades económicas en la región. En esta reunión histórica la coordinación técnica y el funcionamiento de IIRSA se delegó a tres bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Estos bancos produjeron conjuntamente un Plan de Acción para diez años con la promesa de hacer realidad las aspiraciones de integración regional. Desde su creación en 2000, los bancos multilaterales de desarrollo han tenido un papel muy activo en el financiamiento de los estudios y proyectos relacionados con IIRSA, y han proporcionado apoyo técnico y facilitado la participación del sector privado en la iniciativa.

FUNDACIÓN PROTEGER [Fecha de consulta: 10 mayo 2016.] Disponible en: <<http://www.proteger.org.ar/iirsa/pagina.php?id=2>>

promover políticas públicas que aborden en forma conjunta estos aspectos; analizando también alternativas de convergencia en el ámbito de la infraestructura y los servicios de transporte en el ámbito de América del Sur. En la Tercera Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN (Lima, noviembre de 2012), fue designada la República del Perú como país coordinador de esta actividad y por primera vez esta temática ingresa en el Plan de Trabajo del COSIPLAN.<sup>581</sup>

En el COSIPLAN también se desarrollaron metodologías para identificar acciones complementarias a los proyectos de infraestructura. La Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg) tiene como objetivo evaluar el potencial de integración productiva y del desarrollo de la logística en el área de influencia de un proyecto. Los pilares de la metodología IPrLg son los siguientes: i) el relevamiento de la información secundaria sobre cuya base se pueden formular hipótesis acerca del potencial de un grupo de proyectos, para contribuir a la integración productiva y al desarrollo de servicios logísticos; ii) la validación o adecuación de las hipótesis mediante las consultas a los actores relevantes, tanto a nivel central como local (instituciones públicas, privadas y mixtas, asociaciones gremiales y empresas) y iii) la articulación de los proyectos de infraestructura con la solución de trabas y las oportunidades de negocios identificadas. Esto último, se consolida en un plan de acción indicativo que se constituye en el resultado principal del ejercicio.<sup>582</sup>

Como fue visto en el ámbito regional latinoamericano los avances para articular una política integral regional y comprehensiva de la logística todavía es muy incipiente. Sin la implementación efectiva de las políticas nacionales logísticas, pareciera muy difícil que se puedan proyectar dichos mecanismos en la región. Los adelantos registrados en UNASUR, apuntan más bien al desarrollo de infraestructura (reuniones e investigaciones cuyos resultados que no pueden concretarse en la realidad). En la parte blanda, en donde se ubica el desarrollo de los servicios y proveedores logísticos, solamente hay una mención a su importancia, pero ningún avance para su promoción a nivel regional.

### **C. Las negociaciones de los servicios logísticos por parte de Perú.**

---

<sup>581</sup> *ibídem*.

<sup>582</sup> COSIPLAN [Fecha de consulta: 10 mayo 2016.] Disponible en: <<http://iirsa.org/Page/Detail?menuItem=74>>.

El Perú ha asumido compromisos en los diferentes foros comerciales que participa. En esta sección se evaluará lo acordado en la por la Comunidad Andina de Naciones (CAN).<sup>583</sup> Inmediatamente, se describirán las obligaciones del Perú en el AGCS de la OMC, para luego estudiar las negociaciones que concluyó el Perú en los diferentes TLCs bilaterales que ha concluido recientemente. Finalmente, por tratarse de un acuerdo de reciente suscripción, se revisará lo dispuesto en la Alianza del Pacífico.<sup>584</sup>

## C.1 Comunidad Andina de Naciones

En el ámbito subregional, la CAN también tiene el reto de mejorar el flujo del comercio de bienes y servicios entre sus diferentes Estados miembros. José Enrique Pérez Fiaño ha realizado

---

### <sup>583</sup> ¿Qué es la CAN?

Somos una comunidad de países que nos unimos voluntariamente con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.

Los países que la integramos - Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- estamos unidos por el mismo pasado, una variada geografía, una gran diversidad cultural y natural, así como por objetivos y metas comunes.

### ¿Cómo funciona la CAN?

La Comunidad Andina está conformada por Órganos e Instituciones que están articuladas en el Sistema Andino de Integración, más conocido como el SAI.

...El Consejo Presidencial Andino, conformado por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, está a cargo de la dirección política de la CAN; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formula la política exterior de los países andinos en asuntos relacionados con la integración y, de ser necesario, coordinan posiciones conjuntas en foros o negociaciones internacionales; la Comisión, conformada por delegados plenipotenciarios, o con plenos poderes, se encargan de formular, ejecutar y evaluar la política de integración en temas de comercio e inversiones y generan normas que son obligatorio cumplimiento para los 4 países.

La CAN cuenta con una Secretaría General que administra y coordina el proceso de integración y el Tribunal Andino de Justicia es la entidad que controla la legalidad de los actos de todos los Órganos e Instituciones y dirime las controversias existentes entre países, entre ciudadanos o entre países y ciudadanos cuando se incumplen los acuerdos asumidos en el marco de la Comunidad Andina.

El Parlamento Andino, conformado por 20 Parlamentarios elegidos por voto popular -5 por cada País Miembro-, es la instancia que representa al Pueblo; es decir, a los Ciudadanos Andinos en general. Aquí se delibera sobre la integración andina y se proponen acciones normativas que fortalezcan la integración.

Asimismo, son parte del SAI las instancias consultivas de la Sociedad Civil, como el de los Pueblos Indígenas, de los Trabajadores y de los Empresarios. La Universidad Andina Simón Bolívar, con varias sedes en la región, es la entidad educativa. Y, los organismos financieros son la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas.

### Integración Integral

La Integración Integral es el nuevo y vigente paradigma de la integración andina. Constituye una respuesta al actual contexto internacional, caracterizado por la existencia de modelos de desarrollo diversos, apertura a un mundo multipolar, y el dinamismo de nuevos actores, temas y lógicas organizativas.

El año 2007, en la Cumbre Presidencial de Tarija, los Jefes de Estado de los países andinos expresaron su convencimiento de que es necesario "desarrollar y profundizar el proceso de integración de la Comunidad Andina tomando en cuenta, en forma más efectiva, las visiones y enfoques de los Países Miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos y en armonía con la naturaleza".

Para ello, manifestaron su voluntad de "forjar una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales".

Dentro de los objetivos se encuentra el de facilitar la participación de los Países Miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES [Fecha de consulta: 10 mayo 2016.] Disponible en:<<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>>

<sup>584</sup> El objetivo de la Alianza del Pacífico es la integración entre los países miembros. En paralelo busca avanzar de manera progresiva hacia la libre circulación de bienes, con el fin de generar un mayor dinamismo en los flujos comerciales entre Chile, Colombia, México y Perú.

ALIANZA DEL PACÍFICO [Fecha de consulta: 10 mayo 2016.] Disponible en:<<https://alianzapacifico.net/temas-trabajo/>>

un análisis del mapa de restricciones físicas y funcionales de la logística andina. Al igual que en toda la región latinoamericana, en la subregión también existen deficiencias en la infraestructura. En cuanto a la infraestructura de transporte se mencionan las siguientes limitantes: las difíciles condiciones orográficas en todos los países, las economías de escala crecientes a causa de la congestión en los principales ejes logísticos, red vial con deficiencias y cada vez más costosa (peajes) y problemas graves de seguridad en carretera. Del mismo modo, se realizan observaciones en la infraestructura logística en donde se puntualiza la inexistencia de infraestructura *ad-hoc* y el escaso apoyo de organismos públicos sectoriales. En materia infraestructural se presenta la ausencia de cultura informática en las empresas del sector, el mínimo uso de herramientas de posicionamiento (GPS) y tracking de la carga y la incipiente integración electrónica de bolsas de carga. Asimismo, también existen restricciones en el área *soft* de la logística. La base logística tiene como particularidades de pocas empresas especializadas en logística y un sector transportista muy atomizado, escasamente profesionalizado y con bajos rendimientos de capital y la ausencia de programas públicos de estímulo a la formación. Desde la perspectiva legal institucional, existen múltiples procesos de integración regional que no se traducen en ventajas reales para el sector, las persistentes ineficiencias en los pasos de frontera y la debilidad de las instituciones vinculadas al sector. Por último, todas las condiciones señaladas llevan a que los costos logísticos sean muy elevados, sumado a la inexistencia de una cultura de *outsourcing* logístico.<sup>585</sup>

En función a dicho diagnóstico, se concluye que la orografía es indudablemente la primera limitante y condicionante del desarrollo del sistema logístico. Esta situación ha ido configurando un patrón industrial organizado en cuencas productivas independientes, por lo que los puertos han jugado un papel fundamental en la articulación de las cuencas productivas con el exterior. Las inversiones viales han intentado superar las discontinuidades que impone el territorio sobre el sistema de transporte y logística. En cuanto a los modos ferroviario y fluvial no han conseguido configurar una red complementaria a la carretera. En consecuencia, el sector logístico es muy débil en todos los países y no cuenta con infraestructuras especializadas. Otro problema muy destacado es el servicio que se brindan en los diferentes pasos en frontera que atienden en horarios muy limitados para el despacho de las mercancías.<sup>586</sup>

---

<sup>585</sup> PÉREZ FIAÑO, J (2005) *La estructura logística de la Región Andina: necesidades, oportunidades y retos a corto plazo*. Seminario de Logística y Facilitación del Comercio y Transporte. 14 de noviembre de 2005. Diapositiva N° 8. [Fecha de consulta: 10 mayo 2016.] Disponible en: <[http://www.mtc.gob.pe/portal/home/ponencias/02\\_estructura\\_logistica\\_region\\_andina.pdf](http://www.mtc.gob.pe/portal/home/ponencias/02_estructura_logistica_region_andina.pdf)>

<sup>586</sup> *ibídem*, diapositivas N° 9-10-11-12-13-14-15-16-17.

En sus comienzos, en el seno de la CAN, no hubo normativa expresa que tuviera como objetivo integral la facilitación de comercio, transporte y logística. Recién en el año 2011, a través de la Decisión N° 770, se estableció el Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre la Facilitación del Comercio en Materia Aduanera con la finalidad de responder a la necesidad de plantear nuevas iniciativas en el ámbito aduanero comunitario andino (artículo 1°). Este plan estratégico fue desarrollado por la Resolución N° 1467, norma que apunta a desarrollar e implementar mecanismos que permitan la facilitación del comercio exterior en materia aduanera (artículo 2°).<sup>587</sup>

---

<sup>587</sup> **RESOLUCION 1467 Plan estratégico de la Comunidad Andina sobre facilitación del comercio en materia aduanera.**

**Artículo 2.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Decisión 770, constituirán Objetivos del Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre Facilitación del Comercio en materia aduanera:**

1. Desarrollar e implementar mecanismos que permitan la facilitación del comercio exterior en materia aduanera.
2. Estructurar e implementar mecanismos que permitan la armonización en la legislación aduanera comunitaria.
3. Estructurar y desarrollar sistemas para la coordinación entre las Administraciones Aduaneras y la participación de las entidades involucradas en el comercio exterior.
4. Impulsar la implementación de herramientas que fortalezcan las capacidades tecnológicas de las Administraciones Aduaneras y los procesos de interconectividad entre las mismas.
5. Fortalecer el sistema de análisis de riesgo, orientado a la reducción de las prácticas de fraude aduanero.

**Artículo 3.- Se considerarán como Estrategias Específicas del Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre Facilitación del Comercio en materia aduanera:**

1. Desarrollar e implementar tecnologías de información y comunicación.
2. Fortalecer la gestión aduanera con enfoque al operador de comercio exterior.
3. Desarrollar procesos simplificados y optimizados que permitan el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.
4. Implementar procesos simplificados y optimizados para el desarrollo de las operaciones aduaneras.
5. Armonizar procedimientos y formatos para hacer viable la integración digital.
6. Implementar mecanismos de integración entre las Administraciones Aduaneras, y entre éstas y las entidades involucradas en las operaciones de comercio.
7. Fortalecer la infraestructura necesaria para el desarrollo tecnológico e interconectividad entre las administraciones aduaneras.
8. Desarrollar mecanismos comunitarios de gestión de riesgo.
9. Fortalecer las capacidades y competencias del recurso humano.

**Artículo 4.- Se considerarán como Proyectos y Acciones del Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre Facilitación del Comercio en materia aduanera:**

1. Implementar un sistema de digitalización y automatización de documentos aduaneros con un enfoque al comercio sin papeles.
2. Desarrollar y difundir herramientas virtuales de comunicación con los operadores de comercio exterior.
3. Implementar un sistema de difusión de proyectos de normas aduaneras y mecanismos de retroalimentación de dichos proyectos.
4. Implementar sistemas de asistencia al usuario en el proceso de despacho de mercancías para:
  - a) Atender consultas al usuario (personal, telefónica, por medios virtuales).
  - b) Establecer programas de difusión de la operatividad aduanera;
  - c) Elaborar y publicar folletos, boletines y videos informativos, sobre los procesos aduaneros.
5. Implementar mecanismos de evaluación del servicio aduanero por parte de los operadores de comercio exterior.
6. Implementar o potenciar el pago electrónico de las obligaciones aduaneras.
7. Implementar un sistema electrónico que permita la corrección o rectificación de los errores cometidos en el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.
8. Optimizar los procesos de autorización y seguimiento de los operadores de comercio exterior.
9. Implementar la figura del Operador Económico Autorizado Andino.
10. Contribuir a mejorar los procesos de exportación fácil orientados a micro y pequeños empresarios.
11. Contribuir a la implementación de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior nacionales y promover la interoperabilidad entre las mismas.
12. Implementar procesos de resoluciones anticipadas sobre clasificación arancelaria y criterios de valoración, así como apoyar los procesos de resoluciones anticipadas en materia de origen.
13. Contribuir a la implementación del proceso de emisión de certificados de origen digital.
14. Implementar sistemas de inspección no intrusiva.
15. Reglamentar la aplicación de la Decisión 671, modificada por la Decisión 716, sobre Armonización de Regímenes Aduaneros, y la Decisión 617, modificada por la Decisión 636, sobre Tránsito Aduanero Comunitario.
16. Automatizar el régimen de tránsito aplicando tecnologías de información.

En el ámbito en el cual hubo una preocupación muy marcada en este esquema de integración fue en transportes. La CAN ha adoptado una serie de normas comunitarias para facilitar y liberalizar los servicios de transporte en sus diferentes modalidades.

El transporte internacional por carretera de mercancías está regulado por la Decisión N° 399 (1997), cuyo objetivo principal es asegurar la eficiencia del servicio, determinando en forma clara y precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad que deben tener el transportista y los usuarios. Esta Decisión ha sido reglamentada mediante Resolución N° 300 (1999), normativa que incluye la aprobación de los formatos e instructivos que deben usar tanto las autoridades nacionales como los transportistas; la misma que fue modificada por la Resolución N° 721 (2003). A esta Decisión la complementan la Decisión N° 467 (1999), que establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados; y la Resolución N° 272 (1999) que fija los criterios para calificar la idoneidad del transportista, determina la capacidad mínima de carga útil en los vehículos y establece los requisitos del contrato de vinculación. Muy vinculado al tema del transporte internacional de carga terrestre está el tema el régimen del tránsito aduanero comunitario. La Decisión N° 617 (2005) establece el régimen aduanero con arreglo al cual las mercancías son transportadas bajo control aduanero, desde una aduana de partida hasta una aduana de destino en una misma operación, en el curso de la cual se cruzan una o varias fronteras de los Países Miembros, con suspensión del pago de los derechos e impuestos y recargos eventualmente exigibles, mientras permanezcan bajo este mismo régimen; que posteriormente fue modificada mediante Decisión N° 636 (2006). Otra materia muy vinculada a este medio de transporte es lo dispuesto en la Decisión N° 670 (2002) sobre la adopción del Documento Único Aduanero-DUA, modificada por Decisión N° 716 (2009). (Comunidad Andina de Naciones)

---

17. Modernizar la infraestructura de las administraciones aduaneras en los pasos de frontera, en el marco de la Decisión 502 (CEBAF).

18. Implementar un sistema de medidas en frontera que cumpla con los estándares internacionales.

19. Fortalecer los mecanismos de aplicación de la Decisión 728 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras.

20. Facilitar y promover el diálogo y la cooperación entre las Administraciones aduaneras y las Instituciones públicas y privadas que contribuyen a mejorar la integración intra-regional e inter institucional en la región.

21. Impulsar el equipamiento de los laboratorios químicos de las Aduanas.

22. Impulsar el desarrollo de redes electrónicas para la interconexión de las administraciones aduaneras que permita el intercambio de información.

23. Armonizar los requerimientos de información electrónica anticipada de carga para envíos dentro y fuera de la subregión andina.

24. Implementar un sistema electrónico de envío de información anticipada para que las administraciones aduaneras identifiquen envíos de alto riesgo y faciliten envíos de bajo riesgo.

25. Desarrollar un manual comunitario de gestión de riesgos.

26. Desarrollar y adoptar metodologías sistematizadas de gestión de riesgo, apoyadas en herramientas informáticas.

27. Estructurar un mecanismo sistematizado de intercambio de información en materia de valoración aduanera.

28. Elaborar e implementar un Plan de Capacitación orientado a la formación aduanera, comunitaria y de comercio internacional, a través de modalidades virtual, presencial y pasantías.

En lo relativo al transporte aéreo internacional, en sus formas regulares e irregulares, la norma comunitaria aplicable es la Decisión N° 582 (2004). Esta decisión regula las condiciones para la realización de los vuelos dentro y fuera de la subregión, el otorgamiento de permisos y autorizaciones y las tarifas, tributación y comercialización, entre otros. La Decisión N° 619 (2005) establece los derechos y obligaciones de los usuarios, transportistas y operadores de los servicios de transporte aéreo regular y no regular en la Comunidad Andina; por hacerse necesaria la armonización de las exigencias en materia de protección del usuario (el principal sustento de la actividad aeronáutica) a las que están sujetos en la Subregión, los prestadores de servicios de transporte aéreo y otros conexos, a través del establecimiento de un marco jurídico común y estable, que promueva la libre prestación de los servicios del transporte aéreo para la movilización de personas y el intercambio de bienes y servicios.<sup>588</sup>

En el modo de transporte marítimo se logró 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 a través de la Decisión N° 288 (1991). Por intermedio de la Decisión N° 314 (1996) se establece la libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima que genere el comercio exterior de los países de la Subregión, condicionándola al Principio de Reciprocidad. Así como, estableciendo las Políticas para el Desarrollo de la Marina Mercante en los Países Miembros. Por otro lado, la Decisión N° 314 (1992), modificada por la Decisión N° 390 (1996), implanta los mecanismos para que los socios de la CAN puedan actuar comunitariamente frente a terceros países que incurran en acciones discriminatorias contra empresas de transporte marítimo de la Subregión. En este sentido, el Reglamento para la aplicación comunitaria del principio de reciprocidad en el transporte marítimo. Por su parte, la Decisión N° 659 (2006) sobre los sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa, se ha dispuesto que las medidas sobre transporte acuático-marítimo (que incluye el transporte lacustre y fluvial) de cabotaje quedaban liberalizadas en octubre de 2007.<sup>589</sup>

Las normas comunitarias también se han ocupado del transporte multimodal a través de las Decisiones N° 331 (1993) y 393 (1996). Estas normas crean las condiciones jurídicas adecuadas para fomentar y estimular la oferta y prestación de los servicios de transporte multimodal. Para ello, además, se ha aprobado el Reglamento para el Registro de Operadores de Transporte Multimodal, por medio de la Resolución N° 425 de la Junta del Acuerdo de Cartagena.<sup>590</sup>

---

<sup>588</sup> COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES [Consultado en 11 de mayo de 2016]. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=99&tipo=TE&title=transportes>>

<sup>589</sup> *ibídem*.

<sup>590</sup> *ibídem*.

Es importante resaltar que el proceso de integración encarado por la CAN está en un momento de paralización, por lo cual se está planteando la reingeniería para hacer efectiva a la agrupación regional.<sup>591</sup> Este sería el motivo por el cual no se registran avances en la búsqueda de soluciones que se plantean en el flujo de comercio en las cadenas productivas subregionales y globales que se presentan en la región. Hasta este momento, la CAN solamente ha previsto la temática de la facilitación de comercio y el transporte subregional.

Hay autores como María Rosa Morán en cuanto a los temas que debieran ser incluidos en la próxima agenda de la CAN son los de la facilitación aduanera, el impulso y fortalecimiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera y la implementación del control integrado de fronteras, formación de plataformas andinas para llegar a los mercados de Asia y el desarrollo y modernización del sistema andino de integración e interconexión física (terrestre, aéreo, acuático, ferroviario y multimodal). Esta autora considera que, si bien el IIRSA ha significado un gran avance en la infraestructura para el comercio de bienes, todavía existen temas pendientes, entre los más urgentes se encuentran crear facilidades de acceso a puertos, los servicios de logística de transporte; así como consolidar el Sistema Andino de Carreteras.<sup>592</sup>

En este sentido, la CAN debiera comenzar a estudiar el desarrollo de las cadenas productivas en la subregión, lo que llevará inexorablemente a buscar las barreras que se presentan en las mismas

---

<sup>591</sup> Por su parte, la Comunidad Andina es una zona de libre comercio que se mantiene en plena vigencia. A pesar de los reiterados intentos en lograr la adopción de un arancel externo común (objetivo que lograron imperfectamente entre Colombia, Ecuador y Venezuela durante 1995-2007) los resultados obtenidos no han sido sostenibles en el largo plazo. En la actualidad, los países del mecanismo han abogado por la adopción de una política arancelaria que comprometa a los cuatro países miembros (Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú), sin embargo, estas negociaciones llevan ocho años sin avances sólidos.

En este sentido, los flujos comerciales entre los miembros de este bloque muestran un bajo dinamismo, destacándose que, en 2014 las exportaciones intra-mecanismo representaron 25% del comercio intrarregional de los países de la CAN, resaltándose la participación de Colombia y Perú. Otro aspecto importante, es la relevancia que tiene la comercialización de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales entre los países de la CAN, lo que limita la profundización y diversificación de las relaciones comerciales del mecanismo. Sin embargo, se observan algunos esfuerzos para promover la exportación de bienes manufacturados con intensidad tecnológica media y alta.

Adicionalmente, otra situación que podría influir en la dinámica comercial es el estado actual del desempeño logístico y aduanero del mecanismo. La CAN evidencia ciertos rezagos en materia de infraestructura relacionada con el comercio y el transporte de mercancías.

El menor dinamismo en materia comercial y los obstáculos en materia de infraestructura pudiesen estar incidiendo en los flujos de IED de la CAN. Para 2012, las inversiones directas intra-mecanismo tienen una participación de 4% con respecto al total invertido por los países de la CAN en la región. Si bien se han realizado esfuerzos en esta materia tales como: el Régimen Común de Inversiones y la constitución de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs) (otorga trato nacional en materia de compras públicas de bienes y servicios) aún persisten trabas para lograr mayores flujos de IED. Por otra parte, destaca que la CAN mantiene importantes acervos de capital provenientes de los países de la AP lo que podría estar desplazando las inversiones intra-mecanismo. (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2015)

Un artículo periodístico también expresa la situación del proceso de integración regional de la CAN:

CAN aborda en Perú cómo renovarse para avanzar en la integración

Lunes, 11/01/2016 - 06:08:07 PM

AGENCIA DE NOTICIAS ANDES [Consultado 11 mayo de 2016]. Disponible en:

< <http://www.andes.info.ec/es/noticias/can-aborda-peru-renovarse-avanzar-integracion.html>>.

<sup>592</sup> MORÁN, M. R. (2016) *Ocho propuestas para impulsar el comercio en la Comunidad Andina*. Revista Electrónica Conexión ESAN. 7 de abril 2016. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<<http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2016/04/07/ocho-propuestas-para-impulsar-el-comercio-en-la-comunidad-andina/>>



a través de políticas de facilitación de comercio, transporte y logística, concebidas en espacios como el del Asia-Pacífico.

Perú debiera estar comprometido a revigorizar la CAN, y específicamente buscar que este mecanismo de integración comience a modernizarse en materia de logística. En virtud que Ecuador y Bolivia no están incorporados a ningún otro acuerdo comercial que los vincule con el Perú, este último debe lograr que sus operadores logísticos puedan operar en dichos países y en igualdad de condiciones que sus contrapartes. ¿Cómo los operadores logísticos peruanos podrían presentarse a otros globales o a los propios dueños de la carga sin la posibilidad para prestar dichos servicios en países como Bolivia y Ecuador?

Pareciera un curso de acción razonable que se avance al mismo ritmo de las negociaciones del sector logístico en la Alianza del Pacífico y paralelamente modernizar las disciplinas de la CAN:

## **C.2 Los compromisos del Perú en servicios logísticos en la OMC y en los tratados de libre comercio bilaterales.**

### **C.2.a. OMC**

Si bien Perú comenzó un proceso unilateral del comercio en la década de los noventa, esta política no fue reflejada en las listas de compromisos que el país estableció en el AGCS en el año 1995. De todas maneras, a partir de la reforma de liberalización de la economía iniciada por el Presidente Fujimori, el sector de servicios peruano permitía el acceso al mercado en forma no discriminatoria para el ingreso de proveedores de servicios extranjeros.

El Perú al crearse el AGCS presentó un compromiso de liberalización de servicios muy poco ambicioso y reducido en 1994. Solamente, en el caso del servicio de transporte, sus listas de compromisos específicos incluyen al transporte marítimo para el transporte de pasajeros por ferry marítimo y para aguas interiores para servicios de turismo interno y otros medios de transporte de transporte para servicios de transporte de turismo interno.

En consecuencia, Perú no presentó ningún compromiso de liberalización al sector servicios auxiliares de todos los medios de transporte — terminología de la OMC para hacer referencia a los servicios de logística—. Cabe precisar que, este sector incluye los servicios de carga y descarga,

los servicios de almacenamiento, los servicios de agencias de transporte de carga, incluidos otros servicios de transporte auxiliares, y otros servicios complementarios y auxiliares de transporte (servicios de corretaje de carga, servicios de verificación de las facturas y de información sobre las tarifas; servicios de preparación de los documentos de transporte; servicios de embalaje y desembalaje; servicios de inspección, pesaje y toma de muestras; servicios de recepción y aceptación de cargas).<sup>593</sup> En consecuencia, el Perú no realizó ningún compromiso específico para liberalizar el comercio de servicios logísticos.

### C.2.b. Tratados de libre comercio bilaterales

Esta cauta modalidad negociadora peruana en materia de servicios fue modificada una década después. Fue a partir del Tratado de Libre Comercio de Perú con los EE.UU. que se produjo dicho cambio radical en 2005.<sup>594</sup> Uno de los principales cambios de política comercial en materia de servicios fue que, del modelo de negociación de lista positiva,<sup>595</sup> Perú siguió un esquema de liberalización de lista negativa.<sup>596</sup> Entonces, en la mayoría de los TLCs posteriores a los suscriptos por Perú, en donde se sigue el enfoque de lista negativa, se obliga a otorgar el trato nacional, trato de nación más favorecida, acceso a los mercados y prohibición de exigir presencia a todos los sectores de servicios, a no ser que se encuentren en las listas de medidas disconformes.

En consecuencia, en materia de servicios las únicas restricciones se encuentran en las listas de medidas disconformes. Como una excepción horizontal, que, a su vez, se consigna en todos los TLCs, se puede encontrar que ningún extranjero, ya sea persona natural o jurídica, puede adquirir ni poseer por título alguno, directa o indirectamente, tierras o aguas, (incluyendo minas, bosques

---

<sup>593</sup> OMC [Fecha de consulta: 7 septiembre 2016]. Disponible en:<<https://www.wto.org>>

<sup>594</sup> El Acuerdo de Promoción Comercial (APC) Perú – EE.UU. se firmó en Washington D.C. el 12 de abril de 2006; y entró en Vigencia el 1º de febrero 2009. El texto del TLC Perú-EE.UU. puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR [Fecha de consulta: 21 de febrero 2017]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80)>

<sup>595</sup> El método de consignación en Listas utilizado en el marco del AGCS se suele denominar sistema "de consignación expresa" o "de lista positiva", ya que sólo se contraen compromisos en materia de acceso a los mercados y trato nacional en los sectores que se han incluido.

OMC (s.f.) *El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, módulo 4*. [Curso en línea]. [Fecha de consulta: 7 setiembre 2016]. Disponible en:<[https://ecampus.wto.org/admin/files/Course.../GATS\\_M4\\_R1\\_S.doc](https://ecampus.wto.org/admin/files/Course.../GATS_M4_R1_S.doc)>

<sup>596</sup> Con arreglo al enfoque de lista negativa, los países acuerdan una serie de obligaciones generales y luego establecen una lista individual de los ámbitos en los que mantienen medidas no conformes. Por el contrario, según el enfoque de lista positiva, algunas obligaciones (y las limitaciones pertinentes) sólo se aplican a las industrias que cada país incluye en su lista.

UNCTAD (2005) *Acuerdos internacionales de inversión en el sector de los servicios*, p. 45. Colección de Publicaciones de la UNCTAD sobre políticas de inversión para el desarrollo. XI, 101 p. IBSN 978-92-1-312322-5 y 92-1-312322-1.

o fuentes de energía) dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras de Perú.<sup>597</sup> También aplicable a todos los sectores de servicios está incluida una restricción al modo de presencia de personas físicas.<sup>598</sup> Se refiere que en el caso de contratación de extranjeros se dará prioridad a la contratación de los trabajadores nacionales. Asimismo, los extranjeros que quieran laborar tienen que firmar un contrato de trabajo por un plazo de tres años (prorrogables) y tienen un límite de hasta el 20% del total de trabajadores y su salario no puede exceder el 30% del total de los sueldos de la empresa.<sup>599</sup>

Conforme fueron agrupadas las categorías de proveedores de servicios logísticos por el Índice de la OCDE, también existen medidas disconformes en algunas categorías de proveedores de servicios logísticos en el TLC Perú-EE.UU. Vinculados a los servicios prestados a la carga, existe la restricción que solamente los peruanos pueden realizar trabajos portuarios, en este tipo de labor se incluye la de estiba y desestiba de la carga, trabajadores que, asimismo, deben estar

---

<sup>597</sup> En la lista de medidas disconformes del TLC Perú – Estados Unidos, textualmente esta excepción está redactada de la siguiente manera:

Sector: Todos los Sectores Obligaciones Afectadas: Trato Nacional (Artículo 10.3) Nivel de Gobierno: Central Medidas: Constitución Política del Perú (1993), Artículo 71. Decreto Legislativo N° 757, Diario Oficial “El Peruano” del 13 de noviembre de 1991, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Artículo 13. Descripción: Inversión Ningún nacional extranjero, empresa constituida bajo legislación extranjera o empresa constituida bajo la ley de Perú, completa o parcialmente, directa o indirectamente, en manos de nacionales extranjeros, puede adquirir ni poseer por título alguno, directa o indirectamente, tierras o aguas, (incluyendo minas, bosques o fuentes de energía) dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras de Perú. Por Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros se puede autorizar excepciones en caso de necesidad pública expresamente declarada.

<sup>598</sup> El modo de presencia de personas físicas, según la propia definición del AGCS, es el Modo 4 y corresponde cuando un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro.

<sup>599</sup> Esta medida disconforme establecida por el Perú con Estados Unidos en el TLC reza de la siguiente forma: Contratación de trabajadores extranjeros AM, TN: Los empleadores, cualquiera fuere su actividad o nacionalidad, darán preferencia a la contratación de trabajadores nacionales. Las personas naturales extranjeras proveedoras de servicios y empleadas en el Perú pueden prestar servicios en el Perú a través de un contrato de trabajo que debe ser celebrado por escrito y a plazo determinado, por un período máximo de tres años prorrogables, sucesivamente, por períodos iguales, debiendo constar además el compromiso de capacitar al personal nacional en la misma ocupación. Las personas naturales extranjeras no podrán representar más del 20 por ciento del número total de servidores, empleados y obreros de una empresa, y sus remuneraciones no podrán exceder del 30 por ciento del total de la planilla de sueldos y salarios. Estos porcentajes no serán de aplicación en los siguientes casos: – Cuando el proveedor de servicios extranjero es cónyuge, ascendiente, descendiente o hermano de peruano; – Cuando se trate de personal de empresas extranjeras dedicadas al servicio internacional de transporte terrestre, aéreo o acuático con bandera y matrícula extranjera; – Cuando se trate de personal extranjero que labore en empresas de servicios multinacionales o bancos multinacionales, sujetos a normas legales dictadas para casos específicos; – Cuando se trate de un inversionista extranjero, siempre que su inversión tenga permanentemente un monto mínimo de 5 unidades impositivas tributarias durante la vigencia de su contrato; – Cuando se trate de artistas, deportistas o aquellos proveedores de servicios que actúan en espectáculos públicos en el territorio peruano, hasta por un máximo de tres meses al año; – Cuando se trate de un extranjero con visa de inmigrante; – Cuando se trate de un extranjero con cuyo país de origen exista convenio de reciprocidad laboral o de doble nacionalidad; – Cuando se trate de personal extranjero que, en virtud de convenios bilaterales o multilaterales celebrados por el Gobierno del Perú, preste sus servicios en el país.

Los empleadores pueden solicitar exoneraciones de los porcentajes limitativos relativos al número de trabajadores extranjeros y al porcentaje que representan sus remuneraciones en el monto total de la planilla de la empresa, cuando: – se trate de personal profesional o técnico especializado; – se trate de personal de dirección y/o gerencial de una nueva actividad empresarial o de reconversión empresarial; – se trate de profesores contratados para la enseñanza superior, o de enseñanza básica o secundaria en colegios particulares extranjeros, o de enseñanza de idiomas en colegios particulares nacionales, o en centros especializados de enseñanza de idiomas; – se trate de personal de empresas del sector público o privadas con contrato con organismos, instituciones o empresas del sector público; – en cualquier otro caso establecido por Decreto Supremo siguiendo los criterios de especialización, calificación o experiencia.

inscritos en el Registro de Trabajadores Portuarios.<sup>600</sup> En el caso de los servicios de almacenes aduaneros sólo las personas naturales o jurídicas domiciliadas en Perú pueden solicitar autorización para operar almacenes Aduaneros.<sup>601</sup> No siendo listado en las medidas disconformes, en la legislación nacional, Perú dispone que los agentes de aduanas, tanto en su calidad de persona física como personas jurídicas, deben residir en el país, exigencia que sería una excepción al principio de trato nacional.<sup>602</sup>

Por el lado norteamericano, solamente establece como restricción para el sector logístico los servicios de los agentes de aduana. En este sentido, solamente los ciudadanos estadounidenses pueden obtener una licencia de agente aduanal.<sup>603</sup>

Para el caso del TLC con Singapur<sup>604</sup> se adoptó el mecanismo de negociación de lista negativa. En sus compromisos Perú mantuvo sus mismas medidas disconformes y medidas a futuro que había negociado con los EE.UU. Singapur, dentro sus compromisos horizontales, tiene como reservas que para la empresa estatal *PSA Singapore Terminal*, compañía que se dedica al transbordo, el total de acciones de la corporación no puede ser superior al 49% y los inversionistas individuales, tienen como límite de capital social al 5%. Los proveedores de servicios y los gerentes de las empresas deben ser ciudadano, residente permanente o ser titular de un permiso para trabajar en Singapur. Las empresas deben tener un director residente en Singapur y la sucursal extranjera dos representantes residentes en Singapur (*Business Registration Act Cap. 2*).

En el campo logístico, solamente proveedores de servicio con presencia local pueden solicitar permisos de importación/exportación, certificados de origen u otros documentos comerciales a

---

<sup>600</sup> Servicios de Puerto Obligaciones afectadas: Trato Nacional (Artículo 11.2) Nivel de Gobierno: Central Medidas: Ley N° 27866, Diario Oficial "El Peruano" del 16 de noviembre de 2002, Ley del Trabajo Portuario, Artículo 7. Descripción: Comercio Transfronterizo de Servicios Sólo nacionales peruanos podrán inscribirse en el Registro de Trabajadores Portuarios. Para mayor certeza, las medidas relativas a los aspectos terrestres de las actividades portuarias quedan sujetas a la aplicación del Artículo 22.2 (Seguridad Esencial). Esta es lista que está anexada al TLC Perú – Estados Unidos como medidas disconformes.

<sup>601</sup> La medida disconforme está redactada de la siguiente forma: Sector: Servicios de Almacenes Aduaneros Obligaciones afectadas: Presencia Local (Artículo 11.5); Nivel de Gobierno: Central; Medidas: Decreto Supremo N° 08-95-EF, Diario Oficial "El Peruano" del 5 de febrero de 1995, Aprueban el Reglamento de Almacenes Aduaneros, Artículo 7. Descripción: Comercio Transfronterizo de servicios Sólo las personas naturales o jurídicas domiciliadas en Perú pueden solicitar autorización para operar almacenes aduaneros.

<sup>602</sup> Resolución: 10-2016-SUNAT/5F0000 Autorización y Acreditación de Operadores de Comercio Exterior, Anexo 15.

<sup>603</sup> En la lista de medidas disconformes de los Estados Unidos se consigna: Sector: Servicios de transporte - Agentes de aduanas; Obligaciones Afectadas: Trato Nacional (Artículo 10.3 y 11.2) Presencia Local (Artículo 11.5); Nivel de Gobierno: Central; Medidas: 19 U.S.C. §§ 1641(b); Descripción: Comercio Transfronterizo de Servicios e Inversión; Ser requiere una licencia de agente aduanal para tramitar asuntos aduaneros en nombre de otra persona. Solamente los ciudadanos estadounidenses podrán obtener tal licencia. Una sociedad, asociación, o asociación ("*partnership*") creada en conformidad con la ley de cualquier estado podrá recibir una licencia de agente de aduanas si por lo menos un oficial de la sociedad, asociación, o miembro de la asociación ("*partnership*") tiene una licencia vigente de agente de aduanas.

<sup>604</sup> El Tratado de Libre Comercio Perú-Singapur fue suscrito el 29 de mayo de 2008 y entró en vigencia el 1 de agosto de 2009. El texto del TLC Perú-Singapur puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 22 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=67&Itemid=90](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=67&Itemid=90)>.

las autoridades pertinentes (*Regulation of Imports and Exports Act Cap. 272*). En el caso de los servicios de manejo de carga aérea, solamente determinadas empresas de Singapur pueden proveer servicios de manejo en tierra, incluyendo, pero sin limitar a los servicios de manejo de carga en los aeropuertos (*Civil Aviation Authority of Singapore Act. Cap. 41*). Para el caso de manipulación de la carga en el transporte marítimo, solamente las empresas *PSA Corporation* y *Jurong Port Pte Ltd.* pueden prestar dicha clase de servicios.

En el caso del TLC Perú – Canadá,<sup>605</sup> en materia de servicios, se presenta la particularidad de existir una lista negativa y una lista positiva en dónde se busca precisar en algunos sectores los compromisos asumidos. Desde una perspectiva teórica, en este acuerdo comercial, se presenta un esquema mixto en los compromisos de liberalización del comercio de servicios.

Al igual que en su antecesor, los peruanos repiten sus reservas a las restricciones planteadas ante Estados Unidos, tanto las de tipo horizontal (adquisición de tierras limítrofes y contrataciones de extranjeros), como las específicas vinculadas a los servicios logísticos (nacionalidad para las empresas de almacenamiento y trabajadores portuarios). En materia de las restricciones horizontales, Canadá establece las restricciones las inversiones realizadas por extranjeros que están sujetas a una revisión por parte del Director de Inversiones (*Investment Canada Act, R.S.C. 1985, C.28, (1st Suppl.)*), limitaciones para adquisiciones de las empresas del Estado y que las Corporaciones tienen que tener un 25% de canadienses que integren el Directorio de las mismas (*Canada Business Corporations Act*). Relacionadas con los servicios logísticos, Canadá se reservó no liberalizar el servicio de agentes de aduanas. En este sentido, solamente las personas naturales que normalmente residen en Canadá y las empresas que tienen su oficina matriz en Canadá, o las sucursales de empresas extranjeras en Canadá, están facultadas para solicitar y recibir permisos de importación o exportación, o certificados de autorización de tránsito para bienes y servicios conexos sujetos a control, de conformidad con la Ley de Permisos de Importación y Exportación (*Export and Import Permits Act*). Igualmente, para obtener una licencia de agente de aduana en el Canadá, para el caso de personas físicas, deben ser ciudadanos o residentes permanentes en el Canadá. En el supuesto de una persona jurídica la sociedad deberá estar constituida bajo las leyes canadienses y la mayoría de directores deben ser residentes permanentes o contar con la ciudadanía canadiense (*Customs Act, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Supp.)*) y *Customs Brokers Licensing Regulations, SOR/86-1067*).

---

<sup>605</sup> El Tratado de Libre Comercio (TLC) se firmó el 29 mayo de 2008; y entró en vigencia el 1° de agosto de 2009. El texto del TLC Perú-Canadá puede ser consultado en: ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=85](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=85)>

Como fue mencionado anteriormente, Perú en la lista del Anexo II (a través de la metodología de la lista positiva), con relación a los servicios auxiliares de todos los medios de transporte (servicios de carga y descarga, de almacenamiento, de agencias de transporte de carga), en cuanto al acceso al mercado no establece ninguna restricción para el comercio transfronterizo, consumo en el extranjero e inversiones (modos 1, 2 y 3 respectivamente).<sup>606</sup> En el caso de movimientos de personas físicas, no se compromete a liberalizar este modo, con excepción a lo establecido en la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros.

En los casos de los TLC del Perú con Corea del Sur<sup>607</sup> y Japón<sup>608</sup> se ha seguido el modelo negociado con Canadá, Perú manteniendo las obligaciones negociadas con Canadá, por un lado, y por el otro, según las obligaciones asumidas en ambos acuerdos comerciales, en los casos de Corea del Sur y Japón.

Analizando el TLC con Corea, se puede mencionar que dicho país se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a: la transferencia o disposición de participaciones accionarias o activos por parte de empresas estatales o autoridades gubernamentales; a la adquisición de tierras por personas extranjeras; al establecimiento o adquisición de una inversión, cualquier medida que sea necesaria para el mantenimiento del orden público de acuerdo. Con relación a los servicios vinculados al almacenamiento, Corea se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a almacenamiento y servicios de almacenamiento de granos, productos farináceos y productos pecuarios. Como una limitación al trato nacional, sólo un *gwan-se-sa* (agente de aduanas) licenciado bajo la *Customs Brokers Act*, una corporación constituida por dichos agentes de aduanas, o una corporación con licencia para participar en el negocio de corretaje-despacho de aduanas bajo la *Customs Broker Act*

---

<sup>606</sup> De conformidad con el párrafo 2 del artículo I, el AGCS comprende los servicios suministrados:

- del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro (Modo 1 — Comercio transfronterizo);
- en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro (Modo 2 — Consumo en el extranjero);
- por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 3 — Presencia comercial); y
- por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 4 — Presencia de personas físicas).

OMC [Fecha de consulta: 8 setiembre 2016]. Disponible en: <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/cbt\\_course\\_s/c1s3p1\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c1s3p1_s.htm)>.

<sup>607</sup> El Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre el Perú y Corea fue suscrito el 21 de marzo de 2011 y está vigente desde el 1 de agosto del 2011. El texto del TLC Perú-Corea del Sur puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=82&Itemid=10](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=82&Itemid=10)>

<sup>608</sup> El Acuerdo de Asociación Económica entre el Perú y Japón fue suscrito el 31 de mayo de 2011 y entró en vigencia el 1° de marzo de 2012. El texto del TLC Perú-Japón puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=91&Itemid=11](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=91&Itemid=11)>

puede suministrar servicios de despacho de aduanas. Una persona que suministra servicios de despacho de aduanas debe establecer una oficina en Corea.

Para el caso japonés, no existe ninguna restricción horizontal que afecte a los servicios logísticos. Específicamente, dentro de este campo, existe la limitación que una persona que tenga la intención de conducir un negocio de corretaje de aduanas debe tener su lugar de negocios en Japón y obtener los permisos del Director-General de Aduanas de la jurisdicción correspondiente al lugar donde la persona tiene la intención de conducir el negocio.

Con Chile también se siguió este mismo molde negociador de listas mixtas.<sup>609</sup> Perú repitió sus medidas disconformes tal como las listó en su oportunidad con Canadá. Por su parte, Chile indicó como medidas disconformes a los compromisos horizontales, en cuanto a que la propiedad o cualquier otro tipo de derecho sobre “tierras del Estado”, sólo podrán ser obtenida por personas naturales o jurídicas chilenas y en los casos de contratación de extranjeros que reserva un porcentaje de empleados a los ciudadanos chilenos.

De manera específica a la materia logística, Chile se reservó la aplicación del trato nacional a los agentes de aduana, toda vez que sólo las personas naturales chilenas pueden prestar servicios de agentes y despachadores de aduana. En el transporte acuático los chilenos se reservaron mantener restricciones de forma muy amplia. Las medidas alcanzadas por las medidas disconformes son: los agentes de nave o los representantes de los operadores, dueños o capitanes de nave, ya sean personas naturales o jurídicas deben ser chilenos; los trabajos portuarios de estiba y muellaje realizados por personas naturales están reservados a chilenos y cuando las actividades sean desempeñadas por personas jurídicas éstas deben estar legalmente constituidas en el país y tener su domicilio principal en Chile.

Otro acuerdo comercial que pertenece al grupo del listado de manera mixta es el que celebró Perú con Costa Rica.<sup>610</sup> Siguiendo su política negociadora en la materia, Perú repitió sus medidas disconformes horizontales y específicas que venía listando desde el TLC con Estados Unidos. Por su parte, Costa Rica tiene con restricciones horizontales que las asociaciones domiciliadas en el extranjero que quieran actuar en Costa Rica pueden estar obligadas a constituir una filial de

---

<sup>609</sup> El Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Chile fue suscrito el 22 de agosto de 2006 y se encuentra vigente desde el 1° de marzo de 2009. El texto del TLC Perú-Chile puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=72&Itemid=95](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=72&Itemid=95)>

<sup>610</sup> El Tratado de Libre Comercio Perú – Costa Rica se suscribió el 26 de mayo de 2011 y entró en vigencia el 1° de junio de 2013. El texto del TLC Perú-Costa Rica puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=117&Itemid=140](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=117&Itemid=140)>

conformidad con la Ley de Asociaciones y las personas jurídicas extranjeras pueden estar obligadas a constituir una sucursal. En este tipo de medidas disconformes se señala que en Costa Rica se requiere una concesión para realizar cualquier tipo de desarrollo o actividad en la zona marítima terrestre.<sup>611</sup> En la lista de compromisos específicos Costa Rica indica como medida disconforme que sólo las personas naturales o empresas que estén constituidas en Costa Rica, podrán actuar como auxiliares de la función pública aduanera. Sólo los nacionales costarricenses podrán actuar como agentes aduaneros. En cuanto al acceso del mercado, Costa Rica tiene como medida disconforme el derecho de limitar el número de concesiones para el suministro de servicios marítimos en puertos nacionales con base en la demanda de esos servicios. Se dará prioridad a los concesionarios que se encuentran suministrando el servicio.

El TLC con México<sup>612</sup>, a pesar de seguir el “modelo canadiense”, tiene la cualidad de tener diferentes listados de medidas disconformes: actuales, a futuro y una lista positiva de restricciones al acceso al mercado. Perú, como originalidad, en su lista de concesiones al acceso al mercado se obligó a en materia de servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte: servicios de carga y descarga, de almacenamiento, de agencias de transporte de carga, Perú se obligó a no establecer ninguna restricción al acceso del mercado para los modos 1, 2 y 3; mientras que en el 4 no tiene compromiso alguno, con excepción de los beneficios establecidos en la legislación local para contratación de extranjeros.

Por su parte, México tiene como limitantes horizontales que los extranjeros o las empresas extranjeras no podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la Zona Restringida, las inversiones extranjeras deben ser aprobadas -con determinados límites- por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, una sociedad cooperativa de producción mexicana no podrá tener más del 10 por ciento de los miembros que la integren podrán ser extranjeros y para calificar como empresa micro industrial solamente pueden ser solicitado por los nacionales mexicanos. Por el lado de los servicios logísticos, como medida disconforme se lista aquella que se refiere al requerimiento del permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicios de almacenaje y estiba. Sólo los nacionales mexicanos y las

---

<sup>611</sup> Dicha concesión no se otorgará a o se mantendrá en poder de: (a) extranjeros que no hayan residido en el país por lo menos durante cinco (5) años; (b) empresas con acciones al portador; (c) empresas domiciliadas en el exterior; (d) empresas constituidas en el país únicamente por extranjeros; o (e) empresas cuyas acciones o cuotas de capital, pertenecen en más de un cincuenta por ciento (50%) a extranjeros.

En la zona marítimo terrestre, no se otorgará ninguna concesión dentro de los primeros cincuenta (50) metros contados desde la línea de pleamar, ni en el área comprendida entre la línea de pleamar y la línea de marea baja.

<sup>612</sup> El Acuerdo de Integración Comercial Perú – México se firmó el 6 de abril de 2011 y entró en vigencia el 1 de febrero de 2012. El texto del TLC Perú-México puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=75&Itemid=98](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=75&Itemid=98)>



empresas mexicanas podrán obtener tal permiso. Para el caso de los servicios de agenciamiento aduanero, sólo los mexicanos por nacimiento podrán ser agentes aduanales. Sólo los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un importador o exportador, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías de dicho importador o exportador. Los inversionistas de la otra Parte o sus inversiones no podrán participar, directa o indirectamente, en una agencia aduanal. A su vez, en materia de acceso al mercado, México no listó ningún compromiso en materia de servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte: servicios de carga y descarga, de almacenamiento, de agencias de transporte de carga.

El TLC con Panamá también utiliza un sistema mixto de listas negativas y positivas.<sup>613</sup> A su vez, se incorpora un Capítulo 15 sobre Servicios Marítimos. Este capítulo específico (también se incorpora en el caso de la Unión Europea) es el más detallado de los negociados por el Perú. En cuanto al ámbito de aplicación, se indica que es de aplicación a las medidas adoptadas o mantenidas que afecten los servicios de transporte marítimo de mercancías y los servicios marítimos auxiliares. Los servicios marítimos auxiliares o actividades conexas al transporte marítimo son definidos como el suministro de servicios complementarios a la actividad marítima dentro o fuera del recinto portuario destinado a atender la carga, al buque o tripulación, de acuerdo con lo establecido en la legislación de cada Parte. Como consecuencia de esta norma, está expresamente señalado que el ámbito de aplicación incluye a los servicios marítimos auxiliares, que son precisamente aquellos que son materia de estudio en el presente trabajo.

Como novedad en el acuerdo con Panamá, se establece la cooperación de ambos países para resolver cualquier inconveniente que pudiere surgir por lo regulado en este capítulo. Se establece el principio de trato nacional para los buques de ambos países. En materia logística, ambas partes acordaron que un proveedor de servicios de transporte marítimo de un país que opere en el territorio del otro derecho a establecer representaciones en dicho país, de conformidad con su legislación nacional.

Otro esquema de negociación fue utilizado en el caso del TLC Perú – China.<sup>614</sup> En este acuerdo comercial, se presentaron listas con compromisos horizontales de aplicación a sectores

---

<sup>613</sup> El Tratado de Libre Comercio Perú – Panamá se suscribió el 25 de mayo de 2011 y fue puesto en ejecución y entrada en vigencia a partir del 1º de mayo de 2012. El texto del TLC Perú-Panamá puede ser consultado en: ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=135](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=135)>.

<sup>614</sup> El Tratado de Libre Comercio entre el Perú y China fue suscrito el 28 de abril de 2009 y entró en vigencia el 01 de marzo de 2010. El texto del TLC Perú-China puede ser consultado en:

específicos negociados y los compromisos específicos por sector. La modalidad de presentación de obligaciones ha sido a través del sistema de lista positiva. Perú repitió sus restricciones horizontales (adquisición de tierras limítrofes y contratación de personal) y China incorporó algunas limitaciones a la inversión extranjera y tiene como restricciones en el modo de movimientos de personas físicas un periodo de permanencia máximo de 6 meses para los visitantes de negocios y para la transferencia intra-corporativa, les será permitida la entrada para una permanencia inicial de hasta 3 años, para gerentes, ejecutivos y especialistas. En cuanto a los compromisos del Perú para liberalizar los servicios de carga y descarga, almacenamiento y agencias de transporte de carga no tiene ninguna restricción de acceso al mercado en los modos de consumo en el extranjero (modo 2) e inversiones (modo 3). En cambio declaró que no otorgará ningún compromiso de acceso al mercado para el modo 1 (comercio transfronterizo) y para el modo 4 (movimiento de personas físicas), con excepción de los beneficios que incorpora su legislación para contratación de extranjeros.

En materia de trato nacional, se compromete a respetarlo para los servicios descritos en los modos 2 y 3, en este último caso, solamente se limita al caso que los trabajadores portuarios que realizan este tipo de tareas tienen que ser de nacionalidad peruana e inscribirse en el Registro de Trabajadores Portuarios.

Los negociadores chinos tuvieron un enfoque mucho más restrictivo en este sector, ya que, para los servicios de manipulación del transporte marítimo y servicios de despacho de aduana para el transporte marítimo, servicios de estaciones y depósitos de contenedores, en materia de acceso al mercado, solo se comprometieron a liberalizar el modo 2 y acotada para el modo 3. En materia de inversiones en los servicios arriba mencionados, solamente se permite el acceso al mercado a la forma de empresas conjuntas, permitiéndose la propiedad extranjera mayoritaria. En materia de inversiones, para el caso de servicios de agencias marítimas, se permite solamente en forma de empresas conjuntas, autorizándose la participación extranjera no mayor del 49%. Los modos 1 y 4 se mantienen exentos de cualquier compromiso de acceso al mercado, salvo las facilidades para visitantes de negocios y la transferencia intra-corporativa arriba descritas.

Por el lado de las limitaciones al trato nacional, la República Popular China se comprometió a no discriminar a los proveedores nacionales frente a los peruanos en los modos de suministro de consumo en el extranjero e inversiones. En el caso de servicios de agencias marítimas se

comprometen a respetar el principio de trato nacional en todas las modalidades, salvo el de movimiento de persona física, en el cual se respeta el compromiso horizontal.

El modelo de negociación del TLC Perú – Unión Europea en materia de comercio de servicios es también peculiar y merece ser examinado.<sup>615</sup> Los europeos dividen a las disciplinas negociadas en materia de servicios en establecimiento<sup>616</sup> y el suministro transfronterizo de servicios. Adicionalmente, el TLC incorpora una sección correspondiente a los servicios de transporte marítimo internacional (Sección 6 que incluye a los artículos 160 y 161). En esta sección se establecen el ámbito de aplicación, principios y definiciones. Se dispone que, teniendo en cuenta los niveles existentes de liberalización, se aplica el principio de acceso sin restricciones a los mercados y comercio marítimos internacionales, sobre bases comerciales y no discriminatorias. A su vez, se otorga el mismo tratamiento de las naves del otro país con relación a los servicios marítimos auxiliares de los puertos, instalaciones de aduanas y la asignación de atracaderos para carga y descarga. Se ordena que, a partir de la entrada en vigor el acuerdo comercial, se derogará y se abstendrá de introducir cualquier medida unilateral y obstáculo administrativo, técnico y de otro tipo, que pueda constituir una restricción encubierta o que pueda tener efectos discriminatorios sobre el libre suministro de servicios en el transporte marítimo internacional. Con relación a los proveedores de servicios marítimos internacionales, que incluye a los proveedores de servicios de agencia marítima, se permite que cuenten con un establecimiento en las mismas condiciones otorgadas a los proveedores nacionales o de terceros países.

Las obligaciones asumidas en materia del comercio de servicios son expresadas a través de listas positivas. Existen sendas listas para las modalidades incluidas en los capítulos de establecimiento y el suministro transfronterizo. En la lista de compromisos de Perú, en materia de

---

<sup>615</sup> El Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Perú y Colombia se suscribió el 26 de junio de 2012 y entró en vigencia el 1° de marzo de 2013. El texto del TLC Perú-Unión Europea puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=52&Itemid=75](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=52&Itemid=75)>

<sup>616</sup> El artículo 110 del TLC Perú – Unión Europea define al concepto establecimiento como cualquier tipo de establecimiento comercial o profesional (**nota al pie N° 5**) mediante:

(a) la constitución, adquisición o mantenimiento de una persona jurídica (**nota al pie N° 6**); o

(b) la creación o mantenimiento de una sucursal u oficina de representación; dentro del territorio de una Parte con el propósito de realizar una actividad económica;

**Nota al pie N° 5:** El término «establecimiento comercial» incluye el establecimiento en cualquier actividad económica productiva, sea en el ámbito industrial o comercial, tanto en lo relacionado con la producción de bienes y la prestación de servicios.

**Nota al pie N° 6:** Los términos «constitución» y «adquisición» de una persona jurídica incluyen la participación de capital en una persona jurídica con vistas a establecer o mantener vínculos económicos duraderos.

La nota al pie N° 8 correspondiente al artículo 111 precisa que, para mayor certeza, y sin perjuicio de las obligaciones contenidas en el mismo, este Capítulo no cubre disposiciones sobre protección de inversiones, tales como aquellas disposiciones relativas específicamente a la expropiación y el trato justo y equitativo, ni cubre los procedimientos de solución de controversias inversor-Estado.

establecimiento, se indican como lo venía haciendo en diferentes TLCs las restricciones a la adquisición de tierras limítrofes y la contratación de personal extranjero. Para el caso de los subsidios en esta materia, Perú se reserva la posibilidad de no aplicar el principio de trato nacional. En la lista de compromisos específicos en los servicios de manipulación de la carga objeto de transporte marítimos, almacenamiento, despacho de aduanas, estaciones y depósitos de contenedores, agencias marítimas y agencias de carga, se establecen compromisos de acceso al mercado y de trato nacional, con la excepción de la nacionalidad de los trabajadores portuarios. Cabe destacar que, por primera vez se incorporan a los servicios de agencia de aduana, listándose las barreras en la legislación nacional en cuanto que solamente personas jurídicas establecidas en el Perú (no sucursales) pueden realizar el servicio de despacho de aduanas. El representante legal societario debe ser de nacionalidad peruana. Los representantes legales ante la aduana para el servicio de despacho aduanero deben ser residentes en el Perú y poseer título de agente de aduana expedido por la autoridad competente. Se lista con compromisos en materia de acceso al mercado y trato nacional a los servicios de carga y descarga, almacenaje y agencia de transporte y carga al transporte por carretera, ferrocarril y aéreo. Asimismo, en la nota 1, con relación a los servicios de transporte marítimo internacional, se especifica que los compromisos no se extienden a la modalidad de transporte de tipo multimodal.

Los europeos, en su lista sobre establecimiento, indican como restricciones horizontales a las limitaciones para la adquisición de terrenos, bienes inmuebles para inversionistas extranjeros y que el trato otorgado a las filiales de empresas de la Unión Europea no se extiende a las establecidas en dicho espacio por una empresa de un tercer país. En los compromisos en materia de servicios auxiliares al transporte marítimo, terrestre, ferroviario y aéreo, no se establecen compromisos de manera directa y contienen muchas reservas de varios países de la Unión.

Si bien los textos negociados presentan algunos avances con relación a la provisión de servicios, todavía no se incluyen disposiciones explícitas para el fortalecimiento de los proveedores logísticos. Como esta debilidad ya ha sido identificada por el propio sector empresarial, es de esperar que se impulse un acuerdo sectorial que pueda incluir los mecanismos que favorezcan la prestación de servicios logísticos de calidad, tanto global como local.

El esquema de los acuerdos comerciales continúa con la visión tradicional de tratar a los servicios logísticos de manera fragmentada, lo que implica que el avance para promover y fortalecer a los operadores logísticos es muy poco significativo. Del mismo modo, como la gran mayoría de los TLCs no están próximos geográficamente, el efecto sobre dicha promoción también es muy

reducido. Otra dificultad detectada en estos TLCs bilaterales es que muchos países se reservaron con bastantes excepciones la liberalización del sector logístico.

### **C.3 Alianza del Pacífico.**

La Alianza del Pacífico, novísimo mecanismo constituido en 2011, es una iniciativa de integración regional que busca beneficiar a su población a través de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Desde el punto de vista técnico, la Alianza del Pacífico es una zona de libre comercio, que cuenta con un Acuerdo Comercial que busca facilitar el comercio entre los miembros a través de la reducción arancelaria, la disminución de obstáculos al comercio, la solución de controversias, la agilización de las operaciones de importación y exportación, la facilitación del comercio de servicios, entre otros.

La OCDE ha individualizado retos en la Alianza del Pacífico los retos a enfrentar son: reducir los costos de transporte aprovechando al máximo las infraestructuras ya existentes a través de una política de logística integrada; facilitar instalaciones de almacenamiento modernas; mejorar la eficiencia de los procedimientos aduaneros y de certificación, utilizar las TIC en los procesos de logística y promover la competencia en el sector del transporte.<sup>617</sup>

La regulación del comercio internacional de la Alianza del Pacífico está instrumentada a través de un Acuerdo Marco y un Protocolo Adicional al Acuerdo Marco. Estos documentos no incluyen de manera explícita algún capítulo sobre la cadena de suministro y sobre los servicios logísticos. Lo que sí ha sido negociado es un capítulo de Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera y disposiciones relacionadas en los capítulos de servicios transfronterizos y servicios marítimos.<sup>618</sup>

En el capítulo de Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera se disponen los principios de transparencia, previsibilidad y cooperación entre aduanas. A través de este capítulo se han acordado una serie de compromisos para hacer más efectivos y simplificados los procedimientos aduaneros, así como métodos, procesos y sistemas de actuación racionalizados basados en la gestión del riesgo. Estas disposiciones tienen como objetivo de proveer agilidad en el despacho

---

<sup>617</sup> EL ECONOMISTA (2016) *Alianza del Pacífico tiene retos por vencer: OCDE*. El Economista [en línea]. [Fecha consulta: 11 mayo de 2016]. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/03/15/alianza-pacifico-tiene-retos-vencer-ocde>>

<sup>618</sup> El texto de la Alianza del Pacífico puede ser consultado en:

ACUERDOS COMERCIALES, Portal del MINCETUR, [Fecha de consulta: 21 diciembre 2016]. Disponible en: <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=168&Itemid=187](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=168&Itemid=187)>.

de las mercancías; automatización de sus procesos; información disponible en bases de datos; eliminación del papel; interoperabilidad de las ventanillas únicas; así como la implementación de los programas de operador económico autorizado para la posterior suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo. Asimismo, contempla un mecanismo de cooperación y asistencia mutua para el intercambio de información entre las administraciones aduaneras, que permite fortalecer y mejorar los procedimientos de control y prevención de las operaciones contrarias a la legislación aduanera. En lo relacionado a la cooperación aduanera se menciona que ésta es para facilitar la implementación de normas de cadenas de suministro internacionales (artículo 5.14).

Del mismo modo, en el capítulo de Comercio Transfronterizo de Servicios se hace referencia a la obligación de esforzarse por publicar, actualizar e intercambiar información sobre sus proveedores de servicios que consideren relevantes, en particular los servicios prestados a las empresas, con el objetivo de promover la conformación de cadenas de valor en el sector empresarial (artículo 9.12).

Este acuerdo establece un capítulo sobre servicios marítimos. En este capítulo se dispone que su ámbito de aplicación son las medidas adoptadas o mantenidas por cualquiera de las Partes que afecten los servicios de transporte marítimo internacional y los servicios conexos al transporte marítimo suministrados por un proveedor de servicios de otra Parte (artículo 12.2). Aquí se están incorporando a los prestadores de servicios logísticos vinculados al transporte marítimo. Asimismo, existe una obligación para cooperar a fin de adoptar las mejores prácticas con el fin de propiciar un ambiente de facilitación de transporte marítimo en continua mejora (artículo 12.3). En cuanto a los agentes y representantes, un proveedor de servicios de transporte marítimo de una Parte que opere en el territorio de otra Parte tendrá derecho a establecer representaciones en el territorio de esa otra Parte, de conformidad con su legislación (artículo 12.5). También se prevé la facilitación del transporte marítimo regional, el desarrollo de cadenas logísticas, la facilitación del transporte multimodal, entre otros, para mejorar la competitividad y la integración profunda de la región (artículo 12.10). Al hacerse referencia a la cooperación se menciona la importancia de trabajar para superar los obstáculos en el desarrollo de servicios de transporte marítimo y servicios conexos y compartir información y experiencias que coadyuven a la eficiencia de la prestación de servicios de transporte marítimo y servicios conexos (artículo 12.11)

En el marco de la VIII Cumbre Empresarial, celebrada en 2014 en Cartagena de Indias, Colombia, el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico obtuvo un reconocimiento expreso.

En esta misma cumbre el Consejo propuso, entre otros objetivos y recomendaciones, los siguientes vinculados a las cadenas productivas de valor y los servicios logísticos:<sup>619</sup>

La agenda del Consejo Empresarial incluía a como objetivos:

- La promoción de encadenamientos productivos (generar productos de mayor valor de acuerdo con las ventajas competitivas de cada uno de los países miembros y exportarlos a un tercer mercado).
- La competitividad logística (generar mayor desarrollo de infraestructura que facilite los traslados, de manera que sean más económicos y competitivos).

Como recomendaciones del Consejo Empresarial se presentaron las siguientes:

- Encadenamientos productivos: se solicitó la identificación de potenciales encadenamientos que surjan de la acumulación de origen, así como el apoyo para la generación y consolidación de las relaciones dentro del sector privado de la Alianza del Pacífico, con el objeto de generar productos de mayor valor agregado y más competitivos.
- Competitividad logística: se propuso desarrollar un observatorio de costos logísticos para transparentar los costos vinculados al transporte de carga en los cuatro países de la alianza. Lo anterior con el fin de identificar las necesidades de cada país en cuanto al desarrollo de infraestructura. También para disminuir costos y tiempos de envíos a la vez que el comercio regional se hace más efectivo.

Por último, PwC México individualiza como apuesta estratégica en la Alianza del Pacífico el fortalecimiento de las empresas de servicios logísticos. Su diagnóstico es que las compañías que manejan volúmenes regulares de comercio acostumbran contratar a empresas de servicios especializados que pueden garantizar entregas oportunas, seguras y a costos razonables a su clientela. La demanda por este servicio está creciendo, pero la oferta en el mercado está limitada. Las compañías especializadas pueden liderar la mejora general de la actividad logística, incluyendo infraestructura, procesos y servicios complementarios. Muchas de ellas son empresas globales, pero también están surgiendo empresas locales con potencial de crecimiento.<sup>620</sup>

Las prioridades en materia de política comercial de Perú para promover y fortalecer a sus proveedores de servicios logísticos deberían pasar por los foros del APEC, CAN y la Alianza del

---

<sup>619</sup> PWC MÉXICO (2014) *La Alianza del Pacífico: Una nueva era para América Latina*. [Informe en línea]. Primera edición octubre 2014, p.p. 8-12. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <<https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/archivo/2014-10-alianza-pacifico-baja.pdf>>.

<sup>620</sup> *ibídem*, p. 108.

Pacífico. Las guías voluntarias que se desarrollan en el APEC para facilitar el comercio, los servicios logísticos y la conectividad deberían ser un modelo para su implementación por parte las autoridades competentes peruanas. Como ya fue dicho, Perú debe realizar las acciones necesarias para reactivar a la CAN. En el proceso de relanzamiento de la CAN, se debe apuntar a modernizar sus normas comerciales subregionales, entre ellas la de servicios y, específicamente, las vinculadas a los servicios logísticos. No es posible que Perú apunte a ser un *hub* regional, sin contar con un sector de proveedores logísticos de calidad mundial y que puedan atender los mercados bolivianos ecuatorianos.

Del mismo modo, la Alianza del Pacífico representa una gran oportunidad para constituir una plataforma adecuada para el desarrollo de proveedores logísticos. En la actualidad la normativa vigente es muy tímida para concretar dicho fin, lo que deberá ser complementado con un acuerdo sectorial logístico o de cadenas de suministro específicas (agrícola, minera, textil-confecciones, por mencionar algunos ejemplos). Los 49 países observadores en la Alianza del Pacífico constituyen una enorme oportunidad para poder suscribir los acuerdos mencionados inter-bloques regionales.



## Conclusiones Finales

En un periodo de transición de las normas del comercio internacional –producto del desarrollo de las cadenas de valor globales-, se han desarrollado algunas disciplinas como las de de facilitación de comercio, facilitación de transporte, logística y conectividad, las cuales tienen como objetivo agilizar los flujos de bienes, servicios, ideas e inversiones a lo largo de las cadenas de suministro globales. En este tipo de escenario, la política comercial tuvo que incluir en su agenda a la facilitación de comercio (concepto que ya no se limita a las barreras en las fronteras, sino que se extienden a las regulaciones “*behind-the-border*”); la logística como factor de competitividad de las economías y a la promoción de la conectividad.

En términos concretos las normas del comercio internacional, debieron adaptarse al intercambio de bienes y servicios en las redes globales de suministro. Se comenzó con las medidas en frontera (a partir del concepto restringido de facilitación), continuándose con medidas que apuntaban a eliminar las regulaciones que constituían cuellos de botella dentro de los propios países. Esta circunstancia también impactó en la forma de negociar los acuerdos comerciales, entre los cuales se encontraban solamente los Estados –en mundo de los negocios operaba indirectamente a través de ellos-. En la actualidad, dado el complejo entramado del comercio internacional, tanto los Estados, como los representantes del sector privado, comprendieron que se requería eliminar las barreras internas relacionadas a las diferentes regulaciones que impiden el normal flujo de bienes, servicios, inversiones, conocimiento, personal calificado de las cadenas globales de producción. Para ello, a través del diálogo público-privado, los intereses empresariales y de la sociedad civil participan directamente en el diseño de las normas comerciales internacionales.

Las normas del sistema de comercio de la OMC no han podido seguir normativamente el fenómeno de la economía internacional, por lo que esta tarea, que se viene realizando a nivel de acuerdos de comerciales regionales y mega-regionales. Los principales vectores conceptuales de esta nueva realidad del comercio internacional se desarrollaron a través de las políticas de facilitación de comercio -en su expresión más amplia-, logística, facilitación de transporte y conectividad.

Este fenómeno debe ser estudiado por el DIE debido a que está estrechamente vinculado a las relaciones económicas internacionales. Se ha constituido un desafío para los Estados articular sus políticas públicas nacionales con las de los diferentes esquemas de integración regional (en el ámbito multilateral no existen visos de avance en la materia) a fin de dotar de competitividad a sus exportadores y enviar señales para atraer a las inversiones extranjeras.

Como ha sido explicado oportunamente, la sola aplicación de política comercial, que ataque las restricciones existentes en las cadenas de suministros, no es suficiente para que los diferentes países puedan integrarse o avanzar en las actividades de valor agregado en las cadenas de valor global. Este tipo de estrategia requiere, especialmente para los países en vías de desarrollo, de la participación del Estado y la aplicación de una política industrial enfocada en el desarrollo.

América Latina se encuentra por detrás de otros mecanismos de integración regional en el desempeño logístico. Esto encuentra como explicación que hasta hace una década el tema logístico no se encontraba dentro de la agenda de los países de la región. Si bien muchos organismos regionales están abocados, a través de diferentes proyectos de investigación y financiamiento, a acelerar este proceso, todavía no se puede concluir que la mayor cantidad de países cuenten con robustas políticas públicas en materia de logística. A pesar que varios países cuenten con un plan nacional logístico, todavía no se avizora un avance en la implementación de las mismas.

La falta de una institucionalidad apropiada para diseñar, implementar y monitorear una política pública logística, es uno de obstáculos a superar en los países latinoamericanos. El paraguas institucional, que promueve el diálogo público-privado, es de vital importancia para legitimar y fundamentar técnicamente las reformas a realizar en la materia. Esta carencia también se observa a nivel regional y no se puede superar, tal vez por la inexistencia de un molde institucional para aplicar de forma inmediata, a pesar de las particularidades que presenta cada país latinoamericano.

En esta tesis se hizo un doble análisis, ya que, no solamente, a través de la política comercial hay que eliminar las barreras en la cadena de suministro y ser activos participantes en acuerdos comerciales en materia de facilitación, sino que también hay que superar las fallas internas en el mercado logístico nacional. La generación de un clima de inversión favorable a los proveedores de servicios logísticos internacionales, aligerando los procedimientos administrativos y generando incentivos para que comiencen a operar o profundicen su participación, requieren de una participación muy activa de los diferentes Estados de la región. Si bien se revisaron diferentes diagnósticos a nivel regional, no hay que perder de vista que la elaboración de las políticas públicas logísticas, se desarrollan a nivel nacional. Una vez consolidadas las líneas maestras en cada uno de los países, éstos deben evaluar de coordinar las mismas a nivel regional. No tendría ningún sentido que los países tengan políticas públicas logísticas óptimas y que no se proyecten, primero a nivel regional y luego al escenario global.

Perú, presenta altos costos logísticos, lo que se traduce en un gran obstáculo para que sus exportadores puedan acceder a los mercados internacionales. A pesar que esta problemática ha estado presente lo largo de toda su historia, el país ha comenzado tardíamente el diseño y puesta en marcha de sus estrategias logísticas nacionales.

Si bien muchos organismos cooperantes han dado un diagnóstico certero de los cursos de acción a principios de la presente década, el país no comenzó oportunamente el proceso de implementación. El primer paso que se debe dar es la constitución de un esquema institucional apropiado para echar a andar su plan nacional logístico, circunstancia que se ha venido postergando injustificadamente.

El SLN peruano, en función a las diferentes fallas de mercado que presenta, requiere una activa intervención del Estado para desarrollar la infraestructura logística en el país. Paralelamente, debe realizar una racionalización normativa en el sector y emitir un conjunto de directivas para el fortalecimiento y desarrollo de sus proveedores de servicios logísticos. En este sentido, se propone que, si es que el Perú busca reformas profundas en la parte blanda de la logística, generará también que el desarrollo de infraestructura comience a ponerse en marcha. En este sentido, como punto de partida se postula que se concrete la institucionalidad logística. Comenzar con una “victoria rápida” en el componente blando de la logística servirá, a su vez, de acicate para impulsar el desarrollo de la infraestructura logística. Vale recordar que el componente blando de la logística puede tener objetivos cuya concreción no son tan onerosos como lo son los de construir o mantener la infraestructura en dicho sector. Un fuerte estímulo para el desarrollo de los servicios logísticos, generará que también se ponga en el centro de discusión los temas del componente duro, esto es la infraestructura logística. La idea es que la promoción a los servicios logísticos, sirva de palanca para ir desarrollando al SLN peruano paulatinamente, a fin de terminar con el estado de parálisis en que se encuentra.

Como se hizo referencia oportunamente, la institucionalidad ha sido un tema que ha pasado inadvertido, sin embargo, esta es una materia de vital importancia. La constitución de una estructura institucional permitirá dotar al sector de un grado de compromiso que hoy carece. Muchas entidades de diferentes niveles locales y regionales, por ejemplo, no participan de los esfuerzos de coordinación de las políticas en materia de logística y facilitación de comercio. Si se empodera a un organismo al primer nivel político se logrará que todo el sector público se alinee para dar el puntapié al inicio de los cambios requeridos. Otro beneficio de contar con un paraguas institucional apropiado es brindar un canal de comunicación efectivo entre el sector público – privado. Este tipo de diálogo, a su vez, irá legitimando el avance de toda la agencia a nivel

nacional, regional y local, además de servir de asesoramiento de las prácticas empresariales al sector público peruano. Como también fue mencionado, en un primer comienzo compuesto por integrantes de los organismos internacionales, regionales y académicos del Perú, se debería formar un equipo mixto técnico que constituya la Secretaría Técnica del sistema. Esta Secretaría Técnica será fundamental para presentar los lineamientos estratégicos al Comité de Alto Nivel. Este equipo también podría aportar lineamientos y recursos humanos para constituir una asociación público – privada para fomentar la innovación y la difusión de buenas prácticas en materia logística, tomando como pauta la experiencia holandesa con su Dinalog.

Del mismo modo, en el propio ámbito institucional, otro tema que debe ser ajustado es la representación del sector privado peruano en el andamiaje institucional a crearse. Existe una gran atomización y disparidad de los integrantes de las entidades gremiales peruanas; muchos proveedores de servicios logísticos no participan activamente en los gremios empresariales; si bien los principales operadores logísticos se encuentran ubicados en la ciudad de Lima, varios operadores logísticos operan en las provincias, y, finalmente, tradicionalmente existen muchas rispideces entre las discusiones entre las propias asociaciones gremiales. A su vez, se va a requerir una nueva asociación de prestadores de servicios logísticos que sea lo suficientemente profesional a fin de establecer los estándares de calidad de sus miembros, y en el caso que así se disponga, imponer las sanciones a los miembros que no cumplan con dichos requerimientos técnicos.

El primer paso para dotar de institucionalidad al SLN es la dación de una ley que así lo establezca. Aquí se aconseja que, adicionalmente a concentrar los temas del desarrollo de la agenda logística, en dicha norma se incorpore los temas vinculados a la facilitación de comercio. Esta adición tiene como objetivo que se pueda analizar las trabas al libre flujo de bienes y servicios en la cadena de suministros de manera integral. Asimismo, esto racionalizará el número de reuniones y servirá de un ámbito eficiente para la medición de los resultados obtenidos.

En esta norma se debe incluir los temas y los agentes vinculados a la agenda de facilitación de comercio. Debiera ser afrontado el Plan Nacional Logístico, si se quiere rebautizándolo por el Plan Nacional de Facilitación de Comercio y Logística, para que se puedan eliminar todas las barreras existentes (en las fronteras y diferentes regulaciones) en las diferentes cadenas de suministros en el Perú.

Otro colorario que debiese puntualizarse es la necesidad que la adopción de políticas públicas logísticas se vaya adoptando de manera progresiva. Específicamente, en el caso del Perú, muchas

veces se menciona como ventaja competitiva del país es la de ser un *hub* regional (su ubicación central en la costa del Pacífico de Sudamérica así lo indica como tal), sin embargo, este entusiasmo, no debiera traducirse en evitar las etapas necesarias para llegar a ese nivel de sofisticación de la prestación de servicios logísticos. No es realista pensar en que Perú se constituirá en un *hub* a nivel regional, si es que no va adoptando sus políticas públicas de manera progresiva y consistente. La primera etapa debiera consistir en consolidar su SLN, para pasar a interconectar al mismo a las redes subregionales y regionales. En un último estadio, si se podría pensarse en *hub* que brinde servicios de calidad global. El avance escalonado de los países asiáticos exitosos en promover su industria logística (Corea del Sur, Japón, China y todos que han emprendido este camino), así lo indican. Teniendo en consideración la oportunidad geográfica que presenta el país para constituirse como un nodo logístico en el Pacífico Sudamericano, se debe tomar conciencia de la necesidad de dotar a los proveedores de servicios logísticos de la competitividad necesaria para que puedan tomar ventaja de esta oportunidad.

Profundizando el análisis de los proveedores logísticos, hay que tener en consideración que, hacia fines del siglo XX, se está en un proceso de integración de los operadores logísticos, que ha generado un modelo de integraciones horizontales y verticales en el mercado de proveedores de servicios logísticos. En la actualidad, los proveedores de servicios logísticos que brindaban sus servicios de manera independiente y fragmentada -hoy en franco proceso de desaparición-, están frente a grandes conglomerados de proveedores de servicios logísticos integrales que compiten en el mercado de manera global o regional.

Con la operación de los terminales portuarios por empresas privadas a mediados de este siglo, este fenómeno comienza a observarse, especialmente en el puerto del Callao. Sin embargo, a pesar de este fenómeno, Perú presenta un retraso regulatorio con relación a la integración de los servicios logísticos. Perú reglamenta a la logística de manera fragmentada y modal y tiene una miríada de entidades competentes en la materia. Con relación a la provisión de servicios logísticos, especialmente en el caso peruano, es apenas reconocido como una exportación de servicios para la devolución del Impuesto General a las Ventas (impuesto al valor agregado). Perú debiera evitar la visión y regulación de los proveedores de servicios logísticos fragmentada que hoy tiene, por ejemplo, en materia aduanera. Si bien el derecho aduanero ha regulado a estos operadores de comercio exterior de manera segmentada, esto se debió al modelo tradicional de la provisión de este tipo de servicios y, como es su objetivo principal, para que evitar que malas prácticas de éstos puedan afectar el interés fiscal. Solamente en materia aduanera, podría estudiarse la posibilidad de regular a un operador logístico integral a fin de agilizar el flujo de

bienes en la cadena de suministros, sin que con ello se pierda la eficacia del control aduanero. Este solo ajuste, combinado a que los grandes operadores logísticos nacionales y extranjeros sean incentivados para que se constituyan en operadores OEA, sería un enorme avance para la industria logística peruana.

Como fue aludido anteriormente, si el proveedor de servicios logísticos es considerado como un exportador de servicios peruanos, seguramente impactará positivamente en su marco regulatorio.

Más aún, a la fecha del presente trabajo que Perú a la fecha no cuenta con una legislación referida a los proveedores de servicios logísticos de manera integral. A nivel internacional no existe una regulación especial para los operadores logísticos de última generación. Algunos países directamente no lo plasman en una norma especial; otros crean diferentes denominaciones para operadores con diferentes tipos de responsabilidades y funciones; y por último, o se lo trata de asimilar con la figura del *freight forwarder*. Aquí se recomienda se promulgue una legislación marco (esto quiere decir lineamientos generales que permitan cierta flexibilidades para que pueda adecuarse a los cambios en la práctica de este servicio) lo que facilitará un proceso de desarrollo menos traumático.

El debate del rol que debe cumplir también debe darse en el Perú. Para el autor de esta tesis, sería imposible que esta industria se pueda desarrollar sin medidas específicas destinadas para fortalecer su competitividad. Medidas para generar un buen clima de inversión, reducción de trabas burocráticas, el establecimiento de una mejor calidad de la infraestructura, mejorar la educación e innovación en términos generales, no servirán de trampolín para promover rápidamente a los proveedores de servicios logísticos en Perú.

Es por ello que este estudio tiene algunas sugerencias sectoriales que apuntan a dotar de la competitividad necesaria a los prestadores de los servicios logísticos.

El primer paso a tomar sería el de generar conciencia que existe sobre la posibilidad de desarrollar un sector logístico robusto en Perú. En el país existen pocas personas que consideran que los operadores de servicios logísticos realizan una “exportación de servicios”. Resulta paradójico que, por un lado, se diga que el Perú podría constituirse como un *hub* logístico regional, y por el otro, no se piense en cómo desarrollar a los proveedores de servicios logísticos. A pesar de la necesidad de resolver los problemas que existen en la logística en el Perú, circunstancia que lo obliga a desarrollar tanto la infraestructura, como los servicios, no existe

paralelamente una política pública que considere a los servicios logísticos como exportación de servicios.

Perú ha tenido una muy buena experiencia en el lanzamiento de su marca país, esto podría ayudar a que, en materia de visibilidad de la industria logística peruana, se pueda repetir una experiencia similar. Los ejemplos alemanes y holandeses de constituir una marca logística país constituyen dos buenas prácticas que debieran ser analizadas por las autoridades correspondientes.

A partir de una marca logística peruana, se puede pensar en un proveedor integral de servicios logísticos. En función a la necesidad de impulsar su desarrollo, se debe generar una regulación racional, establecer un número mínimo de entidades competentes para su control eficiente que permita que operen bajo altos estándares de calidad. Una política agresiva de promoción de servicios logísticos requerirá de una legislación sistematizada que regule a estos operadores del comercio internacional. Como ya fue indicado, el primer hito legislativo estará constituido por la dación de una ley marco el desarrollo logístico y la facilitación de comercio. En segundo lugar, se necesitaría una norma que regule específicamente a los proveedores de servicios logísticos integrales (es indistinto que se denomine 3pl, simplemente ayudaría a tener clara la figura de dicho operador según las prácticas internacionales).

La legislación promocional de operadores logísticos debería establecer claramente los requisitos de ingreso (que deberían ser no discriminatorios a fin de atraer a empresas logísticas globales) y operativos (se deben establecer estándares internacionales para la provisión de dichos servicios).

Al igual que la experiencia que ha implementado Panamá, se postula que se cree una Ventanilla Única del Proveedor de Servicios Logísticos. Con este mecanismo se centralizaría y facilitaría la constitución, obtención y renovación de numerosas de licencias y autorizaciones –incluso se podría aprovechar la oportunidad para simplificar la mayor cantidad de controles que no son efectivos en la práctica- que a la fecha deben gestionar los diferentes operadores de comercio internacional en el Perú. Un buen funcionamiento de la ventanilla única propuesta implicaría que el propio Estado peruano, pueda facilitar la autorización del uso de los terrenos, la evaluación de los impactos medioambientales y la emisión de permisos de ocupación y construcción. Bajo el funcionamiento de esta ventanilla única, se podría idear que los operadores logísticos puedan entregar una garantía global por todo tipo de contingencia que podría generarse frente al Estado. Los costos que se generan por las diferentes garantías que se deben presentar ante distintas entidades del Estado, se podrían reducir considerablemente si es que se consolida una garantía

única y global. Estar frente a una sola autoridad estatal, tratando de evitar sobre-regulación y costos de cumplimiento, sería un enorme acicate, primero para los que están operando actualmente y sería una muy buena señal para los restantes. Este mecanismo de *fast-track* puede constituir un incentivo a la inversión extranjera directa en este sector.

Simultáneamente, se debería incorporar incentivos fiscales a la tercerización de servicios logísticos localizados en el Perú, esto con el fin de incrementar la demanda de los servicios logísticos en el Perú, lo que redundaría en hacer más atractivo el mercado a las firmas globales logísticas.

Otra faceta que debe acometerse es la de promover la concentración de empresas en materia logística y la formación de alianzas entre operadores globales y nacionales. Como contrapartida, hay que diseñar en dicho precepto mecanismos de apoyo a las Pymes logísticas peruanas. Hay que apuntar a su especialización en nichos determinados y su encadenamiento con empresas grandes de logística. Estas medidas permitirán a las empresas logísticas peruanas que, una vez que asimilen las buenas prácticas de sus contrapartes que compiten en el mercado global, puedan proyectarse a los mercados logísticos subregionales y regionales. Este mecanismo también debería apuntar a formalizar a las Pymes logísticas que se manejan en la economía informal.

Continuando con el conjunto de incentivos a establecerse, los operadores logísticos peruanos podrían obtener beneficios crediticios la adquisición de terrenos, bienes de capital y TICs. Por tratarse de una exportación de servicios, la ley del IGV debería disponer de manera muy específica que, la provisión de servicios logísticos, debieran recibir todas las devoluciones impositivas que le corresponden a este tipo de exportaciones.

Establecer estándares internacionales es esencial en esta materia, especialmente en un mercado en dónde existe una gran cantidad de empresas informales y se regula en función de ellas, lo que repercute negativamente en las empresas altamente profesionalizadas en logística. Esta medida, que se podrá concretar con la formación de una entidad gremial que formule dichos estándares. Habría que establecer un mecanismo mixto por el cual la asociación de operadores pueda adoptar los estándares internacionales, pero que el Estado tenga un rol, estableciendo requisitos de entrada, control de operaciones y las sanciones correctivas racionales. Se debe diseñar un sistema de control adecuado a la capacidad del Estado peruano, ya que se debe asegurar la calidad en la prestación de servicios logísticos. No sería apropiado adoptar un modelo de autorregulación como el singaporense, toda vez que no es práctica habitual en el Perú.



Medidas como incluir la obligatoriedad de una encuesta bianual sobre la calidad servicios logísticos, el establecimiento de un observatorio logístico y la creación de un sello de calidad peruano sobre los servicios logísticos, servirían como mecanismos de monitoreo de los planes promocionales para este tipo de proveedor de servicios.

A fin de fomentar la competencia en este sector, se debe instir en la puesta en marcha de un mecanismo de transparencia de los precios cobrados por cada uno de estos operadores a fin de evitar los sobre costos para este tipo de servicios.

Por último, esta norma podría incluir un plan nacional de capacitación en materia logística, a fin de enfrentar cualquier escasez de personal que podría presentarse en este sector.

Consolidado el proceso de desarrollo de los proveedores de servicios logísticos a nivel nacional, el país debe articular sus políticas públicas con los esquemas de integración en los cuales el Perú tiene como principales objetivos comerciales. No sería racional apuntar solamente al mercado doméstico, cuando éste necesariamente debe estar interconectado con el espacio económico subregional y regional. Es allí en donde empieza a tallar el DIE, ya que se estaría ingresando en la esencia de esta disciplina, toda vez que se está ante el estudio de la la ley del comercio internacional, la ley de la integración económica y otros acuerdos multilaterales.

Comenzando con el sistema multilateral de comercio, esto es la normativa de la OMC, los servicios logísticos no han sido regulados de manera integral en la Ronda Uruguay (1986-1994). Si bien están comprendidos dentro del régimen de comercio de servicios (ACGS), no cuentan ni con una clasificación sectorial propia y pueden ser regulados de manera simultánea por otras categorías de servicios como los de distribución y transporte. Por otra parte, también existen disciplinas que también afectan a estos operadores como son los derivados de la ley internacional de las inversiones y el libre flujo de ideas y tecnologías de la información a escala internacional. La especificidad de los servicios logísticas no pudo plasmarse en un acuerdo sectorial propio o en un acuerdo plurilateral en el seno de la OMC.

El entrampamiento de la Ronda Doha y las particularidades del TiSA hacen prever que la negociación de la logística dentro de la cadena de suministros globales a nivel multilateral sea muy poco probable. Perú como parte integrante del TiSA, en función a su estrategia de impulsar a sus proveedores logísticos, todavía está a tiempo de poner en la mesa de negociaciones este tipo de servicios. No es difícil imaginar que, en un futuro no muy lejano, esta disciplina deberá

ser negociada o como un sector especial o a través de diferentes cadenas productivas como podrían ser las agrícolas, textiles y mineras.

Como se ha venido registrando en los últimos años, cualquier avance en las negociaciones de los servicios logísticos se está desarrollando en diferentes mecanismos de integración regional o subregional o tratados comerciales, materia comprendida también en el DIE.

Las experiencias registradas en la región del Asia-Pacífico, serán un excelente modelo a seguir. En primer lugar, es imperioso comenzar a tener una visión más amplia de lo que se pensaba como facilitación del comercio en la frontera. Si se adopta una visión amplia del funcionamiento de toda la cadena de suministro y la necesidad de eliminar todas las barreras, especialmente dentro de las fronteras, se habrá producido un gran avance. En el Asia-Pacífico, tanto en APEC como en el ASEAN han pasado por ese proceso, lo que les ha facilitado la tarea para comenzar a destrabar todas las restricciones existentes dentro de sus propias fronteras. Perú, al ser integrante del APEC, debiera sacar mayor provecho de este foro, para adoptar las buenas prácticas de los otros integrantes.

En segundo lugar, otra lección a tener en cuenta del Asia-Pacífico es la de identificar cuáles son los cuellos de botella que afronta, primero el país, y luego realizarlo con los restantes países de la subregión y la región. Como consecuencia de la confección de este listado de restricciones surgirá la necesidad de establecer las acciones correctivas, metas –que deben ser cuantificables para que no se constituyan en letra muerta por la inacción- y sistemas de monitoreo.

Como tercera anotación resaltante, esta región también es un ejemplo de la importancia estratégica que le otorga a la logística y a la promoción de la competitividad de sus proveedores logísticos, perspectiva que debiera ser adoptada por los mecanismos de integración en donde participa el Perú.

Con relación a los servicios logísticos, como cuarta lección, habría que señalar varios aspectos resaltantes. Todas las experiencias reseñadas tienen como objetivo la eliminación de la discriminación de los proveedores de los servicios logísticos extranjeros. Si bien la liberalización de este tipo de servicios puede realizarse de manera progresiva, esta apertura serviría a facilitar las alianzas entre proveedores domésticos e internacionales. Este tipo de interacción, a su vez, permitirá a los proveedores nacionales de adquirir el *know how* de grandes actores internacionales del mercado y el conocimiento de los estándares requeridos para atender a las cadenas productivas regionales. La preocupación por mantener la libre circulación de personal calificado

también apuntaría al fortalecimiento del sector logístico nacional. El apoyo del Estado a las Pymes para que puedan integrarse a las cadenas logísticas, también debiera ser emulado por el Perú y los acuerdos comerciales regionales y subregionales en los que es parte el país. La necesidad de dotar una regulación apropiada también es una experiencia muy valiosa. Mantener una coherencia regulatoria en cuanto a los regímenes de licencias y aprobaciones para los operadores logísticos, es un indicador de la promoción de la inversión en dicho sector.

Por último, si bien los acuerdos mega-regionales serán la guía para el desarrollo de las normas comerciales en el presente siglo, todavía no se plasmado de una manera holística e integral el tema de los servicios logísticos.

El modelo mega-regional más acabado es el del TPP. Si bien no se incorpora ni un capítulo específico para las cadenas productivas globales ni se negocia a los servicios logísticos de manera particular, si se incluye la disciplina de manera expresa y se incluyen mecanismos para fortalecer a las Pymes de los países integrantes. A pesar que todavía no existe una idea de su puesta en vigencia o no, lo cierto que los antecedentes de las negociaciones serán el derrotero para profundizar en las negociaciones internacionales en los servicios logísticos.

Como fue visto en el ámbito regional latinoamericano los avances para articular una política integral regional y comprehensiva de la logística todavía es muy incipiente. Sin la implementación efectiva de las políticas nacionales logísticas, pareciera muy difícil que se puedan proyectar dichos mecanismos en la región. Los adelantos registrados en UNASUR, apuntan más bien al desarrollo de infraestructura (reuniones e investigaciones cuyos resultados que todavía no se han concretado en la realidad). En la parte blanda, en donde se ubica el desarrollo de los servicios y proveedores logísticos, solamente hay una mención a su importancia, pero ningún avance para su promoción a nivel regional.

El esquema de los acuerdos comerciales continúa con la visión tradicional de tratar a los servicios logísticos de manera fragmentada, lo que implica que el avance para promover y fortalecer a los operadores logísticos es muy poco significativo. Del mismo modo, como la gran mayoría de los TLCs cuyas partes no están próximos geográficamente, el efecto sobre dicha promoción también es muy reducido. Otra dificultad detectada en estos TLCs bilaterales es que muchos países se reservaron con bastantes excepciones la liberalización del sector logístico.

Las prioridades en materia de política comercial de Perú para promover y fortalecer a sus proveedores de servicios logísticos deberían pasar por los foros del APEC, CAN y la Alianza del

Pacífico. Las guías voluntarias que se desarrollan en el APEC para facilitar el comercio, los servicios logísticos y la conectividad deberían ser un modelo para su implementación por parte las autoridades competentes peruanas. Como ya fue dicho, Perú debe realizar las acciones necesarias para reactivar a la CAN. En el proceso de relanzamiento de la CAN, se debe apuntar a modernizar sus normas comerciales subregionales, entre ellas la de servicios y, específicamente, las vinculadas a los servicios logísticos. La CAN debe proponerse constituirse en un espacio de integración profunda en la subregión. No es posible que Perú apunte a ser un *hub* regional, sin contar con un sector de proveedores logísticos de calidad mundial y que puedan atender los mercados bolivianos ecuatorianos, países menos proclives a políticas comerciales en favor de los acuerdos comerciales.

Del mismo modo, la Alianza del Pacífico representa una gran oportunidad para constituir una plataforma adecuada para el desarrollo de proveedores logísticos. En la actualidad la normativa vigente es muy tímida para concretar dicho fin, lo que deberá ser complementado con un acuerdo sectorial logístico o de cadenas de suministro específicas (agrícola, minera, textil-confecciones, por mencionar algunos ejemplos). Los 49 países observadores en la Alianza del Pacífico constituyen una enorme oportunidad para poder suscribir los acuerdos mencionados inter-bloques regionales. El retiro de los Estados Unidos del TPP ha generado una enorme expectativa para la Alianza del Pacífico sea un bloque comercial que sirva de vehículo para la integración con otros esquemas como el APEC, ASEAN o el RCEP.

La cultura milenaria de los habitantes originarios de estas tierras, que se tradujo en enormes obras arquitectónicas, seguramente tuvo detrás una logística para poder concretarlas. Tal vez esta memoria colectiva deba ser rescatada para los peruanos lleven a cabo el enorme desafío para que puedan desarrollar este tipo de negocio.

## Referencias Bibliográficas

### Libros

ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE y THE ASIAN DEVELOPMENT BANK INSTITUTE (2015) *Connecting South Asia and Southeast Asia*. [Libro electrónico]. A Joint Study of the Asian Development Bank and the Asian Development Bank Institute. [Consulta: 10 febrero 2017]. ISBN 978-4-89974-048-3 (PDF).

BERROZPE MARTÍNEZ, A. (2012) *La Cadena De Valor De Los Operadores Logísticos En España: Un Análisis Empírico*, p. 45. Editor: Lulu.com, 16 de mayo de 2012.

CARMONA GÓMEZ, E. (2011) *Estrategias de la cooperación en transporte terrestre en América del Norte*. Parte Cuarto: Cooperación en medio ambiente, transporte y cambio climático, en *Cooperación en ciencia y tecnología en América del Norte y Europa*. México: CISAN; Conacyt, 2011. 291 p. Edit Antal y Fidel Aroche Reyes, eds.

COSIO JARA, F. (2012). *Comentarios a la Ley General de Aduanas*. Decreto Legislativo N° 1053, p. 203. Lima: Jurista Editores E.I.R.L, Lima. ISBN:978-612-4066-80-1

HERDEGEN M. (2012) *Derecho Económico Internacional*. Matthias Herdegen; traducción de Katia Fach Gómez y otros. —Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Fundación Konrad Adenauer. 2012.

HERDEGEN M. (2016) *Part I Contents, History, and Structure of International Economic Law*, in *Principles of International Economic Law*, Oxford University Press, New York, Second Edition

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, J. y HERNÁNDEZ GARCÍA S. (2002) *Marco conceptual de la cadena de suministros: un nuevo enfoque logístico*. Publicación Técnica. [en línea]. Secretaría de Comunicaciones y Transporte e Instituto Mexicano de Transporte. 2002, N° 215 [fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/alumnos/tradeoff/docu/marco>.

RIMMER, P. (2014). *Asian-Pacific Rim Logistics*. Global Context and Local Policies, p.p. 32-33. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA.

SCHRAMM, H.-J. (2012). *Freight Forwarder's Intermediary Role in Multimodal Transport Chains*, p.p. 55-56-57. Contributions to Management Science, DOI 10.1007/978-3-7908-2775-0 1, © Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012.

SHEFFI, Y. (2014). *Clústeres Logísticos*. Brindando valor e impulsando el crecimiento, p. 177. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial S.R.L.

## Capítulo de Libros

ASIAN DEVELOPMENT BANK y UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. (2013) *Trade: Trade-Related Infrastructure and Services*. En Designing and Implementing Trade Facilitation in Asia and the Pacific 2013 Update, [Libro en línea]. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2013, p. 88. [Consulta 10 febrero 2017] ISBN 978-92-9254-201-6 (PDF)

EDER, T. (2015). *Logistics Services*. Chapter 3, en U. S. Commission, Recent Trends in U.S. Services Trade: 2015 Report, May 2015, Publication Number: 4526, Investigation Number: 332-345. Recuperado 13/2/17

ELMS, D. (2016) *The Origins and Evolution of TPP Trade Negotiations*. En S. B. KAWAI, Trade Regionalism in the Asia-Pacific: Developments and Future. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute. ISBN-978-981-4695-45-9. First published in Singapore in ISEAS Publishing

HELBLER, M. Y WIGNARAJA (2015) *¿Plurilateral trade agreements: an overlooked but powerful force for international trade opening for Asia? Asia Pathways*. A blog of the Asian Development Bank. [en línea]. 10 febrero 2015. Disponible en: <<https://www.asiapathways-adbi.org/2015/02/plurilateral-trade-agreements-an-overlooked-but-powerful-force-for-international-trade-opening-for-asia/>>

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (2011) *Chapter 6 National Logistics Strategy*, p.p. 6-1-6-2, en The Comprehensive Study on Logistics System in Lao People's Democratic Republic, Final Report, Volume 1: National Logistics Strategy, January, 2011. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <[http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/12019964\\_01.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12019964_01.pdf)>

LI, KENA. (2014) *Policies and Plans on China's Logistics Development*, p. 51, en B.-l. Liu et al. (eds.), *Contemporary Logistics in China: Consolidation and Deepening*, Current Chinese Economic Report Series, DOI 10.1007/978-3-642-34525-8\_4, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014.

NGUYEN, AL. & TRI VO, T. (2015). *Enhancing East Asian Connectivity: What Can ASEAN and Japan Do?* En Rizal Sukma and Yoshihide Soeya, eds., *Navigating Change: ASEAN- Japan Strategic Partnership in East Asia and Global Governance*. Tokyo: Centre for International Exchange. ISBN 978-4-88907-144-3.

WONG, M. y HOOLLWEG, C. (2015) *12 Regulatory restrictions in logistics services of ASEAN+6 economies*, en C. Findlay, *ASEAN and Regional Free Trade Agreements*. Routledge and the Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA)

#### Artículos de revistas

ARMSTRONG & ASSOCIATES, INC. (2014) *Global and Regional Infrastructure, Logistics Costs, and Third- Party Logistics Market Trends and Analysis* January, 2014

BALDWIN, R. (2012) *WTO 2.0: Global governance of supplychain trade*. CEPR *POLICY INSIGHT*, 2012, No. 64, December 2012, p.p. 1-24.

BANOMYONG, R.; THAI, V. y YUEN, K. (2015). *Assessing the National Logistics System of Vietnam*. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 2015, Volume 31 Number 1, 21-58.

BANOMYONG, R.; THAI, V. & YUEN, K. (2015) *Assessing the National Logistics System of Vietnam*. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. Volume 31 Number 1, p. 42. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ajsl.2015.03.002>.

BARBERO, J. A. (2010) *La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño*. Notas Técnicas, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente. 2010, IDB- TN- 103.

BASU DAS, S., PHUONG THAO, P. T. & JAMES, C. R. (2013). *APEC and ASEAN Connectivity: Areas of Mutual Interest and Prospects of Cooperation, ISEAS Perspective*, 2013, No 28, 8 Mayo, ISSN 2335-667.

BERNAL PISFIL, F. (16 de octubre de 2011). *Agente de Aduanas. Actualidad Empresarial N° 241*. Segunda Quincena de octubre de 2011, págs. IX-1 y 2.

BIANCHI, E. y SZPAK, C. (2013) *Cadenas Globales de Producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza, Programas de Cátedras de la OMC/FLACSO*, 2013, 18.

BRADBURY, S. (2002) *Planning Transportation Corridors in Post-NAFTA North America*, p. 1. Journal of the American Planning Association Vol. 68, Iss. 2, 2002, <http://dx.doi.org/10.1080/01944360208976261>

CALATAYUD, A., ET. AL (2016) *Understanding connectivity to international markets: a systematic review, Transport Reviews*, 2016, 36:6, 713-736.

DALLE, D., FOSSATI, V. Y LAVOPA, F. (2013) “Cadenas globales de valor y políticas de desarrollo: trazando los límites de las visiones liberales de inserción a la economía global”. *Revista Argentina de Economía Internacional*, Número 2, diciembre 2013.

DAMURI, Y. (2014) *Integración regional en el Asia Oriental: retos y perspectivas del RCEP*, Puentes, 2014, Volumen 15, N° 69.

DEE, P. (2015) *Monitoring the Implementation of Services Trade*. Reform towards an ASEAN Economic Community. ERIA Discussion Paper ERIA-DP-2015-44. May 2015

EFTESTØL-WILHELMSSON, E., BASK, A. y RAJAHONKA, M. (2014) *Intermodal Transport Research: A Law and Logistics Literature Review with EU Focus*. *European Transport Law Journal*, 2014, Vol. XLIX N° 6, pp. 609-674

FANJUL, E. (2016) *Deslocalización empresarial: nuevas tendencias y oportunidades*, [en línea]. Publicado en *Economía internacional*, España. 17/03/2016. [Fecha de consulta: 1 diciembre 2016]. Disponible en: <<http://www.blog.rielcano.org/deslocalizacion-empresarial-nuevas-tendencias-y-oportunidades/>>



FERGUSON, I., MCMINIMY y WILLIAMS, B. (2015) *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*. Congressional Research Service, R42694, March 20, 2015, p. 45.

FRÉMONT, A. (2009) *Empirical Evidence for Integration and Desintegration of Maritime Shipping, Port and Logistics Activities*. Joint Transport Research Centre. January 2009. Discussion Paper N° 2009-1-OECD/ITF, p. 6.

GELOSO GROSSO, M. & SHEPHERD, B. (2010). *Air Cargo Transport in APEC: Regulation and Effects on Merchandise Trade*. Journal of Asian Economics Volume 22, Issue 3, Pages 203-266 (June 2011)

GRIETJE BAARS ET. AL. (2016) *The role of law in global value chains: a research manifesto*, School of Law Faculty Publications. Paper 52.

HAMANAKA, S. y SHEPHERD, B. (2015) *Overcoming Trade Logistics Challenges: Asia-Pacific Experiences*. Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics, Vol. 27 Issue: 3

HOEKMAN, B. (2014) *Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO*. EUI Working Paper RSCAS 2014/27, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-88. ISSN 1028-3625

HOEKMAN, B. y JACKSON S. (2013) *Reinvigorating the trade policy agenda: Think supply chain!* VOX CEPR's POLICY PORTAL [en línea]. 23 de enero de 2013. [fecha de consulta: 7 setiembre 2016]. Disponible en <http://voxeu.org/article/reinvigorating-trade-policy-agenda-think-supply-chain>.

JAIMURZINA A., PÉREZ SALAS G. y SÁNCHEZ R. (2015). *Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 2015, LC/L. 4107

JAIMURZINA, A., PÉREZ-SALAS, G. Y SÁNCHEZ, R. (2016) *Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional: marco conceptual y experiencia regional*, Boletín FAL, Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, 2016, N° 345, número 1,

KESKIN, M. H. (2012) *The exigence of the common logistics policy for European community and the deconstruction of the common transportation policy*. African Journal of Business Management, 2012, Vol.6 (43), pp. 10697-10707

KOŹLAK, A. (2008) *Transport as a factor and subject of globalization*. Procedia Economics and Finance, 2015, Volume 27, Pages 42-47. ISBN 979-80- 969745-1-0 s

KUNAKA, CH., MUSTRA, M., SAEZ, S. (2013) *Trade Dimensions of Logistics Services: A Proposal for Trade Agreements*. Policy Research Working Paper, Banco Mundial, 2013, N° 6332

MANGAN, J., LAIWANI, C. & FYNES, B. (2008), *Port-centric logistics*, *International Journal of Logistics*. Management, Vol. 19, p.36.

MORÁN, M. R. (2016) *Ocho propuestas para impulsar el comercio en la Comunidad Andina*. Revista Electrónica Conexión ESAN. 7 de abril 2016. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <<http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2016/04/07/ocho-propuestas-para-impulsar-el-comercio-en-la-comunidad-andina/>>

PARK, H. Y LEE, Y. (2015). *The Efficiency and Productivity Analysis of Large Logistics Providers in Korea*. The Asian Journal of Shipping and Logistics, p.p. 469-470. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ajsl.2016.01.005>

PATALINGHUG, E. (2015) *Supply Chain Connectivity: Enhancing Participation in the Global Supply Chain*. Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 2015-14

PORTUGAL-PEREZ A. y WILSON J. (2010) *Export Performance and Trade Facilitation Reform*. Policy Research Working Paper Banco Mundial, 2010, 5261.

ROBLES, E. (2013) *Facilitación del comercio en APEC, la participación de Latinoamérica en la conectividad de sus cadenas de suministro, ¿soft o hard? Puentes*. Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina. [en línea]. 7 de octubre de 2013, Volume 14 - Number 6. [fecha de consulta: 15 abril 2016]. Disponible en: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/facilitaci%C3%B3n-del-comercio-en-apec-la-participaci%C3%B3n-de-latinoam%C3%A9rica-en-la>>.

RODRIGUE, J-P. ET AL. (2017) *Transport Planning and Policy*. En *The Geography of Transport Systems*. [Libro en línea]. New York: Routledge, Fourth Edition, [Consulta: 9 Marzo 2017], 440 pages. ISBN 978-1138669574

ROSALES, O., HERREROS, S., FROHMANN, A. y GARCÍA MILLÁN, T. (2013) *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*. CEPAL, Serie del Comercio Internacional No. 123. Publicación de las Naciones Unidas. ISSN 1680-869X LC/L.3710.

SASLAVSKY, D. Y SHEPHERD, B. (2012). *Facilitating International Production Networks: The Role of Trade Logistics*, Policy Research Working Paper 6224, Octubre 2012, p. 2.

SAVY, M. (2016). *Logistics as a political issue*. *Transport Reviews*, 36:4, 413-417

SUGIE, K. ET AL. (2014) *Services Trade Restrictiveness Index (SRTI): Logistics Services*. OECD Trade Policy Papers No. 183, OECD Publishing, Paris.

TELLO, M. (2015) *La maldición de los recursos naturales revisada. Cómo integrarse a las cadenas globales de valor*. *Bioeconomía Global. Integración & Comercio* [en línea]. Enero – Julio 2015, N° 39. [Fecha de consulta: 31 marzo 2017]. Disponible en: <<http://www19.iadb.org/intal/icom/?ant=39>>

TOMASSIAN, G., PÉREZ SALAS, G. Y SÁNCHEZ, R. (2010) *Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales*. Serie de Recursos Naturales CEPAL, 2010, N° 152

TRACHTMAN, J. (1996). *The International Economic Law Revolution*, 17 U. Pa. J. Int'l L. 33 (1996).

TREPINS, D. (2016) *European Logistics Update: Post-Brexit U.K. moving ahead, but in which direction?* *Logistics Management*. 5 de octubre 2016. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://www.logisticsmgmt.com/article/post\\_brexit\\_u.k.\\_moving\\_ahead\\_but\\_in\\_which\\_direction](http://www.logisticsmgmt.com/article/post_brexit_u.k._moving_ahead_but_in_which_direction)>

WATANUKI, M. (2015) *Review of Logistics Service Regulations for Freight Forwarding Business*. What should be Addressed for Better Logistics Regulatory Framework? p.p. 12-13. Policy Research Working Paper No. 7401, World Bank Group.

## Monografías

BALUCH, I. (2006) *The Changing Role of Freight Forwarders*, [Fecha de consulta 11 agosto 2016]. Disponible en:

<[www.elleryfreight.co.nz/files/links\\_sources/baluch\\_freightorward\\_role.pdf](http://www.elleryfreight.co.nz/files/links_sources/baluch_freightorward_role.pdf)>

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA -CAF- (2016) *Perfil Logístico de América Latina (PERLOG)*, Perú, p. 51. Scioteca [en línea], [fecha de consulta: 15 febrero 2017], ISBN: 978-980-422-025-8. Disponible:

<[http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/982/PERU\\_14DIC\\_VF.pdf?sequence=38&isAllowed=y](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/982/PERU_14DIC_VF.pdf?sequence=38&isAllowed=y)>

HICKSON, A., WIRTH, B. AND MORALES, G. (2008) *Supply Chain Intermediaries*. University of Manitoba, Transport Institute. Manitoba, p. 4. [Fecha de consulta: 2 abril 2017]. Disponible en:

<[https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/scIntermediariesfinalwithcover\(1\).pdf](https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/scIntermediariesfinalwithcover(1).pdf)>

STEPHENSON, S. (2013) *Global Value Chains: The New Reality of International Trade*. E15 Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum [en línea]. Diciembre 2013. [fecha de consulta: 30 marzo 2017]. Disponible en:<[www.e15initiative.org/](http://www.e15initiative.org/)> ISSN 2313-3805

STEPHENSON, S. (2016) *Trade Governance Frameworks in a World of Global Value Chains: Policy Options*. E15 Expert Group on Global Value Chains: Development Challenges and Policy Options – Policy Options Paper. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum [en línea]. Enero 2016. [fecha de consulta: 30 marzo 2017]. Disponible en:<[www.e15initiative.org/](http://www.e15initiative.org/)> ISSN 2313-3805

UNESCAP (2011) *Guidelines for Minimum Standards and Codes of Professional Conduct for Freight Forwarders, Non-Vessel Operating Common Carriers and Multimodal Transport Operators*, [informe en línea]. [Fecha de consulta: 2 abril 2017]

UNESCAP (2013). *Guide to Key Issues in Development of Logistics Policy*. [Libro en línea]. Division of Transport, p. 8. [Consulta: 15 febrero 2017] Disponible en: [http://www.unescap.org/sites/default/files/Logistics\\_policy\\_fulltext.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/Logistics_policy_fulltext.pdf).

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (2011). *El mercado de almacenamiento aduanero en el terminal aéreo del Callao*, p. 2. Recuperado 15/2/17 <http://transparencialogistica.blogspot.pe/2013/06/adex-temas-operacion-aeroportuaria.html>

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (2013) *El mercado de almacenamiento aduanero en el terminal aéreo del Callao*. Actualidad de Transparencia Logística [en línea]. [Fecha de consulta: 2 mayo 2013]. Disponible en:

<<http://transparencialogistica.blogspot.pe/2013/06/adex-temas-operacion-aeroportuaria.html>>

## Informes

ADVANCED LOGISTICS GROUP (2009) Estudio 15: Estudio orientado a reglamentar la asignación de responsabilidades en servicios portuarios brindados a la carga. Proyecto UE-Perú/PENX. Septiembre 2009, p. 92. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/Sites/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/140.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/Sites/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/140.pdf)>

ADVANCED LOGISTICS GROUP (2009). *Estudio 15: Estudio orientado a reglamentar la asignación de responsabilidades en servicios portuarios brindados a la carga*. Proyecto UE-Perú/PENX. Septiembre 2009, p. 85. Recuperado 10/2/17 [http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/Sites/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/140.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/Sites/ueperu/licitacion/pdfs/Informes/140.pdf)

APEC (2002) *APEC Trade Facilitation Action Plan* [Fecha de consulta: 6 mayo 2016]. Disponible en:

<[http://www.apec.org/~media/Files/AboutUs/Action%20Plans/03\\_cti\\_tfactionplan.pdf](http://www.apec.org/~media/Files/AboutUs/Action%20Plans/03_cti_tfactionplan.pdf)>.

APEC (2007) *APEC's Second Trade Facilitation Action Plan* [Fecha de consulta: 6 mayo 2016]. Disponible en:< <http://www.apec.org/en/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/~media/1E898BBD474347F8807AB1EB44E1C6DE.ashx>>.

APEC (2009) *Appendix 8 Supply-Chain Connectivity Framework 2009/AMM/01 app08*. 21st APEC Ministerial Meeting - Plenary Session, Singapur, p. 2. [Consulta: 10 febrero 2017] Disponible en:

<<http://www.apec.org/Groups/~media/1D25FA13CCDB467CA1D2B770BE963F1D.ashx>>.

APEC (2010) *Supply-Chain Connectivity Framework*) [Fecha de consulta: 6 mayo 2016]. Disponible en:

<<http://www.apec.org/Groups/~media/1D25FA13CCDB467CA1D2B770BE963F1D.ashx>>

APEC (2011) *Transborder Control and Optimal Transborder Logistics Final Report*. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1242](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1242)>

APEC (2013) *APEC Supply-Chain Connectivity Framework Annex 4*, [Fecha de consulta: 6 mayo 2016]. Disponible en:

<[http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1457](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1457)>

APEC (2013) *APEC Supply-Chain Connectivity Framework Annex 4*. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1457](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1457)>

APEC (2013) *The 2013 Interim Assessment for Supply Chain Connectivity Framework Action Plan*. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1411](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1411)>

APEC (2014) *Annex D APEC Connectivity Blueprint for 2015-2025*. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014\\_aelm/2014\\_aelm\\_annexd.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_annexd.aspx)>

APOYO CONSULTORÍA. (2015). *Estudio sobre la medición del grado de competencia intra-portuaria en el terminal portuario del Callao*. Segundo Entregable. Preparado para OSITRAN. Abril, 2015, p. 146. Recuperado 10/2/17

<https://www.ositran.gob.pe/joomlatools-files/docman-files/RepositorioAPS/0/0/par/000001-TEMP/CONSULTAS/02-%20ESTUDIO%20DE%20APOYO%20CONSULTORIA%20PARTE%201.pdf>

ASEAN (2007) *Appendix 1 Roadmap for the Integration of Logistics Services, en 2007 ASEAN Sectoral Integration Protocol for the Logistics Services Sector*, p.p. 1-2-3-4-5-6. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <<https://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2007%20ASEAN%20Sectoral%20Integration%20Protocol%20for%20the%20Logistics%20Services%20Sector-pdf.pdf>>

ASEAN (2011) *Master Plan on ASEAN Connectivity*. First published: December 2010 1st Reprint: January 2011 ISBN 978-602-8411-62-2. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://www.asean.org/storage/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/4\\_Master\\_Plan\\_on\\_ASEAN\\_Connectivity.pdf](http://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/4_Master_Plan_on_ASEAN_Connectivity.pdf)>

ASEAN (2015) *The ASEAN Economic Community Blueprint 2025*. ISBN 978-602-0980-59-1, p. 3. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:<<http://www.asean.org/storage/images/2015/November/aec-page/AEC-Blueprint-2025-FINAL.pdf>>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES y ALG (2011). *Plan de Desarrollo de Servicios*

*Logísticos de Transporte*, Parte A - Diagnóstico Final. Capítulo 8 – Anexos, [en línea], de 6 de julio 2011, p. 141. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: <https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/Diagn%C3%B3stico%20Final%20-%20Anexos.pdf>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES Y ALG (2014) *Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte Plan de Mediano y Largo Plazo*. [en línea], de agosto 2014, pp. 66-67. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: [https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/PMLP\\_MTC%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf](https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/PMLP_MTC%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE MÉXICO (2013) *Definición de un sistema nacional de plataformas logísticas y plan de implementación*, p. 57. [Fecha de consulta: 17 febrero 2017]. Disponible en: <http://www.elogistica.economia.gob.mx/swb/work/models/elogistica/Resource/12/1/images/ResEjecProyectoSNPLM%C3%83%C2%A9xico.pdf>.

BANCO MUNDIAL (2016) *Análisis Integral: 5 cadenas logísticas. Práctica Global de Transporte y Tecnologías de la Información Región de América Latina y el Caribe*. Análisis Integral de Logística en Perú Parte 1: Resultados Agregados y Lineamientos Estratégicos. [en línea], Encargado de proyecto: Cecilia Briceño-Garmendia, de 26 de abril, 2016, p. 16. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en: [http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/facilitacion\\_comercio\\_exterior/Analisis\\_Integral\\_Logistica\\_Peru.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/facilitacion_comercio_exterior/Analisis_Integral_Logistica_Peru.pdf)

BRAITHWAITE, A. (2011) *UK Freight Transport: setting a coherent strategy and direction for 2020 and beyond*. A white paper prepared to promote the debate on transport policy. LCP Consulting Ltd – March 2011, p. 2. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <http://www.abi3l.com/Future%20of%20freight%20-%20White%20Paper.pdf>

CLECAT Y FIATA (2014) *Role of Freight Forwarders and Logistics in Intermodal Chains*. Position on the UNECE Workshop on the Role of freight forwarders and logistics



in intermodal transport chains. Joint Position Paper, junio 2014, p. 5. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://fiata.com/fileadmin/user\\_upload/documents/Position\\_Papers/Role\\_of\\_freight\\_forwarders\\_and\\_logistics\\_in\\_intermodal\\_transport\\_chains.pdf](http://fiata.com/fileadmin/user_upload/documents/Position_Papers/Role_of_freight_forwarders_and_logistics_in_intermodal_transport_chains.pdf)>.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007) *Plan de acción para la logística del transporte de mercancías*.

[Internet], EUR-LEX. [Consultado: 6 diciembre 2016]. Disponible en:<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006SC0820>>

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS *Apéndice del Anexo de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. La logística del transporte de mercancías en Europa – la clave para la movilidad sostenible de 28 junio 2006. [Internet], EUR-LEX. [Consultado: 6 diciembre 2016]. Disponible en:

<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006SC0820>>

COMISIÓN ESTRATEGIA 2030 DE PUERTOS Y SU LOGÍSTICA – Chile-. (2015) *Logística y Puertos: una plataforma estratégica de desarrollo para Chile*. Informe Final. Julio, 2015, p. 12. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:<<http://www.innovacion.cl/wp-content/uploads/2016/01/ESTRATEGIA-2030-DE-PUERTOS-Y-SU-LOG%C3%8DSTICA.pdf>>

CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2014) *Agenda de Competitividad 2014-2018. Rumbo al Bicentenario*. [en línea]. 27 de junio de 2014, [Fecha de consulta: 2 mayo 2016]. Disponible en:<[http://www.cnc.gob.pe/images/upload/paginaweb/archivo/6/Agenda%20de%20Competitividad%202014-2018\\_RumboBicentenario.pdf](http://www.cnc.gob.pe/images/upload/paginaweb/archivo/6/Agenda%20de%20Competitividad%202014-2018_RumboBicentenario.pdf)>.

CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2015) *Segunda Rendición Técnica Agenda de Competitividad 2014-2018*. Línea Estratégica: Internacionalización, noviembre 2015. [Fecha de consulta: 2 mayo 2016]. Disponible en:<[http://www.cnc.gob.pe/images/upload/paginaweb/archivo/9/PPT\\_INTERNAC.pdf](http://www.cnc.gob.pe/images/upload/paginaweb/archivo/9/PPT_INTERNAC.pdf)>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
(2007) *Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga. Documento Conpes 3489 (2007)*.  
[Fecha de consulta: 17 febrero]. Disponible en:

<[http://www4.unfccc.int/sites/nama/\\_layouts/UN/FCCC/NAMA/Download.aspx?ListName=NAMA&Id=82&FileName=CONPES%203489%202007%20-%20Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20transporte%20p%C3%ABlico%20automotor%20de%20carga.pdf](http://www4.unfccc.int/sites/nama/_layouts/UN/FCCC/NAMA/Download.aspx?ListName=NAMA&Id=82&FileName=CONPES%203489%202007%20-%20Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20transporte%20p%C3%ABlico%20automotor%20de%20carga.pdf)>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
(2008) *Política Nacional de Competitividad y Productividad, Documento Conpes 3527, 2008*. [Fecha de consulta: 17 febrero 2017]. Disponible en:

<<http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sneci/Documents/Conpes-3527-de-2008.pdf>>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN  
(2008) *Política Nacional Logística. Documento Conpes 3547, 2008*. [Fecha de consulta: 17 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://www4.unfccc.int/sites/nama/\\_layouts/UN/FCCC/NAMA/Download.aspx?ListName=NAMA&Id=82&FileName=CONPES%203547%20-20Politica%20Nacional%20Logistica.pdf](http://www4.unfccc.int/sites/nama/_layouts/UN/FCCC/NAMA/Download.aspx?ListName=NAMA&Id=82&FileName=CONPES%203547%20-20Politica%20Nacional%20Logistica.pdf)>

DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2011) *The Logistics Growth Review- Connecting People with Goods*. November 2011, 13-16-20-21-26. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/3819/logistics-growth-review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3819/logistics-growth-review.pdf)>.

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE -UNECE- (2014) *Role of freight forwarders and logistics in intermodal transport chains*. En actas del Inland Transport Committee

Working Party on Intermodal Transport and Logistics Fifty-seventh session Geneva, 10–11 November 2014 Item 7 (b) of the provisional agenda Annual themes on Intermodal Transport, ECE/TRANS/WP.24/2014/3, 22 August 2014

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE -UNECE- (2015) *Study on National Logistics master plans*. En actas de Inland Transport Committee Working Party on Intermodal Transport and Logistics. Preparing National Master Plan on freight transport and logistics. 15 December 2015. ECE/TRANS/WP.24/2015/5, 21th September 2015

ECORYS, FRAUNHOFER, TCI, PROGNOSES AND AUEB-RC/TRANS. (2015) *Chapter 4 Mid to long-term logistics policy, en Fact-finding studies in support of the development of an EU strategy for freight transport logistics*. Lot 1: Analysis of the EU logistics sector. Final Report. January 2015. [Informe en línea]. January 2015. [Consulta: 13 febrero 2017] Disponible

en:<<http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/studies/doc/2015-01-freight-logistics-lot1-logistics-sector.pdf>>

FEDERAL MINISTRY OF TRANSPORT AND DIGITAL INFRASTRUCTURE -GERMANY- (2016) *Freight Transport and Logistics Action Plan - Towards a Sustainable and Efficient Future*. Published by Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure. First update, June 2016, p. 2. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/freight-transport-logistics-action-plan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/freight-transport-logistics-action-plan.pdf?__blob=publicationFile)>

FEDERAL MINISTRY OF TRANSPORT, BUILDING AND URBAN -GERMANY-. (2010). *Freight Transport and Logistics Action Plan – Logistics Initiative for Germany*. December 2010. Published and printed by: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, p. 2. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:<[http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/masterplan-freight-transport-and-logistics.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/masterplan-freight-transport-and-logistics.pdf?__blob=publicationFile)>

FREIGHT TRANSPORT ASSOCIATION & PWC (2014) *The Logistics Report 2014*. ISBN: 978 1 905849 39 0, introducción. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:<<https://www.pwc.co.uk/transport-logistics/assets/lr14-report-web-060514.pdf>>

GAMARRA PASTOR, E. (2006). *Consultoría "Investigaciones sobre el Nivel de Competencia relacionado con el mercado de Servicios Portuarios"*. Informe Técnico Final. Preparado para el INDECOPI. Investigación sobre niveles de competencia en los mercados de servicios a la carga en los terminales portuarios de Paita, Callao y Matarani, p. 47. [Fecha de consulta 13 febrero 2017]. Disponible en:

<http://www.apam-peru.com/documentacion/BIBLIOTECA/informetecnicofinal.pdf>.

INDEPENDENT TRANSPORT COMMISSION -UNITED KINGDOM- (2014) *Improving the efficiency of freight movements: the contribution to UK economic growth. Interim Report*. Published by the Independent Transport Commission, July 2014, p. 5. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:<<http://www.theitc.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/ITC-Freight-interim-report-July-14.pdf>>

MINCETUR (2015) *Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://transparencia.mincetur.gob.pe/documentos/newweb/Portals/0/transparencia/proyectos%20resoluciones/RM\\_051\\_2015\\_PLAN.pdf](http://transparencia.mincetur.gob.pe/documentos/newweb/Portals/0/transparencia/proyectos%20resoluciones/RM_051_2015_PLAN.pdf)>

MINCETUR (2016) *Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*, página 67. [Fecha de consulta: 2 enero 2017]. Disponible en:

<[http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/plan\\_exportador/Penx\\_2025/PENX\\_FINAL\\_101215.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/plan_exportador/Penx_2025/PENX_FINAL_101215.pdf)>

MINCETUR (2016). *Guía del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*. libro en línea. Primera Edición: octubre 2016, p. 17. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en: <[http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/facilitacion\\_comercio\\_exterior/ficha\\_facilitacion\\_acuerdo.pdf](http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/facilitacion_comercio_exterior/ficha_facilitacion_acuerdo.pdf)>

MINCETUR. (2009) *Guía de orientación al usuario del transporte aéreo Volumen II*. Proyecto de Cooperación UE-Perú/PENX. Primera edición: agosto 2009

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO E INDUSTRIA DE CHILE  
(s.f.) *Creación de Programa de Competitividad e Innovación logística*, [Fecha de consulta: 29 enero 2017]. Disponible en:

<<http://www.agendaproductividad.cl/ejes/infraestructura/creacion-de-programa-de-competitividad-e-innovacion-logistica/>>.

MINISTERIO DE FOMENTO DEL GOBIERNO ESPAÑOL (2013).  
*Estrategia logística de España*. 25 de noviembre 2013, p. 5. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/PLANES/ESTRATEGIA\\_LOGISTICA/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/PLANES/ESTRATEGIA_LOGISTICA/)>

NETHERLANDS OFFICE FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY (2013)  
*Smart Logistics in the Netherlands*, p.4. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:<[https://www.rvo.nl/sites/default/files/2013/11/Smart%20Logistics%20\(ENG\).pdf](https://www.rvo.nl/sites/default/files/2013/11/Smart%20Logistics%20(ENG).pdf)>

OACI-OMA. (2013). *El transporte mundial de la carga aérea. Cadena de suministro segura para la carga aérea y el correo y directrices en materia de facilitación*. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://www.icao.int/Security/aircargo/Moving%20Air%20Cargo%20Globally/ICAO\\_WCO\\_Moving\\_Air\\_Cargo\\_es.pdf](http://www.icao.int/Security/aircargo/Moving%20Air%20Cargo%20Globally/ICAO_WCO_Moving_Air_Cargo_es.pdf)>

OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA -ESPAÑA-.  
(2015). *Informe anual del 2015*, p. 30. [Fecha de consulta 13 febrero 2017]. Disponible en:<[http://observatoriotransporte.fomento.es/NR/rdonlyres/0AE839CF-9E00-46F3-A27C-88B14AC37715/136237/INFORME\\_OTLE\\_2015.pdf](http://observatoriotransporte.fomento.es/NR/rdonlyres/0AE839CF-9E00-46F3-A27C-88B14AC37715/136237/INFORME_OTLE_2015.pdf)>

OCDE/CEPAL/CAF (2013) *Políticas para desarrollar la logística en América Latina. En Perspectivas Económicas de América Latina 2014*, Editorial: OCDE, CEPAL

OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DEL  
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (2012) *Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transporte. Planes de acciones inmediatas*. Julio de 2012, p.p. 9-8. [Fecha de consulta 5 noviembre 2016]. Disponible en:

<[https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/PAI\\_MTC\\_Versi%C3%B3n\\_Final.pdf](https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/files/estudios/PAI_MTC_Versi%C3%B3n_Final.pdf)>

PANALPINA (s.f.) *Normas modelo de la FIATA (Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios) para servicios transitarios*, artículo 2°. [Fecha de consulta: 18 mayo 2016]. Disponible en:

<[http://www.panalpina.com/content/www/esp/en/home/terms-and-conditions/\\_jcr\\_content/contentParSys/download/downloadList/normas\\_modelo\\_de\\_la\\_.spooler.download/140127%20FIATA\\_Spanisch%20Spain.pdf](http://www.panalpina.com/content/www/esp/en/home/terms-and-conditions/_jcr_content/contentParSys/download/downloadList/normas_modelo_de_la_.spooler.download/140127%20FIATA_Spanisch%20Spain.pdf)>

PHAM, D. M., ET. AL. (2013). *Trade Facilitation, Value Creation, and Competitiveness: Policy Implications for Vietnam's Economic Growth Volume 1*. World Bank and National Committee for International Economic Cooperation, p. 132. [Fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/242601468337904353/Trade-facilitation-value-creation-and-competiveness-policy-implications-for-Vietnams-economic-growth>>.

PWC MÉXICO (2014) *La Alianza del Pacífico: Una nueva era para América Latina*. [Informe en línea]. Primera edición octubre 2014, p.p. 8-12. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:<<https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/archivo/2014-10-alianza-pacifico-baja.pdf>>.

PWC UNITED KINGDOM. *Transport & logistics*. [en línea]. [Fecha de consulta: 1 diciembre 2016]. Disponible en:< <http://www.pwc.co.uk/industries/transport-logistics/transport-and-logistics-logistics-posts.html>>

SGUT, M. (2005). *Estudio de los Costos y Sobrecostos Portuarios del Puerto del Callao. Proyecto Crecer – USAID*, enero 2005, p. 9. Recuperado 15/2/17 <http://www.apam-peru.com/documentacion/BIBLIOTECA/costosysobrecostos.pdf>

SUBSECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO -MÉXICO-. (2008) *Agenda de Competitividad en Logística 2008-2012*. Abril de 2008, p. 4. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/dircomercio/uploads/AGENDA%20LOGISTICA%202008\(2\).pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/dircomercio/uploads/AGENDA%20LOGISTICA%202008(2).pdf)>

SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES -CHILE- (2014) *Planificación Estratégica Programa de Desarrollo Logístico*. Marzo 2014, p. 3. Recuperado 15/2/17 [https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2013/12/PROGRAMA\\_DE\\_DESARROLLO\\_LOGISTICO.pdf](https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2013/12/PROGRAMA_DE_DESARROLLO_LOGISTICO.pdf)

TEXAS A&M TRANSPORTATION INSTITUTE (2014) *NAFTA 20 Years After Study Release What do recent research studies tell us about where are we and where we are headed? A meta-analysis released by the Texas A&M Transportation Institute*, p. 3. [Consulta: 15 febrero 2017] Disponible en: <<http://d2dtl5nnlpfr0r.cloudfront.net/tti.tamu.edu/documents/TTI-2014-4.pdf>>

THE CHARTERED INSTITUTE OF LOGISTICS AND TRANSPORT (2014) *UK Freight Planning to 2035. A report on the future of logistics and transport in the UK*, p. 18. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:

<[http://ciltuk.org.uk/Portals/0/Documents/News/cilt\\_freight2035.pdf](http://ciltuk.org.uk/Portals/0/Documents/News/cilt_freight2035.pdf)>

UNCTAD (2006) *Managing the Request-Offer Negotiations under the GATS: Logistics Services*. [En línea]. Advanced Unedited Draft. June 2006. Joint OECD-UNCTAD Workshop on Trade in Services, p. 20. [Fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en: <[http://unctad.org/Sections/ditc\\_tncdb/docs/ditc\\_tncd\\_geneva06-06\\_06\\_en.pdf](http://unctad.org/Sections/ditc_tncdb/docs/ditc_tncd_geneva06-06_06_en.pdf)>

UNCTAD (2006) *Trade and development Aspects of Logistics*. Sitio web UNCTAD [en línea]. 7 de julio de 2006. [fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en: [http://unctad.org/en/Docs/c1ahm1d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/c1ahm1d2_en.pdf).

UNCTAD (2015) *Services Policy Review Peru. Printed at United Nations, Geneva – 1500944 (E) – February 2015 – 549 – UNCTAD/DITC/TNCD/2013/11*

US CHAMBER OF COMMERCE (2016) *Global Supply Chain, Customs and Trade Facilitation*. [Fecha de consulta: 1 febrero 2016]. Disponible en: <<https://www.uschamber.com/issue-brief/global-supply-chain-customs-and-trade-facilitation>>

US DEPARTMENT OF COMMERCE -INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION -ADVISORY COMMITTEE ON SUPPLY CHAIN COMPETITIVENESS-. [Fecha de consulta: 5 diciembre 2016]. Disponible en:<<http://trade.gov/td/services/oscpb/supplychain/acsc/>>

US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (2013) *MAP-21 fact sheet. Significant Freight Provisions*. [En línea]. [Fecha de consulta: 5 diciembre 2016]. Disponible en:<<https://www.fhwa.dot.gov/map21/factsheets/freight.cfm>>.

VAN DER JAGT, N. (2014) *Role of freight forwarders: Actors of multimodality and appropriate modal choice*. Working Party on Intermodal Transport and Logistics (WP.24). Director General CLECAT, Presentation 12 June 2014 Brussels, p. 6. [Fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en:

<[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2014/wp24/van\\_der\\_Jagt\\_\\_CLECAT\\_\\_-\\_2nd\\_session.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2014/wp24/van_der_Jagt__CLECAT__-_2nd_session.pdf)>

WORLD ECONOMIC FORUM (2013) *Enabling Trade Valuing Growth Opportunities*. [Libro en línea]. Bain & Co. y el Banco Mundial. Published by World Economic Forum, Geneva, Switzerland. [Consulta: 17 febrerp 2017]. ISBN-978-92-95044-64-7.

WORLD ECONOMIC FORUM (2014) *The Enabling Trade Index 2014*. [libro en línea]. Margareta Drzeniek Hanouz, Thierry Geiger, Sean Doherty, Editors. [Fecha de consulta: 29 abril 2016], Disponible en:

<[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalEnablingTrade\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2014.pdf)>. ISBN-13: 978-92-95044-53-1

WORLD ECONOMIC FORUM (2015) *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. [en línea]. Ginebra. [Fecha de consulta: 28 abril 2016]. Disponible en: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>>. ISBN-10: 92-95044-99-1

## Congresos y Presentaciones

AUSTRALIAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, ET AL. (2014) *Towards Regulatory Good Practice in Transport and Logistics Services*. Good



Practice Report, APEC Symposium, held in Hong Kong, China on 15-16 July 2014, p. 2. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:

<<https://www.rmit.edu.au/content/dam/rmit/documents/college-of-business/industry/apec/Transport-and-Logistics-Report.pdf>>.

BLANCAS, L. (2014) *Rapid growth, limited connectivity. Challenges and opportunities in Vietnam's logistics*. Presentación, p. 24. [Fecha de consulta: 15 febrero 2017]. Disponible en:<[http://vietnamsupplychain.com/assets/files/530ef941689c9done\\_2\\_Blancas\\_Vietnam\\_Logistics\\_Challenges.pdf](http://vietnamsupplychain.com/assets/files/530ef941689c9done_2_Blancas_Vietnam_Logistics_Challenges.pdf)>

COMITÉ SCIENTIFIQUE. (2015) *Conférence nationale sur la logistique La logistique en France. État des lieux et pistes de progrès Rapport du comité scientifique présidé par Michel Savy. Rapport établi avec le concours du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, et de la Commission nationale des services*. Mars 2015, prefacio. [Fecha de consulta: 10 febrero 2017]. Disponible en:<<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000199.pdf>>

HERNÁNDEZ CASANOVA, R. (2011) *Políticas Públicas para el desarrollo de la Logística y la Gestión de la Cadena de Suministro en México*. Seminario Internacional de la Logística: hacia un plan nacional de competitividad. Presentación realizada en Buenos Aires, Argentina, 22 de setiembre de 2011, p.p. 16-18. [Fecha de consulta: 17 febrero 2017]. Disponible en:<[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/MX\\_RHernandez\\_Policas\\_Publicas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/MX_RHernandez_Policas_Publicas.pdf)>

KROUZIL, J. (2011) *The Legitimacy of NAFTA's trade routes*. Comparative Regionalism – Europe and its External Others. The Legitimacy of Regional Governance Arrangements – Empirical Perspectives. Paper to be presented at the conference, Reykjavik, Iceland, August 27, 2011 (draft). [Consulta: 13 febrero 2017] Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/46d5f0d0-7466-4713-8517-0534ceb275f0.pdf>

MICHEA, A. (2014). *Anexo 6: Programa de Desarrollo Logístico de Chile*. Alexis Michea, Coordinador General, en Taller sobre Transporte de Carga y Logística, 05 agosto

2014 - 06 agosto 2014, Lima, Perú. [Fecha de consulta: 13 febrero 2017]. Disponible en:<[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/taller\\_tsp\\_lima14\\_Log%C3%ADstica\\_%20MTT\\_chile.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/taller_tsp_lima14_Log%C3%ADstica_%20MTT_chile.pdf)>

MILBERG, W. (2013) *Industrial Policy when global chaings matter*. Presentado en Multi-year Expert Meeting on Enhancing the Enabling Economic Development at all Levels in Support of Inclusive and Sustainable Development, UNCTAD 16-17 de abril.

### **Congresos y Presentaciones (BID)**

AGUDELO, I. (2015) *Módulo 2: La Oferta - Los Componentes Básicos del Sistema Logístico Nacional*. Banco Interamericano de Desarrollo y COSIPLAN Edición 1

MARTÍNEZ RIVAS, M. (2015) *Módulo 1: La Logística de Cargas y los Sistemas Logísticos Nacionales*. En: *Formulación y Gestión de Políticas sobre Transporte de Carga y Logística*. Banco Interamericano de Desarrollo y COSIPLAN Edición 1.

VENOT, C. (2015) *Módulo 5: Logística de Cargas y Políticas Públicas*. En: *Formulación y Gestión de Políticas sobre Transporte de Carga y Logística*. Banco Interamericano de Desarrollo y COSIPLAN Edición 1. p. 16.

### **Trabajos Periodísticos**

ASOCIACIÓN PERUANA DE OPERADORES PORTUARIOS (2016) *ASPPOR logra eliminación cobro por sanidad marítima*, ASPPOR News, 5 de octubre, [Fecha de consulta: 2 abril 2017]. Disponible en:<<http://www.asppor.org.pe/asppor/asppor-logra-eliminacion-cobro-por-sanidad-maritima/>>

CÁRDENAS, J. (abril de 2009). *Ransa*. Recuperado 17/2/17. Obtenido de [http://www.saladeprensaransa.com.pe/sites/default/files/documentos/desarrollo\\_operadores\\_logisticos.pdf](http://www.saladeprensaransa.com.pe/sites/default/files/documentos/desarrollo_operadores_logisticos.pdf)

DIARIO GESTIÓN. *Instalan Mesa Ejecutiva Trasversal Logística en el marco del PNNDP*, [en línea], jueves, 11 de febrero del 2016. [Fecha de consulta: 2 abril 2017].

Disponible en: < <http://gestion.pe/economia/instalan-mesa-ejecutiva-trasversal-logistica-marco-pndp-2154400>>

EL ECONOMISTA (2016) *Alianza del Pacífico tiene retos por vencer: OCDE*. El Economista [en línea]. [Fecha consulta: 11 mayo de 2016]. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/03/15/alianza-pacifico-tiene-retos-vencer-ocde>>

HORTAL, M. Y NAVARRO, V. F. (2011) *La logística inversa: ¿qué es y para qué sirve?* Interempresas Net [en línea]. [Fecha de consulta: 2 abril 2017]. Disponible en:<<http://www.interempresas.net/Logistica/Articulos/50133-La-logistica-inversa-que-es-y-para-que-sirve.html>>

URÍA MENÉDEZ (2013) *Circular Informativa de Uría Menéndez*, [en línea], de Julio de 2013. [Consulta de fecha: 29 enero 2017]. Disponible en:<[http://www.uria.com/documentos/circulares/557/documento/4644/028\\_Transporte\\_ESP\\_Julio\\_2013.htm?id=4644#4](http://www.uria.com/documentos/circulares/557/documento/4644/028_Transporte_ESP_Julio_2013.htm?id=4644#4)>

## **Disposiciones normativas**

### **Tratados Internacionales**

Convenio de Kioto Revisado

Acuerdo de Facilitación de Comercio

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

GATT 1994

### **Normas subregionales**

Acuerdo de Cartagena (y sus Protocolos Modificatorios)

Decisión N° 770

Decisión N° 399

Decisión N° 467

Decisión N° 617

Decisión N° 636

Decisión N° 670

Decisión N° 716

Decisión N° 582

Decisión N° 619

Decisión N° 282

Decisión N° 314

Decisión N° 390

Decisión N° 659

Decisión N° 331

Decisión N° 393

Resolución N° 1467

Resolución N° 300

Resolución N° 721

Resolución N° 272

Resolución N° 425

## **Tratados de Libre Comercio**

Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Chile

Acuerdo de Integración Comercial Perú – México

Acuerdo de Promoción Comercial (APC) Perú – EE.UU.

Tratado de Libre Comercio Perú – Canadá

Tratado de Libre Comercio Perú-Singapur

Tratado de Libre Comercio entre el Perú y China

TLC Perú-Corea del Sur

Acuerdo de Asociación Económica entre el Perú y Japón

Acuerdo de Libre Comercio Perú – Panamá

Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea

Acuerdo de Libre Comercio Perú – Costa Rica

Acuerdo de Asociación Transpacífico

### **Regulación doméstica**

Ley N° 28583

Ley N° 28977

Decreto Legislativo N° 714

Decreto Legislativo N° 1053

Decreto Legislativo N° 1109

Decreto Legislativo N° 1122

Decreto Legislativo N° 1235

Decreto Legislativo N° 771

Decreto Supremo N° 014-2011/MTC

Decreto Supremo N° 010-2009-EF

Decreto Supremo N° 010-99-MTC

Decreto Supremo N° 016-2005-MTC

Decreto Supremo N° 08-95-EF

Resolución SBS N° 2249-2013

RAP N° 109

RAP N° 109.11

RAP N° 109.21

RAP N° 109.2

RAP N° 109.3

RAP N° 112

## **Jurisprudencia**

### **Internacional**

Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, a través de la sentencia N° 38/2006 (Chile)

### **Nacional**

Resolución N° 1645-2011/SL1-INDECOPI

Resolución N° 008-2010/CLC-INDECOPI

Resolución N° 0231-2008/CEB-INDECOPI

### **Portales de Internet**

## ACUERDOS COMERCIALES DEL PERÚ MINCETUR

<http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>

BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA <https://www.caf.com/>

## COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<http://www.cepal.org/es>

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES <http://www.comunidadandina.org/>

## CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

<http://unctad.org/es/Paginas/Home.aspx>

OCDE <http://www.oecd.org/>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO <https://www.wto.org/>

WORLD BANK <http://www.worldbank.org/>

## Anexos

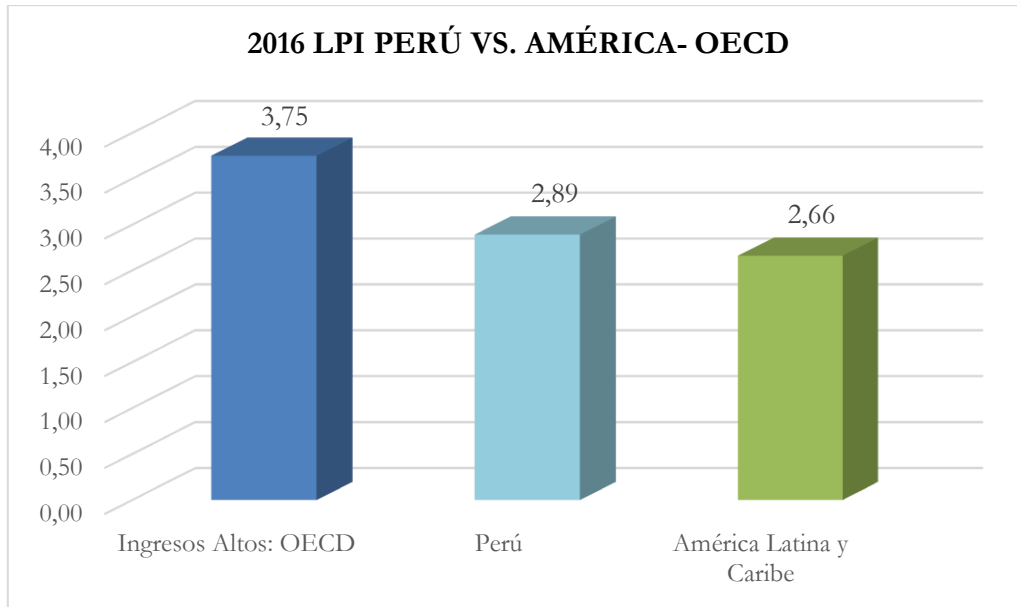
### GRÁFICO N° 1



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

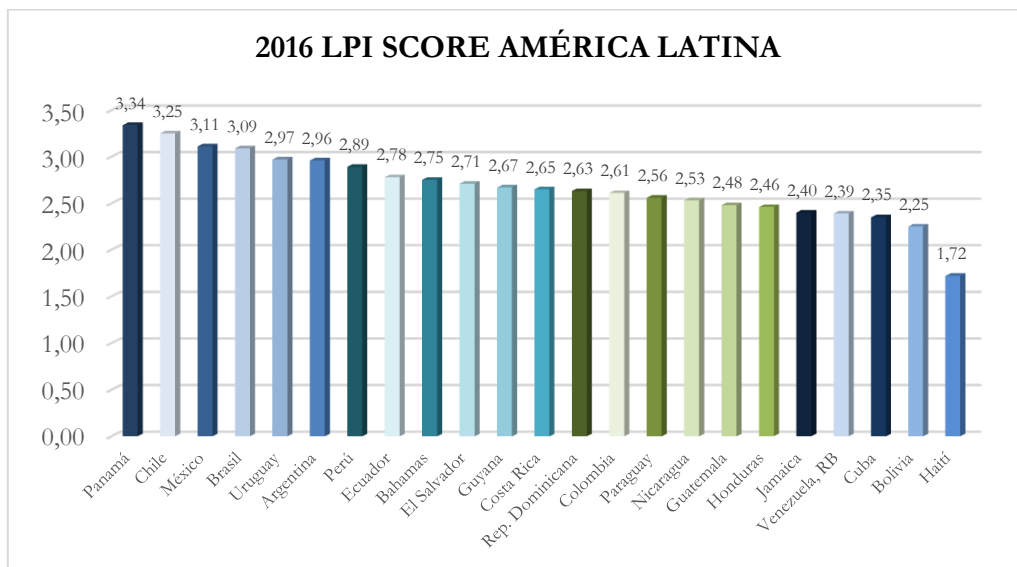
GRÁFICO N° 2



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

GRÁFICO N° 3



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)



Elaboración: propia

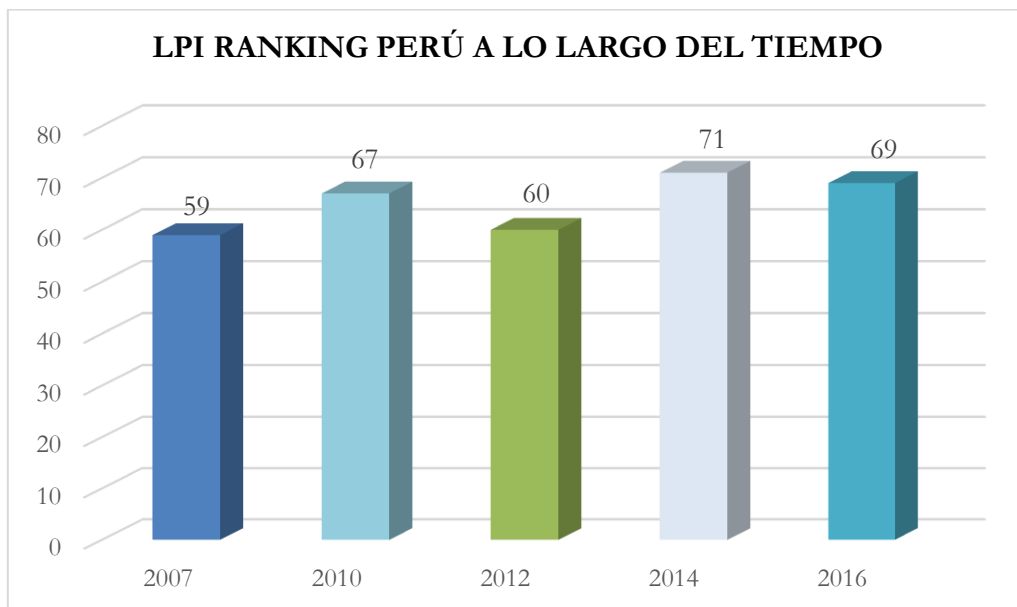
GRÁFICO N° 4



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

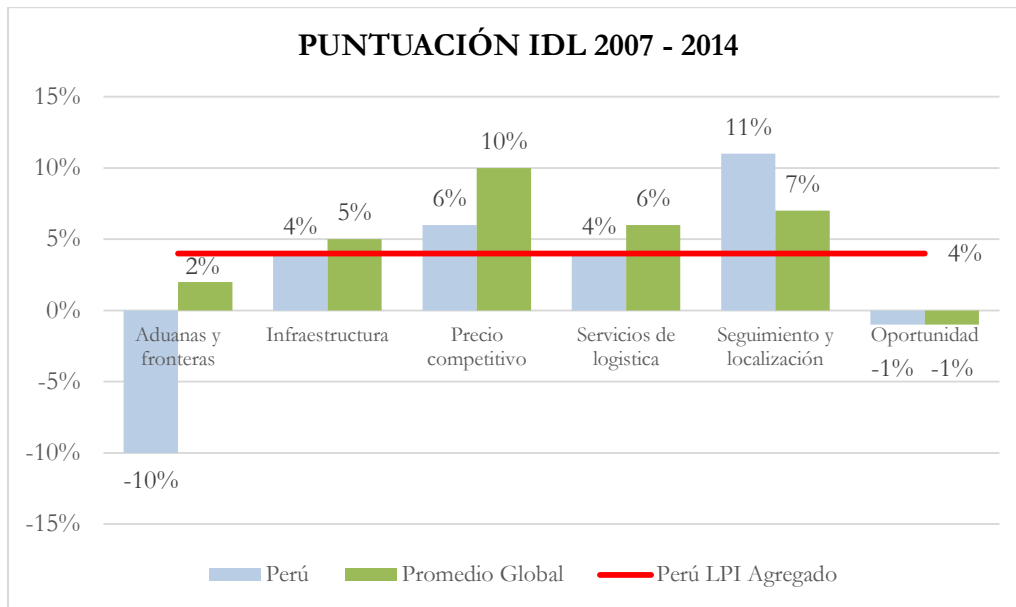
GRÁFICO N° 5



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

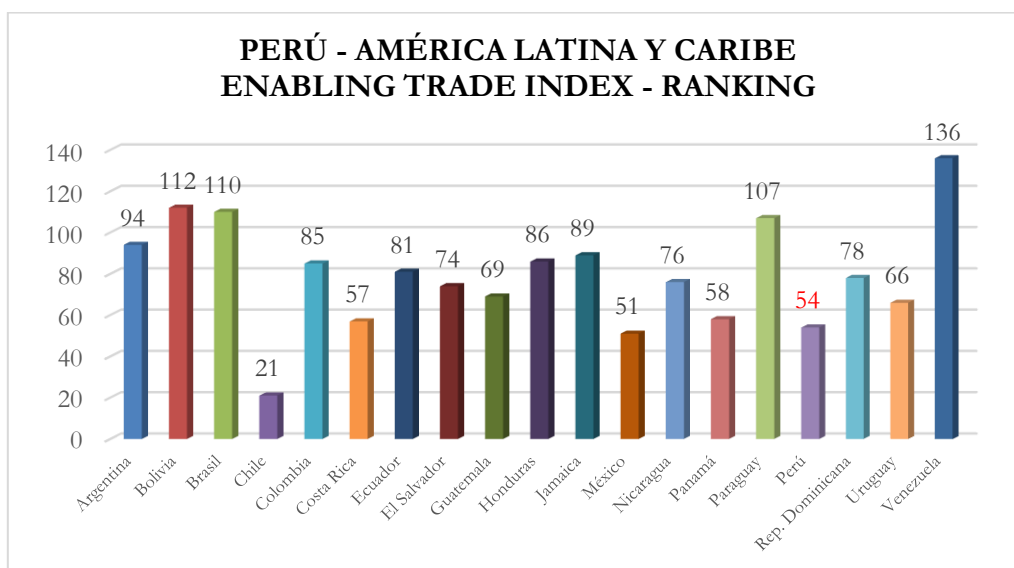
Elaboración: propia

GRÁFICO N° 6



Fuente: Banco Mundial

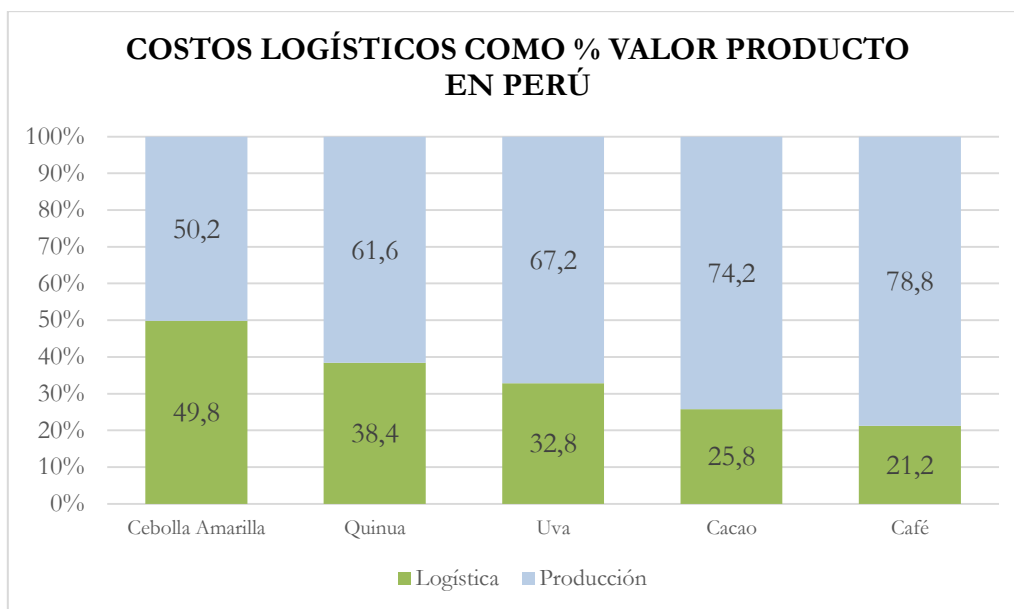
GRÁFICO N° 7



Fuente: Global Enabling Trade Index (World Economic Forum)

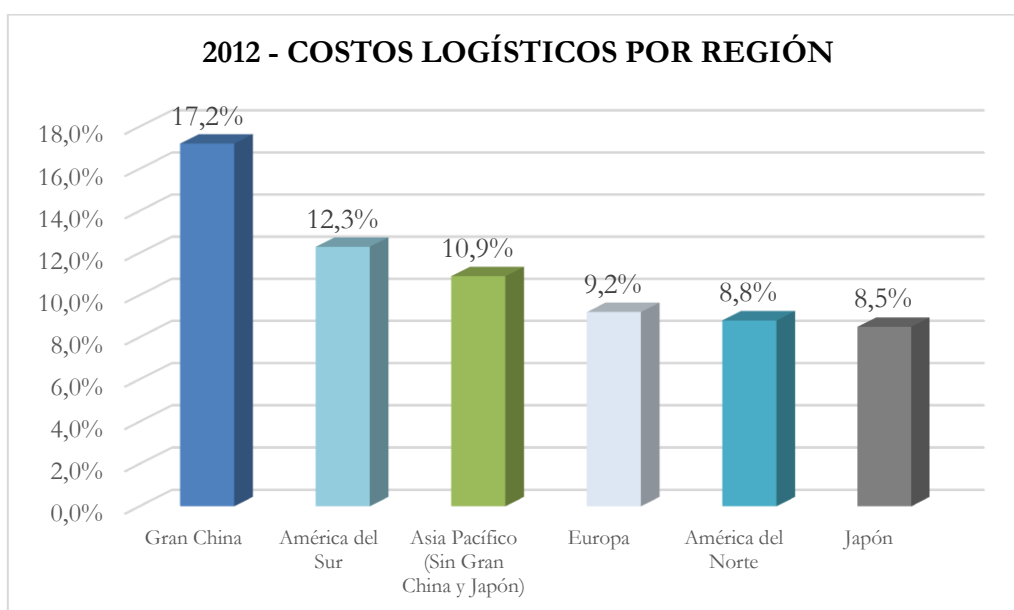
Elaboración: propia

GRÁFICO N° 8



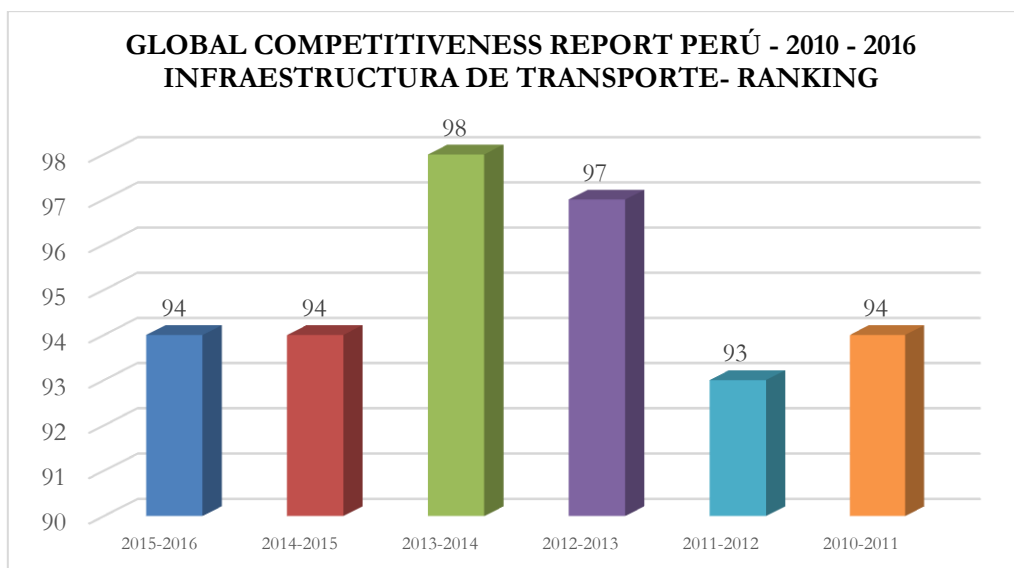
Fuente: Banco Mundial

GRÁFICO N° 9



Fuente: Armstrong & Associates, Inc.

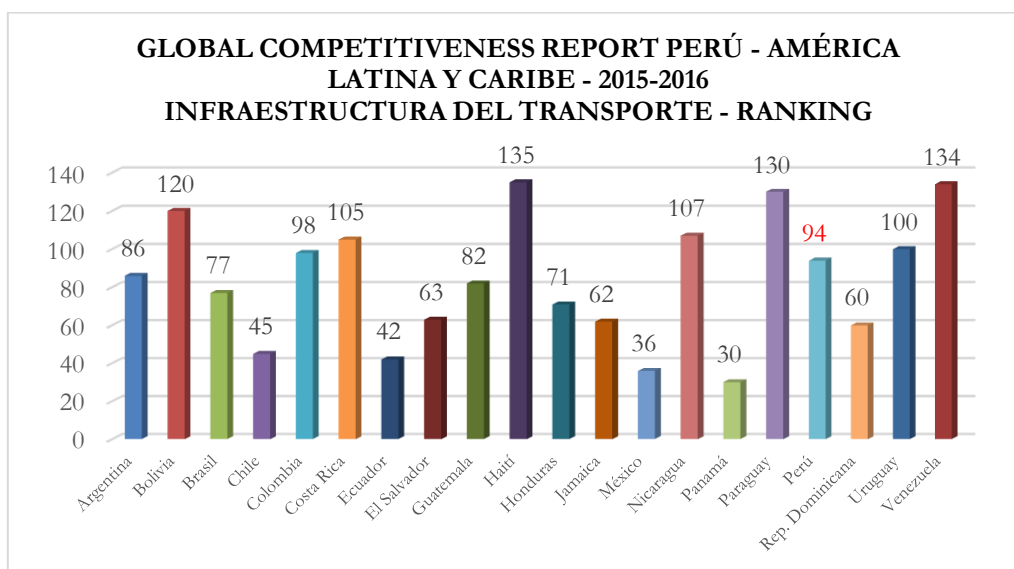
GRÁFICO N° 10



Fuente: Global Competitiveness Report (World Economic Forum)

Elaboración: propia

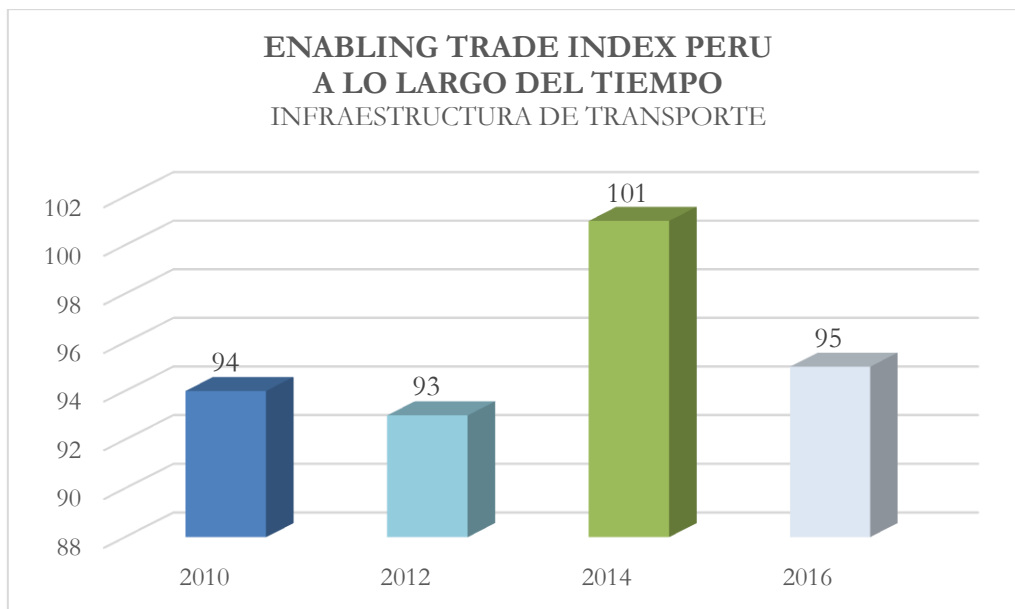
GRÁFICO N° 11



Fuente: Global Competitiveness Report (World Economic Forum)

Elaboración: propia

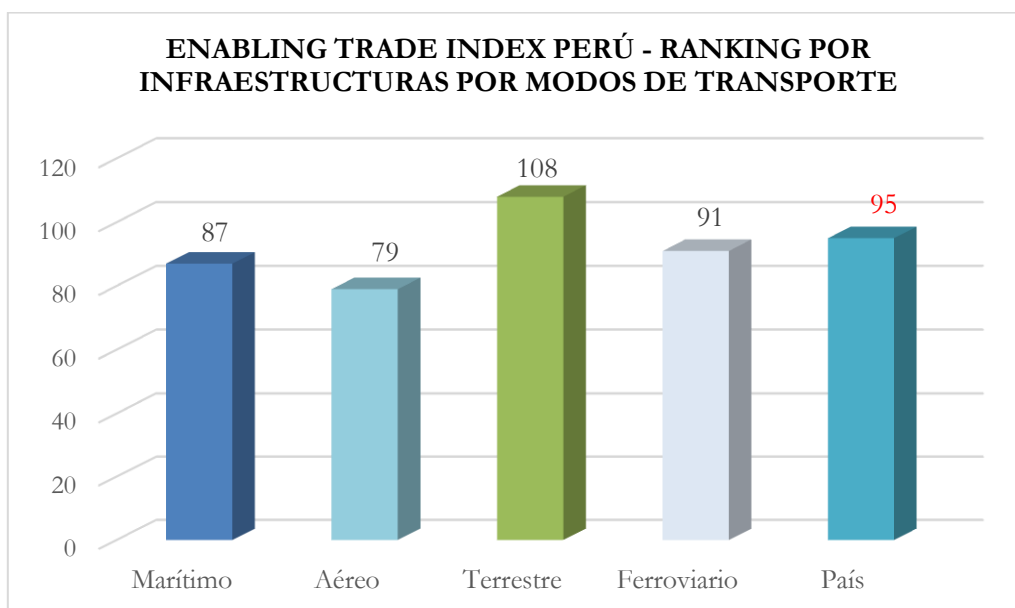
GRÁFICO N° 12



Fuente: Global Competitiveness Report (World Economic Forum)

Elaboración: propia

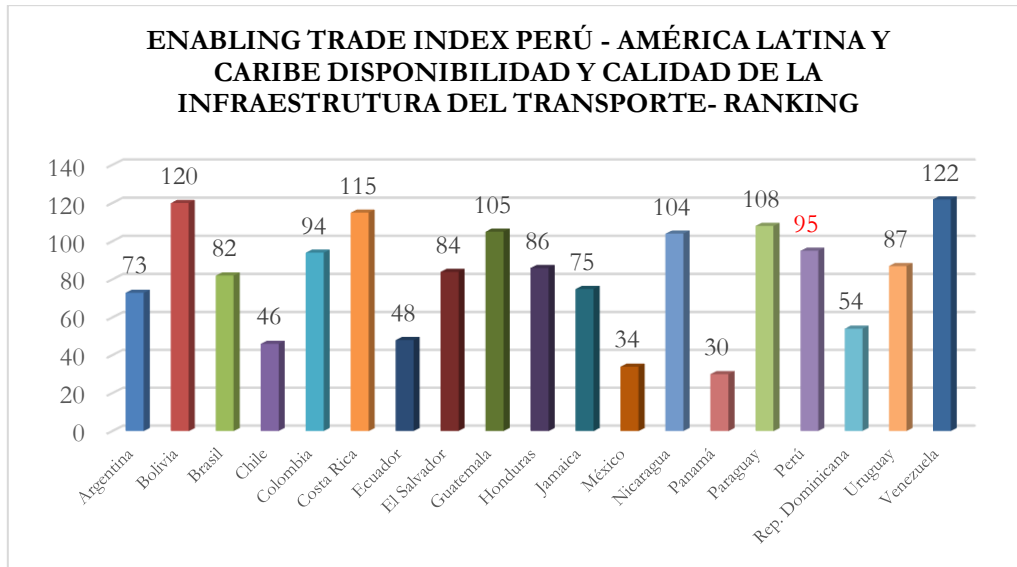
GRÁFICO N° 13



Fuente: Global Enabling Trade Index (World Economic Forum)

Elaboración: propia

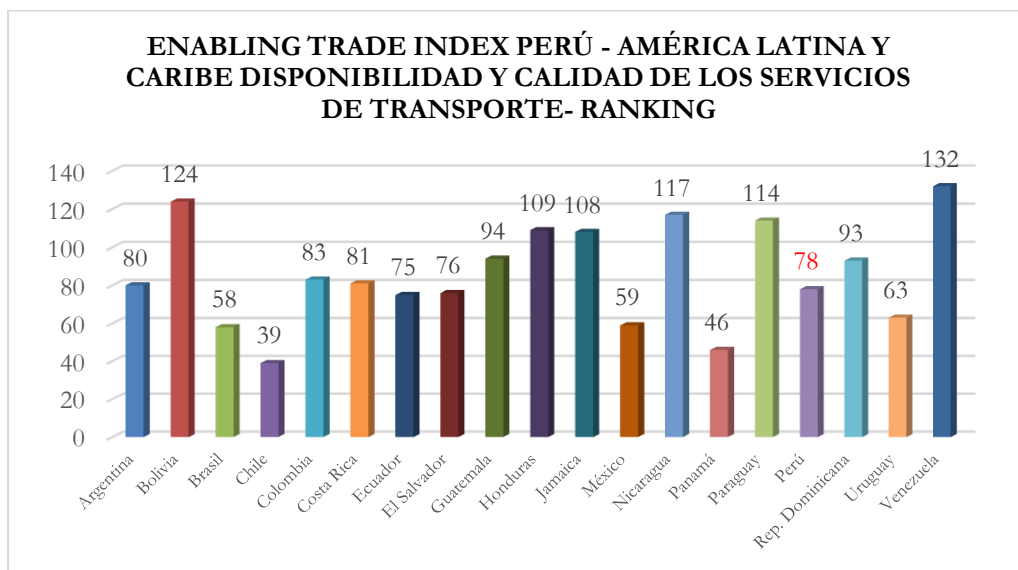
GRÁFICO N° 14



Fuente: Global Enabling Trade Index (World Economic Forum)

Elaboración: propia

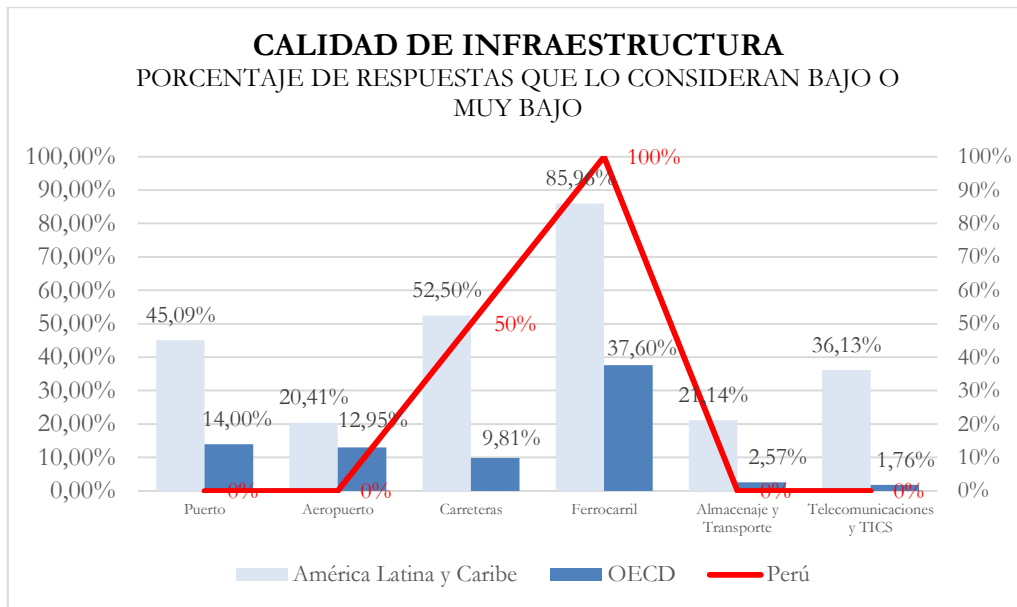
GRÁFICO N° 15



Fuente: Global Enabling Trade Index (World Economic Forum)

Elaboración: propia

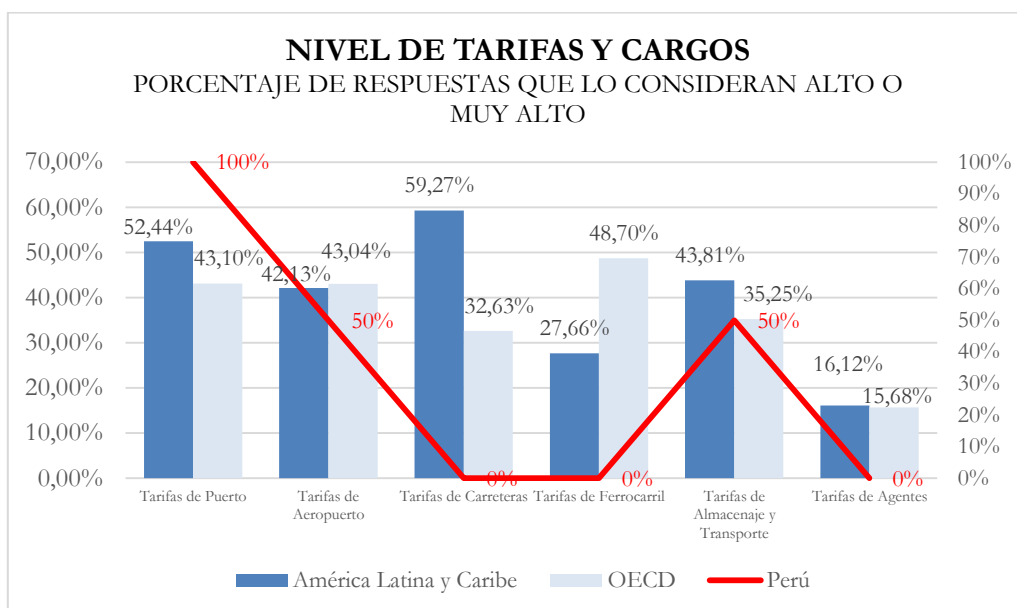
GRÁFICO N° 16



Fuente: Domestic Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

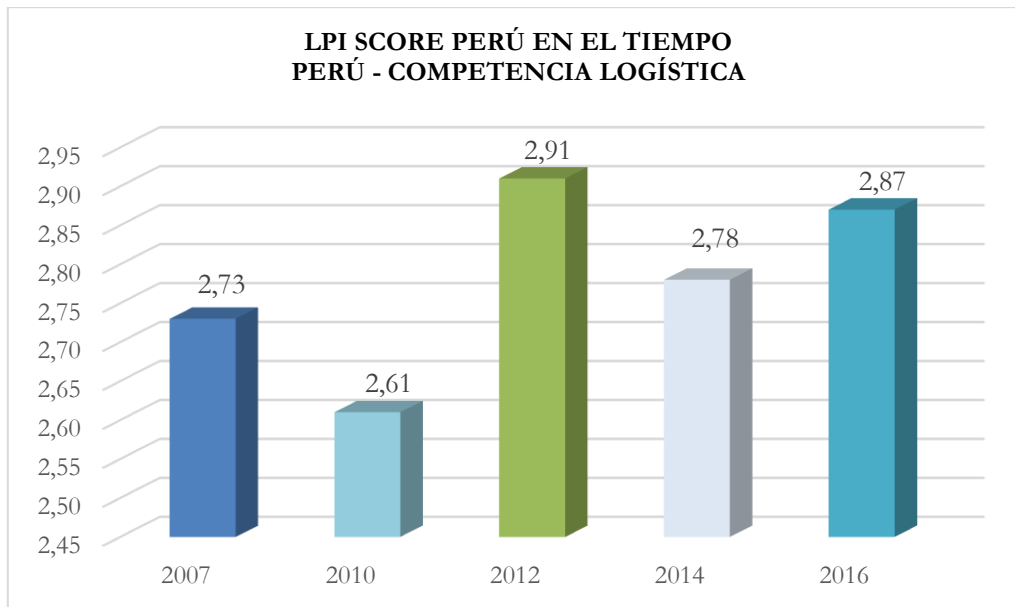
GRÁFICO N° 17



Fuente: Domestic Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

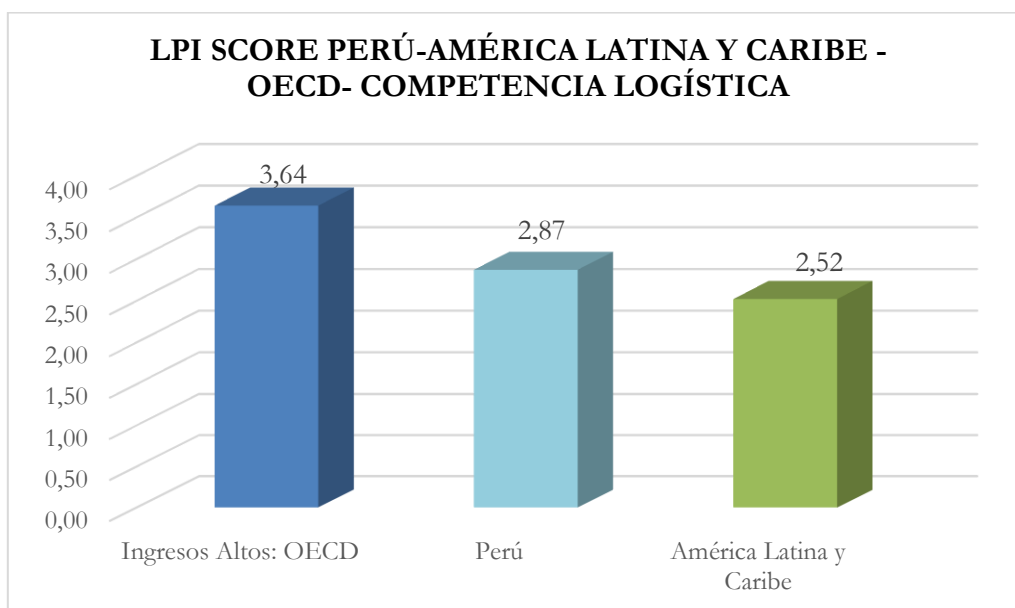
GRÁFICO N° 18



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

GRÁFICO N° 19

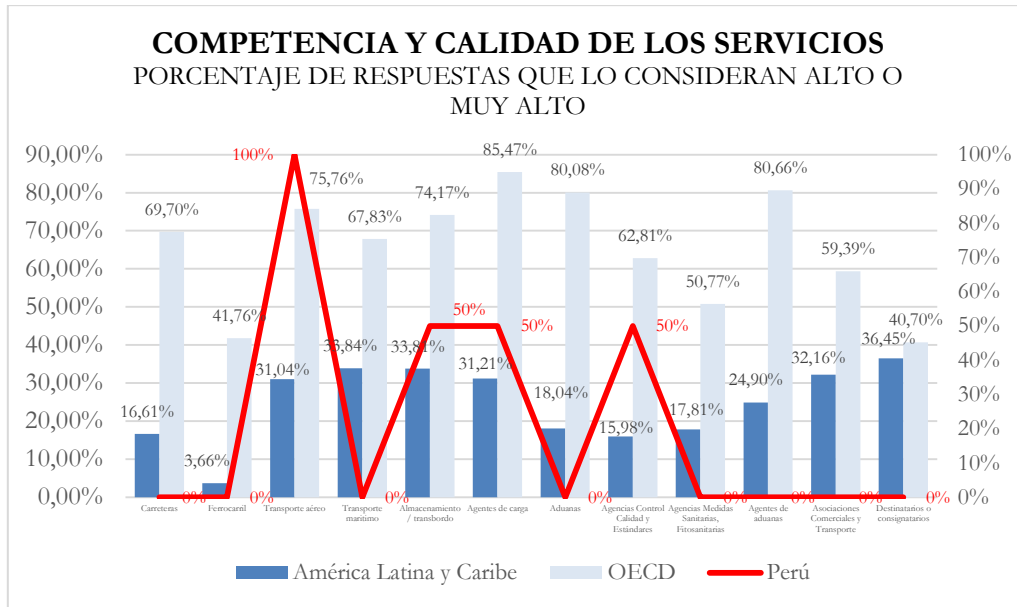




Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

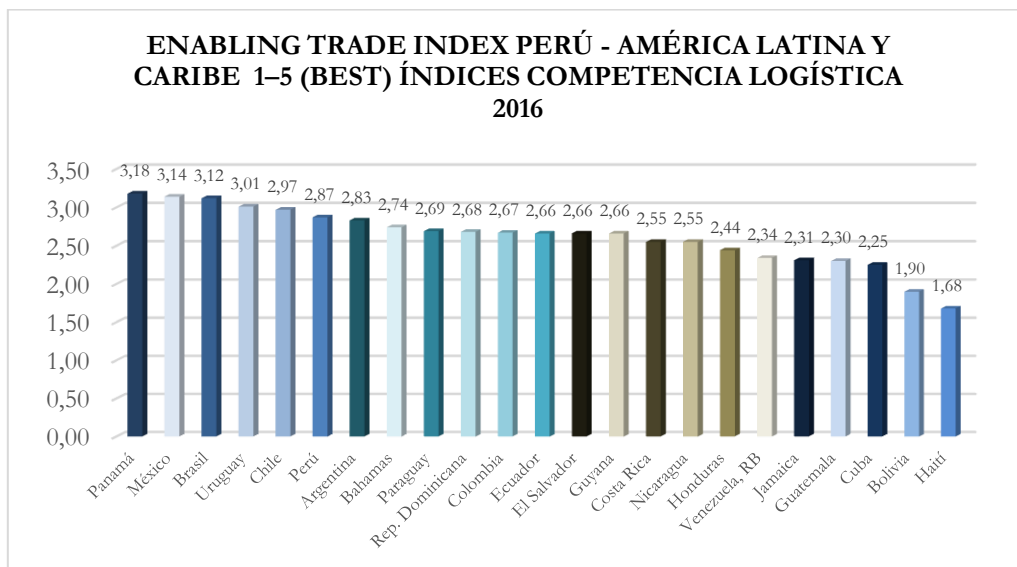
GRÁFICO N° 20



Fuente: Domestic Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

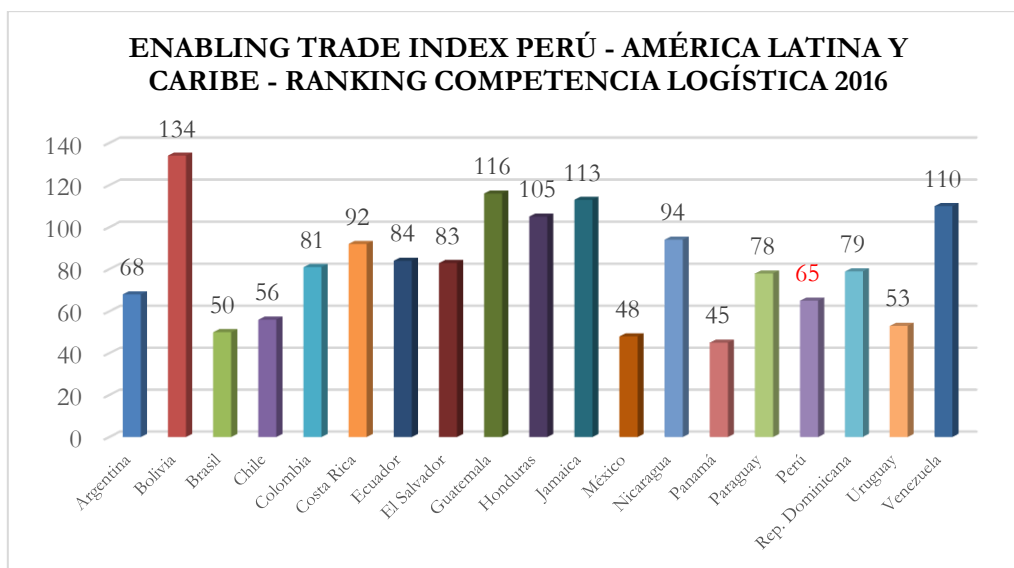
GRÁFICO N° 21



Fuente: Global Enabling Trade Index (World Economic Forum)

Elaboración: propia

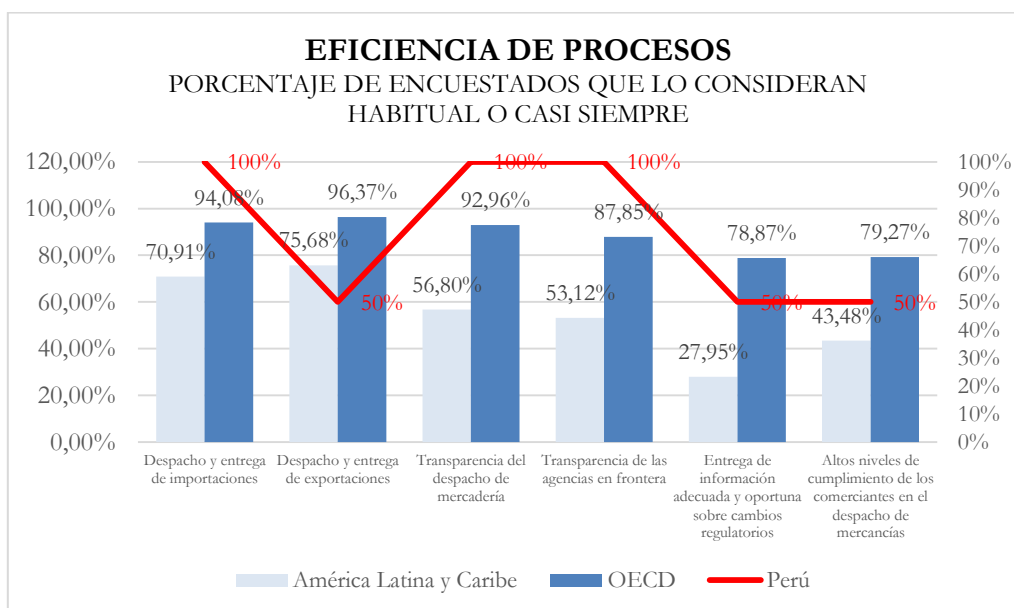
GRÁFICO N° 22



Fuente: Global Enabling Trade Index (World Economic Forum)

Elaboración: propia

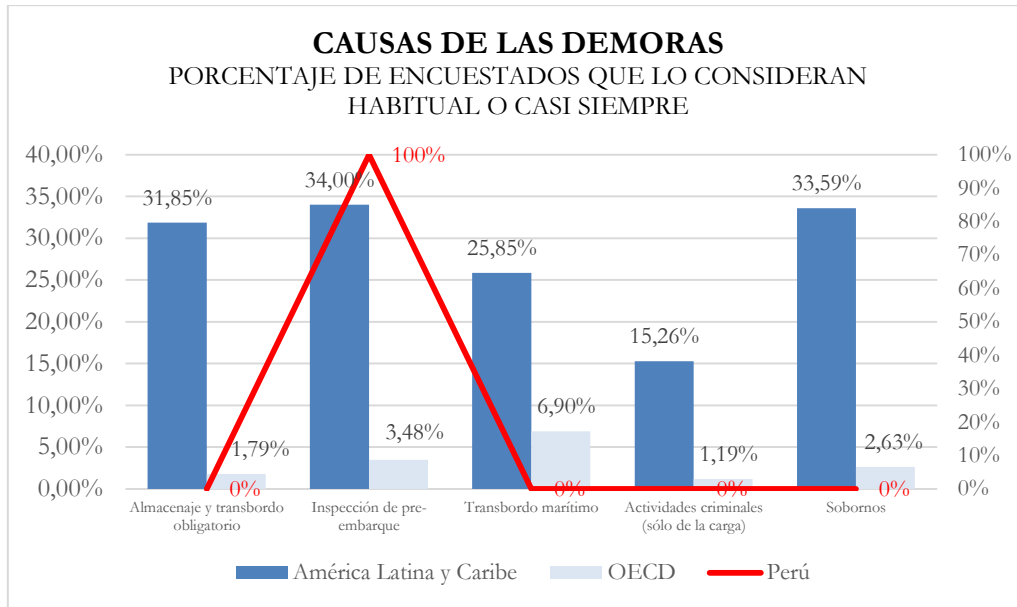
GRÁFICO N° 23



Fuente: Domestic Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

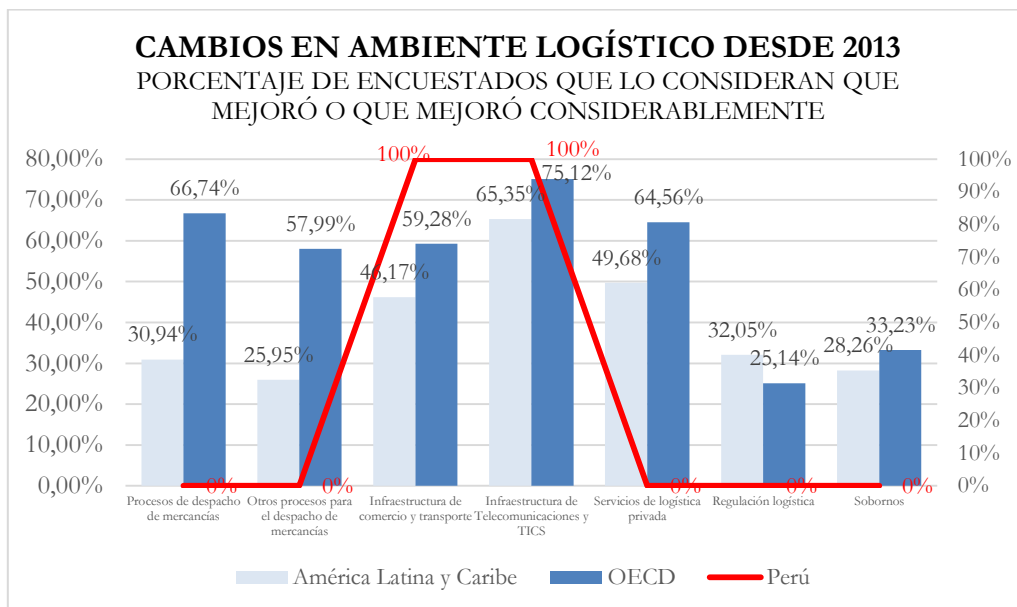
GRÁFICO N° 24



Fuente: Domestic Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

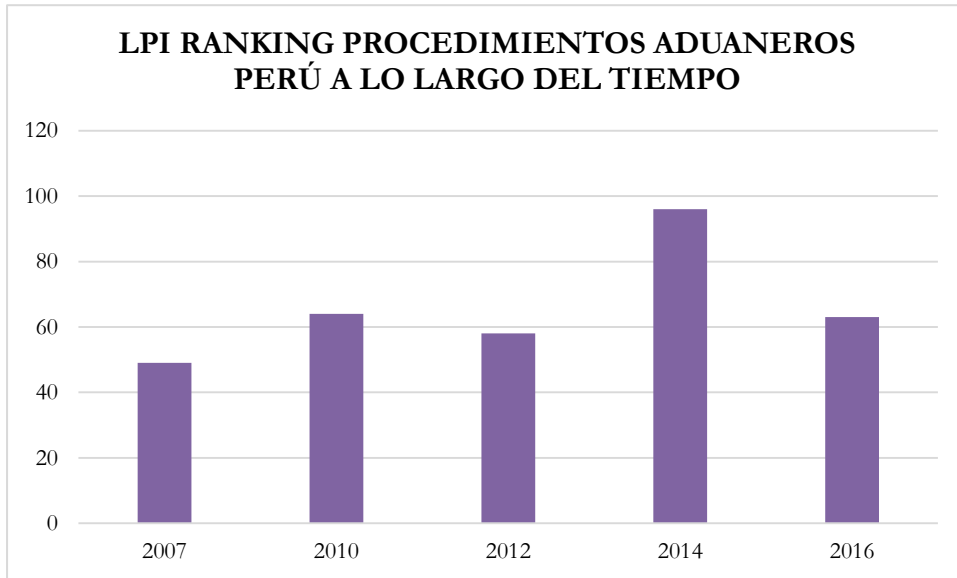
GRÁFICO N° 25



Fuente: Domestic Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

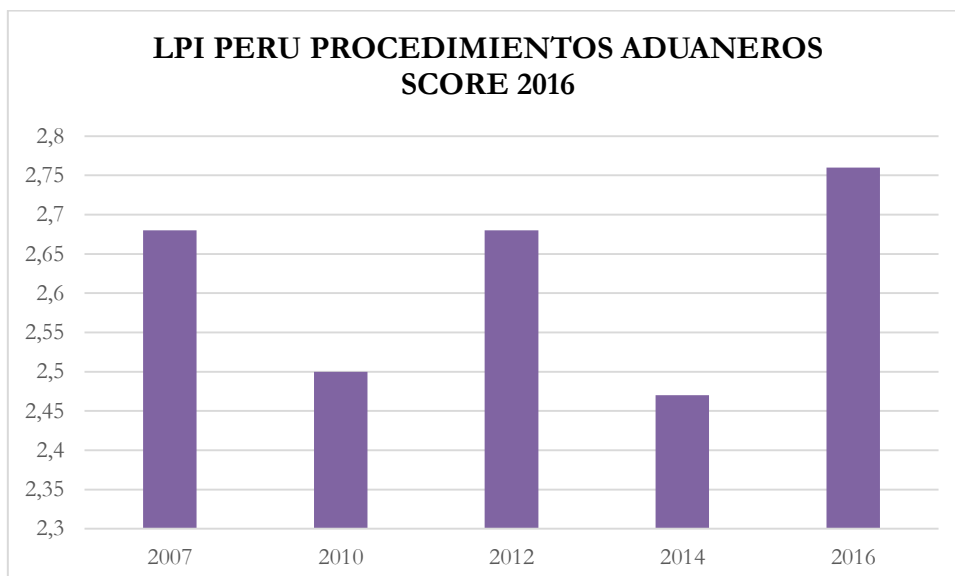
GRÁFICO N° 26



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

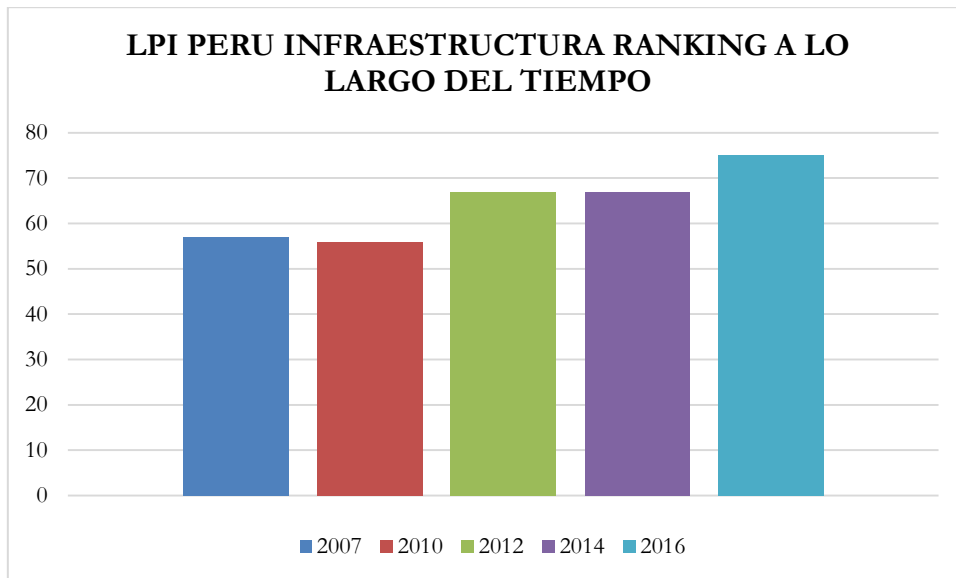
GRÁFICO N° 27



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

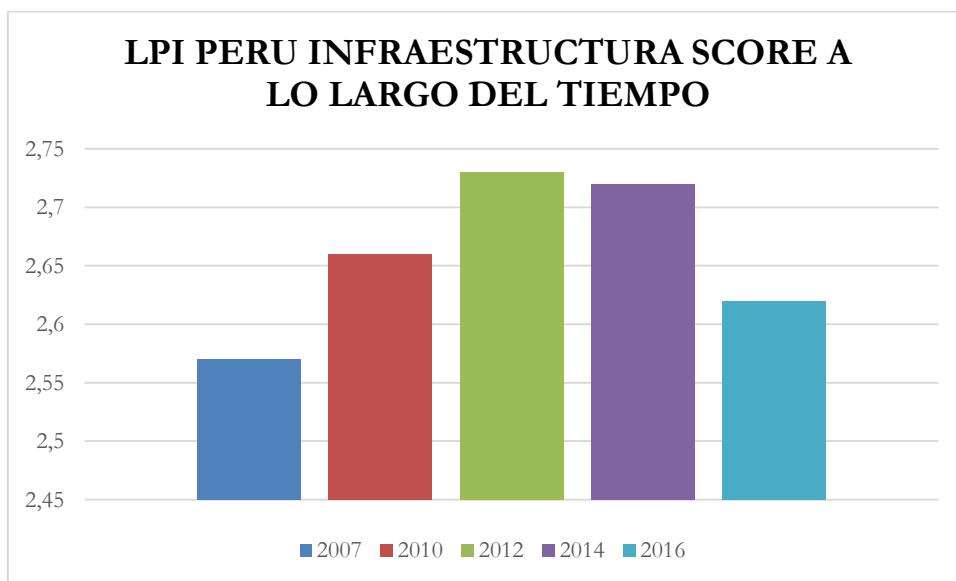
GRÁFICO N° 28



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

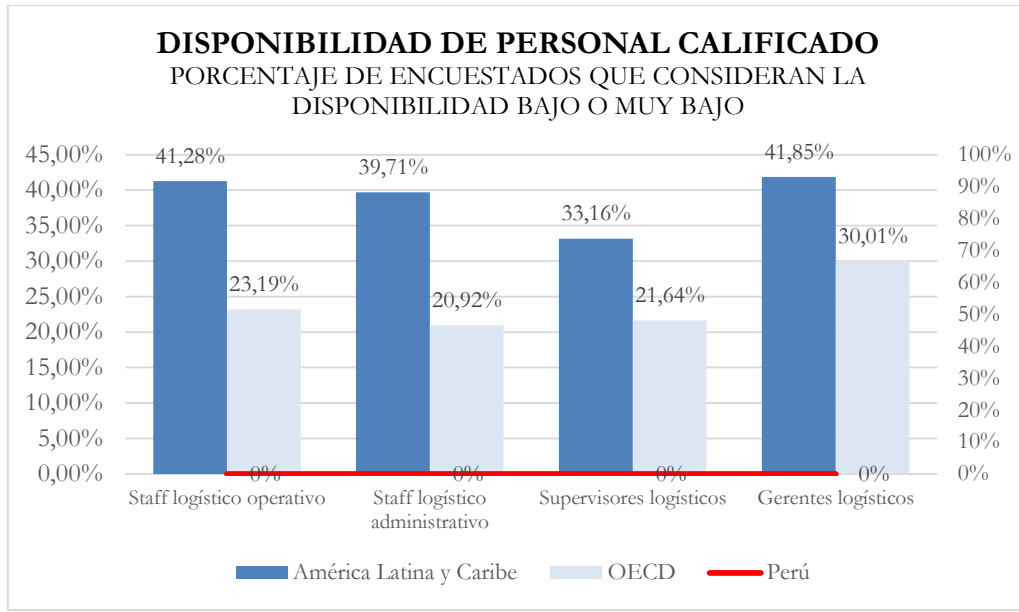
GRÁFICO N° 29



Fuente: International Logistics Performance Index (Banco Mundial)

Elaboración: propia

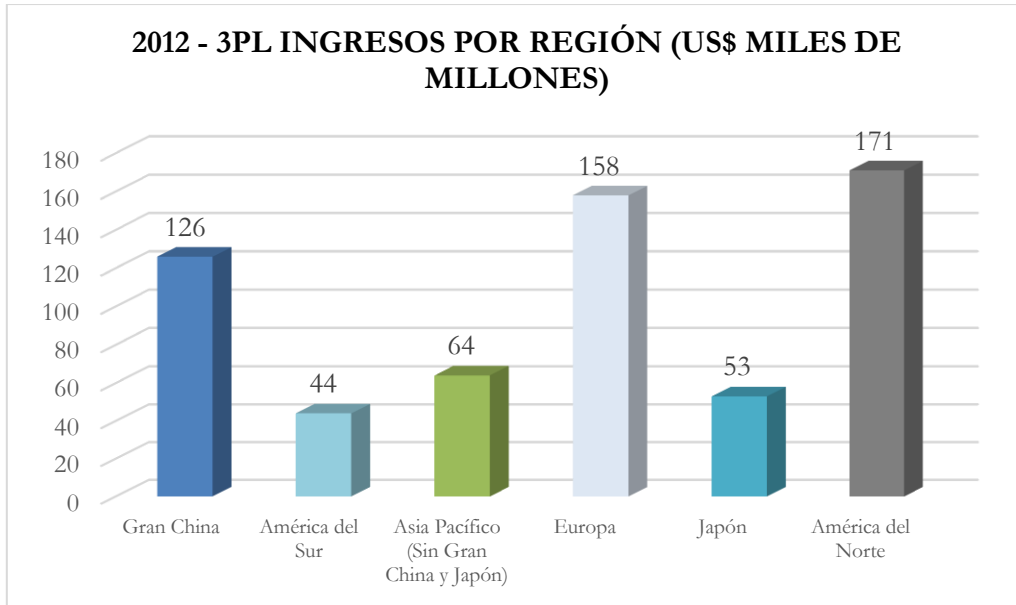
GRÁFICO N° 30



Fuente: Domestic Logistics Performance Index (Banco Mundial)

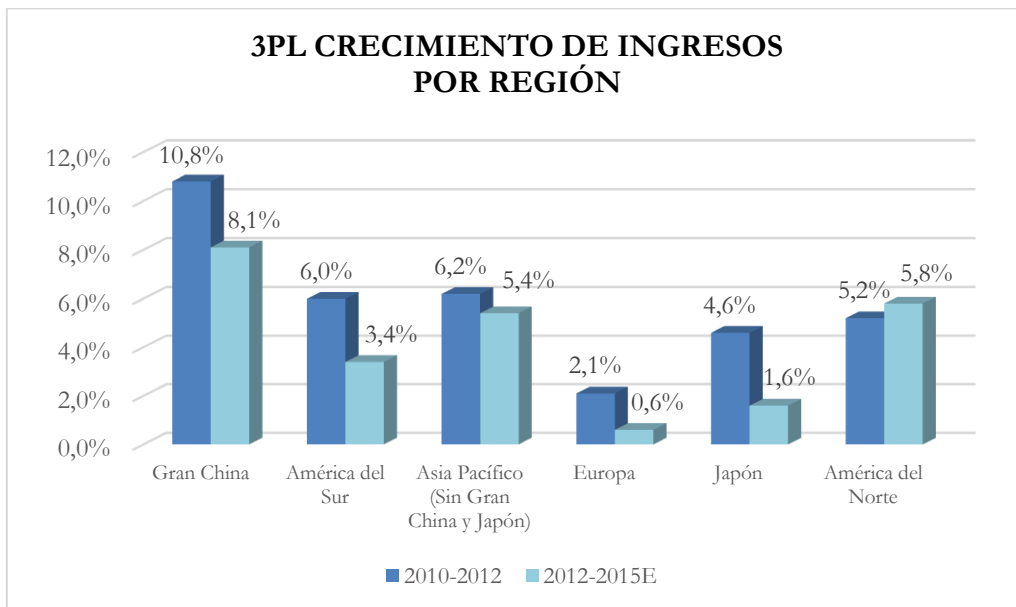
Elaboración: propia

GRÁFICO N° 31



Fuente: Armstrong & Associates, Inc.

**GRÁFICO N° 32**



Fuente: Armstrong & Associates, Inc.





TABLA N° 1

**TOP 40 GLOBAL 3PLS CLASIFICADOS EN 2012 INGRESOS BRUTOS DE LOGÍSTICA (MILLONES DE US \$) \***

Rank.	Proveedor de Logística de Terceros (3PL)	País Sede	Ingresos Brutos de Logística
1	DHL Supply Chain & Global Forwarding	Alemania	31,639
2	Kuehne + Nagel	Suiza	22,141
3	Nippon Express	Japón	20,321
4	DB Schenker Logistics	Alemania	19,789
5	C.H. Robinson Worldwide	USA	11,359
6	Hyundai GLOVIS	Korea	9,832
7	CEVA Logistics	Holanda	9,290
8	UPS Supply Chain Solutions	USA	9,147
9	DSV	Dinamarca	7,759
10	Sinotrans	China	7,523
11	Panalpina World Transport	Suiza	7,060
12	SDV (Bolloré Group)	Francia	7,038
13	Toll Holdings	Australia	6,760
14	Expeditors International of Washington	USA	5,981
15	Geodis	Francia	5,868
16	DACHSER	Alemania	5,670
17	GEFCO	Francia	5,267
18	UTi Worldwide	USA	4,608
19	Agility	Kuwait	4,605
20	IMPERIAL Logistics	Sud Africa	3,800
21	Hellmann Worldwide Logistics	Alemania	3,593
22	Yusen Logistics	Japón	3,526
23	Damco	Holanda	3,272
24	Kintetsu World Express	Japón	3,155
25	Hub Group	USA	3,124
26	Burriss Logistics	USA	2,933
27	Schneider Logistics & Dedicated	USA	2,700
28	Sankyu	Japón	2,689
29	Pantos Logistics	Korea	2,601
30	Kerry Logistics	Hong Kong	2,490
31	Norbert Dentressangle	Francia	2,366
32	Ryder Supply Chain Solutions	USA	2,280
33	FIEGE Group	USA	2,090
34	BDP International	USA	1,895
35	Wincanton	Reino Unido	1,747
36	Neovia Logistics Services	USA	1,730
37	Menlo Worldwide Logistics	USA	1,726
38	Logwin	Luxemburgo	1,703
39	Nissin Corporation/Nissin Group	Japón	1,609
40	Americold	USA	1,580

Los ingresos son reportados por la compañía o las estimaciones de Armstrong & Associates, Inc. y se han convertido a USD usando el tipo de cambio promedio para hacer comparaciones de crecimiento no relacionadas con divisas.

**Fuente: Armstrong & Associates, Inc.**

**TABLA N° 2**

**TOP 25 GLOBAL FREIGHT FORWARDERS CLASIFICADOS EN 2012 INGRESOS  
BRUTOS DE LOGÍSTICA Y EXPEDICIÓN DE CARGA \***

Rank.	Proveedor de Logística de Terceros (3PL)	Ingresos Brutos de Logística	TEU de Carga Marítima	Flete Aéreo TM
1	DHL Supply Chain & Global Forwarding	31,639	2,840,000	2,327,000
2	Kuehne + Nagel	22,141	3,473,000	1,093,000
3	DB Schenker Logistics	19,789	1,905,000	1,905,000
4	Sinotrans	7,523	8237000 **	417,200
5	Panalpina World Transport	7,060	1,388,000	801,000
6	Nippon Express	20,321	719,052	773,773
7	CEVA Logistics	9,290	783,378	550,000
8	Expeditors International	5,981	868,487	729,527
9	UPS Supply Chain Solutions	9,147	500,000	862,000
10	SDV (Bolloré Group)	7,038	770,000	510,000
11	DSV	7,759	725,806	259,057
12	Kintetsu World Express	3,155	572,000	1,072,000
13	Agility	4,623	550,000	490,000
14	Pantos Logistics	2,601	1,765,246	231,000
15	C.H. Robinson	11,359	500,000	95,000
16	Hellmann Worldwide Logistics	3,460	672,569	383,194
17	Damco	3,272	797,700	210,600
18	Kerry Logistics	2,490	804,000	289,000
19	UTi Worldwide	4,608	495,000	361,000
20	Yusen Logistics	3,526	450,000	337,130
21	Toll Holdings	6,760	484,000	119,000
22	Geodis	5,868	420,000	210,000
23	Logwin	1,703	500,000	155,000
24	Sankyu	2,697	750,000	18,529
25	BDP International	1,895	117,931	53,643

\* Los ingresos son reportados por la compañía o las estimaciones de Armstrong & Associates, Inc. y han sido convertidos a US \$ usando tipo de cambio promedio para hacer comparaciones de crecimiento relacionadas. Los transportistas se clasifican utilizando un promedio global combinado basado en sus clasificaciones individuales de ingresos brutos, TEUs marítimos y flete aéreo toneladas métricas.

\*\* TEUs mostrados son una combinación de expedición de la carga, NVOCC, agente de reserva y actividades del corredor de encargo.

**Fuente: Armstrong & Associates, Inc.**

## DOCUMENTO N° 1

MTN.GNS/W/120

10 de julio de 1991

### LISTA DE CLASIFICACION SECTORIAL DE LOS SERVICIOS

<u>SECTORES Y SUBSECTORES</u>	<u>NUMERO CORRESPONDIENTE DE LA CCP Sección B</u>
11. <u>SERVICIOS DE TRANSPORTE</u>	
A. <u>Servicios de transporte marítimo</u>	
a. Transporte de pasajeros	7211
b. Transporte de carga	7212
c. Alquiler de embarcaciones con tripulación	7213
d. Mantenimiento y reparación de embarcaciones	8868**
e. Servicios de remolque y tracción	7214
f. Servicios de apoyo relacionados con el transporte marítimo	745**
B. <u>Transporte por vías navegables interiores</u>	
a. Transporte de pasajeros	7221
b. Transporte de carga	7222
c. Alquiler de embarcaciones con tripulación	7223
d. Mantenimiento y reparación de embarcaciones	8868**
e. Servicios de remolque y tracción	7224
f. Servicios de apoyo relacionados con el transporte por vías navegables interiores	745**
C. <u>Servicios de transporte aéreo</u>	
a. Transporte de pasajeros	731
b. Transporte de carga	732
c. Alquiler de aeronaves con tripulación	734
d. Mantenimiento y reparación de aeronaves	8868**
e. Servicios de apoyo relacionados con el transporte aéreo	746
D. <u>Transporte por el espacio</u>	733
E. <u>Servicios de transporte por ferrocarril</u>	
a. Transporte de pasajeros	7111
b. Transporte de carga	7112
c. Servicios de remolque y tracción	7113
d. Mantenimiento y reparación de equipo de transporte por ferrocarril	8868**
e. Servicios de apoyo relacionados los servicios de transporte por ferrocarril	743

F.	<u>Servicios de transporte por carretera</u>	
a.	Transporte de pasajeros	7121+7122
b.	Transporte de carga	7123
c.	Alquiler de vehículos comerciales con conductor	7124
d.	Mantenimiento y reparación de equipo de transporte por carretera	6112+8867
e.	Servicios de apoyo relacionados con los servicios de transporte por carretera	744
G.	<u>Servicios de transporte por tuberías</u>	
a.	Transporte de combustibles	7131
b.	Transporte de otros productos	7139
H.	<u>Servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte</u>	
a.	Servicios de carga y descarga	741
b.	Servicios de almacenamiento	742
c.	Servicios de agencias de transporte de carga	748
d.	Otros	749
I.	<u>Otros servicios de transporte</u>	