

UNIVERSIDAD CENTROMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

Programa Doctorado Cuestiones Actuales de Derecho

Tema.

Modelos Portuarios: Independencia entre el ente administrador de puertos y la autoridad marítima.

Autor: Olympia Avellaneda Tórrez Martínez

Tutor: Dr. Jesús Juseth Herrera

Managua, 08 de Noviembre del 2011.

MODELOS PORTUARIOS: INDEPENDENCIA ENTRE EL ENTE ADMINISTRADOR DE PUERTOS Y LA AUTORIDAD MARÍTIMA.

Resumen:

El presente trabajo pretende llevar a cabo un análisis de los distintos modelos de gestión portuaria a nivel internacional, partiendo de la experiencia europea y aterrizando en la práctica centroamericana, por lo que consideramos necesario conocer las competencias y funciones que se le atribuyen a los dos principales actores que participan de esta actividad, nos referimos a las autoridades marítima o bien autoridades portuarias y a los operadores portuarios que realizan distintos servicios dentro del puerto, la finalidad de este estudio es proponer el modelo más efectivo en cuanto a gestión y marco jurídico que debe replantearse en Nicaragua, de cara a modernizar y edificar una eficiente administración marítimo portuaria.

Palabras Claves: Actividad marítima y portuaria, autoridad marítima y portuaria, modelos portuarios, puerto.

Abstract:

The present work tries to do an analysis of the different models of port management worldwide, departing from the European experience and landing in the Central American practice, for what we consider necessarily to know the competitions and functions that assume to him to both principal actors who take part of this activity, we refer to the authorities maritime or port authorities and to the port operators who realize different services inside the port, the purpose of this study is the most effective model proposes as for management and juridical frame that must rethink in Nicaragua, in order to modernize and to build an efficient administration maritime port.

Key words: maritime and port Activity, maritime and port authority, port models, port.

Tabla de contenido:

1 Introducción; 2. Evolución de los sistemas de gestión de los puertos; 3. valuación de los Modelos de Gestión Portuaria en Centro América; 3.1 Tipos de modelos; 3.2 Regulación administrativa y normativa; 3.3. Modelo de Regulación Marítimo Portuaria que se aplica en Nicaragua; 3.3.1 Régimen jurídico; 3.3.2 Competencias y atribuciones; 4. Sistema de Regulación de la Administración Portuaria para Nicaragua de acuerdo al estudio comparativo; 4.1 Propuesta de modelo más efectivo; 5. Conclusiones; 6. Lista de Referencias.

1. Introducción.

La dinámica de la actividad marítima portuaria involucra distintos modelos a nivel internacional. En este trabajo pretendo centrarme en los modelos utilizados en Centroamérica (incluyendo el modelo nicaragüense) y hacer referencia a la evolución del modelo portuario europeo, y a partir de los resultados elaborar un diagnóstico técnico-jurídico que evidencie el estado actual de la Regulación de la Actividad Marítima Portuaria en Nicaragua.

Al enfrentar el presente estudio parto del postulado de que tanto en Nicaragua como en cualquier Estado portuario las actividades comerciales que se desarrollan en un puerto están sometidas a un régimen civil y comercial, por cuanto se hace necesario un regulador independiente o ajeno al ente operador, ello garantizará la vigilancia, la protección imparcial de los intereses del Estado, operadores y usuarios.

Este ente regulador independiente debe de ser una entidad autónoma, con competencia para normar las gestiones portuarias, la navegación y todas aquellas cuestiones relacionadas a las actividades marítimas territoriales de un Estado. En esa línea, en la legislación comparada se le atribuyen el nombre de Autoridad Marítima Portuaria o Autoridad Marina Mercante.

Haciendo referencia a los puertos latinoamericanos, vale señalar que la mayoría de éstos son patrimonio del Estado, por supuesto existen excepciones, ya que el número de puertos privados en la última década ha ido en aumento.

Es de suma importancia tomar en cuenta que a través de los puertos se realiza el comercio exterior y se exportan e importa el 80% de cargas y mercancías de un Estado, lo que denota la necesidad que ha cobrado el uso del transporte marítimo, la logística, el intermodalismo, éstos son elementos necesarios para el desarrollo nacional, lo cual requiere y exige mayor seguridad, controles, regularidad, eficiencia y economía.

En este sentido, los puertos asumen un rol de primacía en las actividades comerciales y, por ende, jurídicas; así también, a través de esta actividad se logra una efectiva proyección internacional y un acercamiento a los mercados regionales, a partir de los cambios de paradigma en lo que se refiere a la cadena de distribución de bienes.

Los modelos de administración portuaria, pueden ser centralizados, descentralizados, públicos, privados y mixtos, (landlord, tool y service)), cada uno de estos modelos responden a las características de cada puerto, conforme a la situación y características naturales de cada país.

En cuanto al régimen jurídico latinoamericano existen diversas modalidades que regulan el sistema portuario, entre ellas:

- El poder ejecutivo que dirige la política portuaria, a través de una autoridad marítima portuaria que normativice las actividades de los operadores en puerto.
- Autoridades portuarias como entidades autónomas con patrimonio independiente.
- Consejos de administración conformados de manera mixta. (Ramos, 2006, p 4)

De acuerdo a estos regímenes, nos encontramos con una infinidad de agentes que participan en esta actividad portuaria cuya regulación es necesaria. Dentro de este contexto se pueden establecer diversas responsabilidades respecto a los servicios, responsabilidad de la estiba y del operador portuario, responsabilidad de la autoridad portuaria, del agente naviero, del consolidador de carga, del seguro, custodia, almacenaje, protección portuaria, seguridad, entre otros (Ramos, 2006, p 6).

Con la salvedad de que estas responsabilidades serán consecuencia del tipo de contrato, que se pacte, el tipo de transporte (multimodal o no), el convenio internacional que se imponga y primordialmente las leyes nacionales.

En consecuencia, es indiscutible que el sector portuario requiere, por tanto, una reforma legal e institucional que establezca con claridad la relación jurídica de todos los sectores. Sin embargo, la reforma portuaria no requiere tan solo de un marco institucional, la liberalización o regularización de los servicios, y las garantías para la inversión privada. Es necesario que el elemento ciudad, puerto y la obligación del Estado sean parte esencial de esta reforma. (Ramos, 2006, p 5).

En esa línea argumental, nos parece que en el caso de nuestro país es necesario considerar una reestructuración de la ciudad de Corinto, dado que actualmente no existen condiciones óptimas de seguridad y eficiencia, para dar cabida a las numerosas actividades que se practican en el día a día, desde las actividades en puerto hasta las que tienen que ver con el transporte terrestre de

la mercadería que viene o llega a puerto, por cuanto deben tomarse en cuenta elementos como inversión pública en las ciudades puertos, teniendo presente que son el campo de desarrollo de una fructífera actividad comercial y además son los pilares fundamentales sobre los cuales recae la planificación portuaria, con esta idea nos referimos a que en tanto la ciudad portuaria este mas organizada y estructurada, más previsible será la planificación de un modelo de gestión portuaria, el que podrá ejecutarse bajo los cimientos de un puerto seguro.

2. Evolución de los sistemas de gestión de los puertos.

Corresponde al Estado asumir la responsabilidad de la dotación de infraestructura portuaria de interés público general, sin perjuicio del fomento de las inversiones privadas, mixtas o intergubernamentales en el sector.

De acuerdo a la exposición de motivos del actual anteproyecto de la Ley General de Puertos Nicaragüense, a cada Administración Portuaria le compete calcular sus cuantías de tarifas por utilización de las instalaciones portuarias, de manera que pueda cubrir sus gastos de explotación, conservación y administración, las cargas fiscales, y, en su caso, los intereses de los empréstitos emitidos y de los préstamos recibidos, la depreciación de sus bienes e instalaciones y un rendimiento razonable de la inversión neta en activos fijos y equipamiento. Para esto, deberá aplicar las mismas a los tráficos correspondientes, junto con los cánones de ocupación por el uso privativo del dominio público o de actividad por el aprovechamiento del dominio público para actividades comerciales, industriales y de servicios. El régimen económico descentralizado de la Empresa Portuaria Nacional (EPN), conlleva liberar el Presupuesto General de la República, al internalizar dentro del propio sector todos sus gastos, incluyendo inversiones, depreciación de activos y un rendimiento razonable de la gestión.

En los diversos países de América Latina, se considera a los puertos como entidades ligadas a la economía nacional, tan vitales y estratégicas para el país, que se estima deben estar sometidas al control público directo. Por otra parte, las grandes inversiones requeridas para el desarrollo y ampliación de los puertos no permiten, en muchos casos, otra alternativa que no sea la de la participación del sector público, cabe señalar que la necesidad de promoción comercial para

activar su presencia en los mercados, y la diversificación y exigencia de los clientes, ha motivado un cambio de ideas, cualquiera que sea el grado de desarrollo del puerto y del país.

Por otra parte, vale señalar que el éxito o fracaso de un puerto, con independencia de que su tamaño sea grande o pequeño, no está ligado necesariamente a un tipo de estructura de gestión, pública o privada. Sin embargo, los puertos que están en primera línea tienen todos en común el estar fuertemente orientados al mercado, por lo cual esta parece ser la meta finalista de la mayoría de las reestructuraciones.

Para que un puerto pueda alcanzar una reforma institucional, Montero (2007) considera deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos, en aras de satisfacer las necesidades del mercado y, por tanto, de los clientes, y sobre todo las necesidades de país:

- Incrementar la eficiencia y diversificación de los servicios.
- Reducir su coste y fomentar la competencia.
- Promocionar el puerto en un mercado abierto.
- Promover recursos financieros para su desarrollo.
- Facilitar la introducción de modernos métodos de gestión empresarial.
- Reducir el soporte financiero y administrativos de los poderes públicos para limitar su influencia burocrática y política.

Generalmente, pueden fijarse otras metas intermedias. Así, en países en transformación de una economía de planificación centralizada a una de libre mercado, los puertos pueden actuar como motor de dicho cambio, dando entrada al sector privado para que aporte experiencia y financiación, también se puede pretender alcanzar fines de carácter político o social, como la creación de empleo o la contribución al desarrollo industrial o económico de la región.

Para que la administración portuaria de un Estado pueda entrar en un proceso de reestructuración se debe evaluar el entorno del puerto e identificar las medidas necesarias y sus posibilidades de implantación, el tipo de reforma a desarrollar dependerá de las condiciones locales, pues no siempre se obtendrán resultados positivos de la reforma aplicada, si no se

tienen en cuenta las distintas situaciones de partida, estas pueden ser vista en torno a los estudios previos, ya sean económicos, estructurales, sociales o incluso de impacto ambiental.

Por lo tanto, los puntos que se abordarán en este primer capítulo son las distintas situaciones que deben tomarse en cuenta como punto de partida de la evolución del sistema de gestión de un puerto, a partir de la moderna gestión de los modelos de puertos de la Unión Europea a continuación descritos:

- **Competencia libre y leal:**

La organización y administración de las operaciones portuarias, debe ser eficiente para ser competitivas a nivel mundial, la confianza de los usuarios se fundamenta en un rápido tiempo de rotación, costos de servicio razonables y, sobre todo, seguridad de funcionamiento; el sistema de administración de puertos es un modelo de operación y servicio de competencia perfecta, en donde usuarios y actores del sistema encuentran prosperidad y la economía nacional tanto en el sector privado como en el público obtienen beneficios y utilidades, para ello las facilidades administrativas y estructurales de los puertos necesitan ser ampliadas eficientemente, dado que la tendencia es el crecimiento de carga internacional año tras año, siendo transportadas de varias formas a bordo de naves más grandes y más sofisticadas, razón por la cual los puertos están bajo una presión creciente para prestar facilidades para la manipulación de carga y para acelerar todo el proceso de comercio.

En materia de competencia, la necesidad de fortalecimiento institucional de las administraciones portuarias permiten facultades de control previo a la ejecución de un servicio, esto podría tenerse como intervención ex ante lo que permite favorecer la competencia efectiva en un puerto; con ello se proyecta un comportamiento de los agentes económicos pre-estableciendo parámetros de conducta; mientras que con la intervención ex post se avistan los resultados que permiten ejercer un control posterior, para corregir aquellos resultados o comportamientos no deseados del agente o administrador.

- **Necesidades del mercado.**

De acuerdo al artículo de Estrategia Marítima Portuaria Regional Centroamericana (COCATRAM 2008), más del 90% del comercio mundial de mercancías, se transporta por la vía marítima, distribución que es similar para nuestros países que son altamente dependientes del comercio exterior, esta expansión del comercio, como antes se ha señalado, ha incrementado las necesidades de mercado y la instauración de distintos servicios tales como: logística, entrega puerta a puerta, entre otros; estas necesidades, a su vez, nos llevan a desarrollar los servicios intermodales, haciendo una necesidad el multimodalismo, es decir un solo operador denominado Operador de Transporte Multimodal (por sus siglas OTM) que se hace responsable por toda la cadena de transporte, desde su origen inicial hasta su destino final.

- **Desarrollo y la modernización de los sistemas básicos de gestión portuaria.**

La función principal de un puerto es la de servir en el intercambio de mercancías y de pasajeros entre los modos de transporte marítimo y terrestre, esto es, hacer de eslabón en la cadena de transporte (Goss, 1990).

La tendencia que se percibe en la evolución del transporte marítimo exige transformaciones sustanciales en las terminales portuarias, terminales intermodales y en los modos de transporte, para hacer frente a los grandes volúmenes de las nuevas embarcaciones, y ofrecer un servicio de calidad, que opere en varios niveles para concentrar y redistribuir flujos de carga, la necesidad de puertos concentradores de carga se hizo evidente a medida que el tamaño de los buques creció, sin duda alguna, una forma de expresarlo sería definiendo a los puertos como nodos de transferencia de flujos, a la vez que componen centros de distribución e integración de cargas; y que contribuyen a revalorizar la localización geográfica en la que se adscriben al potenciar las zonas de influencia territoriales.

- En este punto es necesario hacer una reflexión respecto del entorno Centroamericano, dado que el tema de la integración regional juega un papel preponderante, puesto que las capacidades económicas, estructurales y productivas de los países centroamericanos, solo hacen frente a la demanda mundial cuando se organiza como región, en Centroamérica se podría lograr una estrategia marítima regional, que tenga como propósito convertir a la región en un espacio competitivo dentro del comercio marítimo mundial, estos aspectos de

derecho comunitario no pueden obviarse, sin embargo, por su importancia deben ser abordados con mayor profundidad, en un trabajo a parte.

- **Descentralización.**

La actividad de los puertos siempre ha estado a consideración de los sectores que generan los flujos de pasajeros y de mercancías que los atraviesan, estos sectores determinan las funciones de los puertos en cuanto a su vinculación ya sea con la carga o bien con los buques. Dentro de las primeras, podemos distinguir a su vez dos tipos de funciones: las de dependencia continental, que pueden ser de tránsito o industriales, y las de dependencia oceánica y portuaria, bien de bolsa o de mercado, bien relacionadas con el transporte intercontinental de pasajeros, por ello descentralizar consiste en poder adoptar decisiones en el nivel que se plantean las actividades y los problemas que estas susciten, Montero (2007) expone que la descentralización supone una delegación de funciones que debe adoptarse en forma responsable y consensuada, estableciéndose, por otra parte, un control apropiado y eficaz a fin de velar por que se tomen decisiones correctas y poder exigir las responsabilidades que procedan.

Con respecto de la descentralización es necesario hacer puntual referencia que es atribución de las Autoridades Marítimas de cada Estado, la aprobación de las políticas y planes de desarrollo en materia portuaria, que protejan la eficiencia y la eficacia con que se dinamiza la actividad marítimo portuaria a través de los distintos operadores, y velar por la sana administración que pueda ejercer el rector portuario en relación con las actividades que se desenvuelven en materia de su administración.

- **Desregulación**

Cuando la administración o regencia de un puerto recae sobre el Estado es inevitable la progresiva burocratización y creciente reglamentarismo con que se asume el tema portuario, de igual forma se manifiesta una absoluta centralización por parte de la figura del Estado, la desregulación puede ser vista desde distintos puntos de vista, como privatización de un puerto, en el caso de Nicaragua, no hay tendencia por parte del sector público de privatizar esta actividad, y otra premisa es que el Estado a través de la administración portuaria otorga a un privado, la realización de determinada actividad vinculada a las operación o gestión de

infraestructura durante un periodo determinado a través de concesiones que permitan al estado tener control y normar la operación portuaria es decir que se trata de una mera restricción que no cambia la naturaleza del dominio pero sí su utilización, igual sucede en los contratos de mantenimiento y rehabilitación , pues la administración portuaria se reserva la potestad de supervisar y controlar la actividad del operador privado, esta figura se utiliza cuando por razones políticas o estratégicas, no existe la voluntad de transferir un mayor rango de actividades y por consiguiente responsabilidades y riesgos al sector privado.

3. Evaluación de los Modelos de Gestión Portuaria en Centro América.

La región centroamericana cuenta con 3.969 kilómetros de costas en el océano pacífico, y aproximadamente 3.226 kilómetros de costa en el mar caribe, conformada por Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, contando con 25 puertos principales de comercio exterior: correspondientes a once (11) puertos del litoral Pacífico y catorce (14) puertos del litoral Atlántico, en su gran mayoría los puertos son operados por empresas estatales, con excepción de Panamá, en la que son manejados por operadores portuarios globales (García 2010).

Los puertos, como entes que generan actividad comercial y económica, tienen especial importancia en el desarrollo logístico de un Estado, en ese sentido es imperante la necesidad de una adecuada regulación administrativa, que se enmarque dentro de la legislación nacional o bien de acuerdo al modelo portuario operativo en que se procure la armónica relación en la dinámica de la actividad del transporte marítimo.

3.1 Tipos de modelos

En la actividad de un puerto existe numerosa interacción entre los diferentes actores y los distintos servicios que se requieren para el funcionamiento de un puerto, esta inter-actividad crea cierto grado de complejidad en el sector portuario, por lo que los puertos deben asumir determinada organización, que permita actuar de manera eficiente, en tanto que han existido diferentes paradigmas en los modelos portuarios, donde comienzan a prevalecer aquellos que priorizan las gestiones del conocimiento y sientan sus bases en el avance informático y

tecnológico, los modelos de gestión portuaria han seguido siempre la evolución del mercado y el transporte.

Influye en la organización, estructuración y administración de un puerto distintos factores entre ellos, la estructura socioeconómica e institucional de un país, la ubicación geográfica del puerto y los tipos de carga que atiende, de tal forma que, como resultado de ello, existe más de una manera en que puede organizarse un puerto, las cuales se puede categorizar en tres modelos básicos: landlord, tool y service, vale señalar que, también existe una fuerte tendencia a privatizar la gestión portuaria, este modelo no se abordará en el presente artículo.

La mayoría de los países en América Latina han adoptado el modelo de concesiones landlord, o puerto propietario, para modernizar su gestión portuaria, donde el Estado actúa enérgicamente como planificador, controlador y administrador; y el sector privado realiza las inversiones necesarias, esto significa que la infraestructura es propiedad del Estado, quien se ocupa de su gestión. El resto de los servicios portuarios son prestados, mediante contratos de concesión parcial o total, por empresas privadas propietarias de los activos que conforman la estructura, y de todos aquellos otros activos necesarios para la producción de servicios. En este sentido Centroamérica se ha quedado rezagada en materia de modernización portuaria.

El modelo landlord, es conocido también como mono-operador, esta gestión implica que este único operador es responsable de cada terminal, presta servicios a los buques de carga, descarga, trincado, amarre, entre otros, y a la mercadería, en cuanto a almacenaje, recepción, entrega, consolidación, generalmente el mono-operador no presta los servicios de remolque y practicaje.

En cuanto a competencias y atribuciones en el modelo landlord, a la administración de puertos le compete otorgar las concesiones de las terminales de un puerto a empresas privadas, esta concesión le permite a los operadores portuarios u operadores de las terminales explotar y gestionar la terminal correspondiente, así mismo es responsable de la inversión y mantenimiento de la misma, finalizando el contrato de concesión, la terminal y todas las inversiones en ella implementados revierten a la administración portuaria, quien tiene carácter plenamente administrativo, regida bajos los epígrafes de la autoridad portuaria conocida en otros Estados como autoridad marítima.

La existencia de una autoridad marítima en el modelo landlord es similar en todos los Estados que se implementa, le compete la vigilancia y fiscalización de las actividades en puertos, autorización de medidas de seguridad, zarpe de buques y también el visto bueno a las concesiones que son otorgadas por la entidad administrativas en puerto. A este ente administrativo en algunos Estados se les atribuyen competencias de autoridad portuaria dado que se le permite explotar las zonas comunes y, aunque mantiene la propiedad de las terminales, sus funciones se reducen a la vigilancia y actualización del contrato de concesión.

El modelo landlord exige mayor participación del sector privado, en tanto que garantiza la eficiencia y competencias en el mercado, de tal modo que la actuación de la autoridad portuaria se reduce a la generación de espacios portuarios mediante la construcción de diques y la realización de dragados, (el dragado puede ser ejecutado también por una empresa privada).

Como hemos señalado el sector privado es un actor importante en la actividad marítima portuaria en tanto que los servicios que se generan a través del sistema landlord dan paso a necesidades que la administración pública no puede cubrir, pero si tienen la obligación de regular eficientemente como elemento esencial de las funciones administrativas.

Finalmente refiriéndonos a la gestión landlord, las bondades que a nuestra consideración se pueden retomar de este modelo son sin lugar a duda la implementación del proceso de concesión, dado que esta figura administrativa da paso a la provisión de servicios, de libertad de empresas y de libre competencias, que trae consigo beneficios a los usuarios el encarecimiento de las tarifas portuarias y de prácticas anticompetitivas, todo ello regulado y fiscalizado tanto por el ente administrativo portuario como de la autoridad portuaria.

El modelo Tool port, o puerto herramienta, es un modelo de gestión portuaria reconocido internacionalmente, en el cual las terminales portuarias y los puertos mismos son operados por varios prestadores, quienes proveen distintos servicios a la carga. Así pues, la gestión de carga y descarga es responsabilidad de varias empresas, quienes deberán ejercer un servicio de calidad, puesto que se encuentran en competencia. Así mismo, el servicio de prestación de servicios de izaje puede ser prestado por otras empresas que poseen más de un equipo en el puerto o en la terminal, igual sucede con la transferencia, el almacenaje son realizadas por otras empresas. Este modelo multi-operador fue desarrollado durante la década de los

cincuentas y sesentas del siglo pasado, y hoy en día, para la operación de *containers*, casi ha desaparecido.

La competencia de la autoridad portuaria no varía en ninguno de los modelos de gestión de puerto, dado que por antonomasia es el ente con decisión directa en la gestión del puerto, nuestras consideraciones en cuanto a las competencias de la autoridad portuaria en el modelo *tool port*, es que en este modelo existe un manejo público estatal mixto, nos atrevemos a hacer esta afirmación dado que existen una combinación de funciones y atribuciones, el Estado en este caso a través del rector de puertos administra la infraestructura y presta servicios en tierra, el sector privado presta los servicios, los cuales varían de acuerdo a la amplitud e infraestructura del puerto entre estos servicios se encuentran la estiba y desestiba a bordo de las naves. (Sepulveda 2011. P31)

En el sistema *tool port* existe una estructura orgánica similar a la estructura que presenta el modelo de gestión *service* el cual abordaremos y analizaremos en el siguiente acápite de este artículo, esta estructura a nuestro parecer se aplica en distintos modelos portuarios a nivel latino y centroamericano.

En tal sentido encontramos que las competencias pueden ser centralizadas, aquí se incluye un solo organismo que administra y opera todos los puertos estatales de uso público, denominado operador portuario, administrador portuario, esta entidad pública tiene injerencia exclusiva en el manejo portuario nacional.

También existe descentralización administrativa, la cual consiste en delegar funciones en los administradores de puertos, apreciamos que la autoridad portuaria por imperativo legal prevalece funcionalmente sobre los rectores o administradores de puertos, la Descentralización Administrativa permite que la administración de puertos o gerentes de puertos entreguen facultades a empresas u operadores portuarios y le otorgan una mayor responsabilidad a cada puerto y una autonomía relativa para la toma de decisiones.

Por otro lado, un puerto cuya organización se encuentre bajo el modelo *service*, es aquel en el cual la autoridad portuaria es responsable del puerto como conjunto, y se encarga de ofrecer los servicios necesarios para su funcionamiento, esto significa que es propietaria de la

infraestructura, superestructura y equipo, se encarga directamente de contratar al personal necesario y la provisión de los servicios relacionados al manejo de la carga.

Finalmente queremos abordar las competencias autónomas, caso particular de Nicaragua en el cual el Estado le otorga un estatuto especial a al operador portuario (Empresa Portuaria Nacional), para que administre un puerto específico, en forma independiente del sistema general de la estructura estatal, se rigen por estatutos establecidos y una legislación específica tienen autonomía administrativa, financiera y operacional, con la salvedad la injerencia que se le atribuye a la autoridad marítima en cuanto a seguridad en puerto, permiso de construcciones portuarias y aprobación de tarifas por servicios entre otros.

En el modelo service la autoridad portuaria suele ser tanto privada como pública, una de las bondades de este modelo es la posibilidad de ofrecer de forma integrada sus servicios, lo que de una u otra manera suscita menores tarifas para los usuarios; sin embargo, la competencia en el mercado podría reducirse significativamente o ser prácticamente nula, esto trae aparejado consigo la potencial ineficiencia del puerto. Cabe señalar que un mecanismo de competencia por el mercado, el fomento de competencia con otros puertos o entre medios de transporte podrían ser mecanismos para la generación de competencia y permitirían a este modelo subsistir.

También es necesario dejar claro que la distinción entre los modelos de administración portuaria presentados, respecto de quién se encarga de proveer los servicios (operadores portuarios); cuando hablamos de proveedores de servicios nos referimos al grupo de sujetos relacionados al manejo de carga (estiba, servicios en el terminal y almacenamiento). Otros servicios, como el practicaje o remolcaje, pueden ser prestados indistintamente por el sector público o privado, sin que ello cambie el modelo de organización en cuestión.

El modelo service nos ofrece un puerto público proveedor de servicios, al caracterizar las competencias de las autoridades en este modelo, nos topamos con una monopolización de las funciones por parte del Estado, dado que la administración portuaria ofrece el rango completo de los servicios necesarios para el funcionamiento del puerto. Pontet & Silva (2009) Tiene propiedad sobre todos los activos, sobre la estructura e infraestructura, y sobre los servicios que se prestan en puerto, la autoridad marítima como hemos señalado antes, autoriza la construcción de muelles, concesiones, y vela por la seguridad en puerto.

Nuestras consideración en cuanto al modelo service, al ser un monopolio de las actividades, es que, si bien es cierto ofrece bondades, también ostenta algunos vacíos, dado que la dinámica portuaria abarca un sin número de actividades, las cuales ameritan, especialización, inversión económica y fiscalización de un ente autónomo a la empresa que ofrece el servicio, por lo que apreciamos que en tanto y en cuanto una sola entidad administre y regula la misma actividad, más proclive e ineficiente tiende a ser el servicio que esta presta.

De acuerdo a la descripción de cada uno de los modelos definido anteriormente, Hoffman (2001) identifica los modelos correspondientes a diferentes puertos en América Latina en el siguiente orden:

Landlord: (México), Cartagena y Buenaventura (Colombia), Matarani (Perú). Puerto Unión de El Salvador, en proceso de convertirse en landlord.

Landlord y tool: Santos (Brasil) y San Antonio (Chile).

Tool: Callao (Perú).

Tool y service: Puerto Cabello (Venezuela), Puerto Limón-Moin y Caldera (Costa Rica), Guayaquil (Ecuador), Montevideo (Uruguay), Santo Tomás y Quetzal (Guatemala).

Service: Corinto (Nicaragua), Asunción (Paraguay), Puerto Cortés (Honduras), Acajutla (El Salvador).

Un buen modelo de Gestión Portuaria, según Anschütz (2006), sería el de gestión portuaria más gestión logística. En este modelo se denotaría sobremanera que el sector público sería facilitador y planificador de la actividad privada portuaria, con una administración que reinvierta sus recursos en el puerto, y el sector privado debería participar del plan estratégico portuario y de su plan de acción comercial.

Las bondades que ostenta este tipo de gestión sobre la actividad portuaria recaen sobre la sustentabilidad de las inversiones y el mantenimiento de infraestructuras, las consecuencia son la competitividad de un país y los márgenes de producción, mejoras en el proceso económico y la obtención de recursos para la autosuficiencia de los puertos.

3.2 Regulación administrativa y normativa

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, en la región Latinoamericana, encontramos distintos modelos de gestión portuaria, de igual forma es con la atribución de la Autoridad Portuaria.

Entre estas atribuciones se encuentran las autoridades explícitas vs las autoridades implícitas, también existen roles delegables al sector privado y roles que mantiene el Estado, también se destacan las figuras de Autoridad Marítima y Autoridad Portuaria.

De acuerdo a la Organización Marítima Internacional (OMI), la administración marítima es definida como el grupo de órganos y entidades de la administración pública que vela por los intereses generales del país vinculados a la navegación, al transporte marítimo y los puertos.

Las autoridades marítimas están estrechamente vinculadas a:

La seguridad marítima: inspección de naves, buques mercantes, buques pesqueros, embarcaciones deportivas, señalización marítima y ayuda a la navegación, pilotaje y practica, comunicación marítima, control de tráfico marítimo, certificación y titulación, búsqueda y rescate es decir salvamento marítimo.

La administración marítima: Control de fletes y tarifas, registro de naves, hipotecas y gravámenes, entrenamiento y capacitación de los hombres de mar, competencias, certificación y licencias, protección ambiental, marco legal regulatorio en cuanto a regulación nacional e internacional.

En cuanto a la autoridad portuaria, se le puede conceptualizar como el ente delegado por el Poder Ejecutivo de un Estado, para ejercer la autoridad y administración del sector portuario nacional, a través del control, fiscalización e implementación del marco regulatorio relacionado

Por su parte la autoridad portuaria tiene competencias sobre la seguridad portuaria y la explotación comercial de los puertos:

Autoridad Portuaria: Planificación del desarrollo portuario nacional, seguridad portuaria integral, protección ambiental, integración de los sectores, entrenamiento y capacitación a su personal, régimen de derechos y tarifas (supervisado por la Autoridad marítima) marco regulatorio sectorial, concesiones a terceros y control de concesiones.

Administración Portuaria: aplicación de derechos y tarifas, planes y proyectos portuarios específicos, operaciones portuarias, explotación portuaria.

De las descripciones anteriores podemos realizar consideraciones y concretizar diferencias respecto de las competencias administrativas, bajo las cuales deben sumirse los principales actores de la actividad marítima portuaria, en cuanto a roles y funciones, sin embargo encontramos administraciones que configuran el modelo de Autoridad Marítima y Portuaria en sí mismo este modelo está definido como el ente competente en materia **normativa**, regulación y control de transporte acuático y del sistema portuario nacional, que vele por la seguridad y operatividad de las instalaciones de los puertos, que establezca disposiciones para regular la navegación y proteger el medio marino.

El modelo de Autoridad Marítima y Portuaria trae aparejado consigo las atribuciones de implementación de las leyes concernientes a la materia marítimo portuaria, la cual en su conjunto ha de responder al Derecho Marítimo Internacional y regular todo lo que conlleve seguridad de navegación marítima, seguridad de la vida humana en el mar, protección del medio ambiente marino y de la seguridad operacional portuaria, este modelo prevalece en algunos países centroamericanos, a continuación enumerados y descritos:

Panamá:

Panamá se ha consolidado a nivel centroamericano como el Estado portuario más sólido de la Región, **en** este país se cuenta con tres leyes fundamentales iniciativa de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), que le han permitido consolidarse como centro internacional de servicios marítimos, estas leyes son: Ley 55 Ley del Comercio Marítimo, Ley 56 Ley General de Puertos de Panamá, Ley 57 Ley General de Marina Mercante publicadas el 6 de agosto del 2008 en la Gaceta oficial de Panamá, este grupo normativo apunta firmemente un avance en materia Marítimo-Portuaria, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, garantizando eficiencia a los usuarios.

Por su parte la Ley 55, Ley General de Comercio Marítimo, incluye reformas en los contratos de seguro marítimo, y crea otros tipos de contrato, entre ellos el transporte multimodal, esta figura vienen a facilitar la eficiencia en puerto, siendo que panamá cuenta con una estructura adecuada para el multimodalismo.

En cuanto a la Ley 56, Ley General de Puertos, es la que rige toda la norma portuaria, ha sido diseñada para regular a los operadores del sistema marítimo así como las actividades conexas de servicio a la nave, transporte y otras, esta ley se basa fundamentalmente en el principio general de que los puertos son importantes para el desarrollo de país, por cuanto el Estado tiene competencia reguladora del servicio que en ellos se presta, aunque se encuentren bajo administración privada; así mismo plantea el que todo puerto dado en concesión y toda autorización para la prestación de servicios, se deberán pagar una contraprestación al Estado.

La Ley 57 Ley General de Marina Mercante, otorga mayor capacidad a la marina mercante en cuanto a las competencias sobre el registro, seguridad marítima, estas competencias ha permitido a Panamá enfrentar las necesidades de la industria marítima internacional, con un marco regulatorio moderno y flexible.

En este punto vale recalcar que el país de Panamá ha adecuado las condiciones, para la administración portuaria a través del modelo landlord, ejemplo de ello la ampliación del canal que ha permitido colocarse como una red de transporte que utiliza la plataforma logística global, por cuanto se cuenta con terminales portuarias en ambos extremos de la vía acuática.

Así mismo, podemos afirmar que la dirección de puertos e industrias marítimas, ha impulsado proyectos de construcción, mantenimiento y mejoras en los puertos e instalaciones portuarias, tanto en puertos grandes como el Puerto Cristóbal y en provincias como la de Coclé, Bocas del Toro, Veraguas, Los Santos, Herrera, estas inversiones han permitido prestar atención directa a los pasajeros, turistas y pescadores artesanales, es notable y debemos recalcar que las políticas económicas en torno al sector marítimo portuario de este país están dirigidas a invertir los ingresos derivados del sector marítimo en las pequeñas comunidades, en conclusión el ciclo permite la reactivación de las economías regionales.

En conclusión las tres leyes anteriormente señaladas ha contribuido a transformar la estructura jurídica de la regulación marítima portuaria en Panamá, entre estos logros se destacan el inicio de operaciones de las oficinas de Sergumar, el departamento de investigación de accidentes marítimos, también se han creado dependencias, para preparar a la gente de mar, y registros para inscripción de buques.

Honduras:

En este país el puerto de renombre y conocido a nivel internacional es Puerto Cortez, la administración portuaria se rige bajo el modelo service, con muelles multipropósito, con uso de áreas de propósito portuaria y extra portuaria, sin embargo no tiene la disponibilidad de una terminal especializada, Puerto Cortez es además el puerto más importante y profundo de Centroamérica, cuenta con la calificación de puerto seguro, y esto se debe a la administración portuaria bajo la cual esta instituido, la actual administración ha optado por rentar y reactivar el equipo de la portuaria, los cabezales, el uso de los remolcadores y las grúas que son fundamentales para hacer más eficiente el puerto.

Las críticas que se puede hacer al respecto, es que actualmente el espacio portuario, restringe la seguridad y la zona de la ciudad portuaria, es decir que en esta franja se dificulta el desarrollo de terminales especializadas, y por consiguiente no se cuenta con áreas de depósitos vinculadas a los muelles, esto significa que los costos son elevados el tiempo se duplica para operar los buques y la mercancía, existen riesgos de contaminación dado que en la terminales multipropósito se manipula mercadería a granel.

En Honduras la Empresa Nacional Portuaria (ENP) es la entidad de servicio público que cuenta con autonomía, patrimonio, personería jurídica, y jurisdicción en todos los puertos marítimos del país, por su parte la Autoridad Marítima está a cargo de La Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), es un órgano desconcentrado de la administración pública dependencia que forma parte de la secretaria de obras públicas transporte y vivienda, esta entidad brinda capacitación integral a su personal , así como la formación y titulación de gente de mar calificada, de acuerdo a los lineamientos de la Organización Marítima Internacional, se puede apreciar que la Dirección General de Marian Mercante, ha adquirido derechos y obligaciones relacionadas con la seguridad de la vida humana en el mar y la protección del medio ambiente marino, ello no implica injerencia en las actividades administrativas de la Empresa Portuaria.

La administración portuaria hondureña no está ajena a los cambios que se han producido con el avance de los mercados globales y la apertura de los mercados y en ese sentido, ha adecuado a las nuevas demandas el marco jurídico que ofrece garantía a la actividad marítima portuaria, sin embargo como se ha manifestado anteriormente se debe recorrer mucho camino, no sólo mejorando y ampliando su infraestructura y superestructura, sino también desarrollando

nuevas gestiones comerciales y de logística, en Puerto Cortez por ejemplo es necesaria la inversión del dragado y relleno en donde se instalaran la futuras terminales para contenedores.

Costa Rica:

Cuenta con una diferencia remarcable en comparación a los sistemas administrativos de puertos en los otros países centroamericanos, dado que existen dos administraciones portuarias distintas, conocido en la doctrina como descentralización sectorizada, la cual consiste en la creación de dos o más entes estatales portuarios que administran uno o más puertos divididos por sectores geográficos (Sepulveda 2011), en el caso de Costa Rica existe una para cada litoral del país, para el atlántico en donde se encuentran los puertos limón y caldera es la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA); Por su parte el litoral pacífico en donde están ubicados los puertos de Punta Morales, Terminal de Fertica, Puntarenas, Quepos y Golfito cuenta con el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), ambas entidades tanto atlántico como pacífico son autónoma y responsable de planificar, construir y operar las actividades portuarias.

Aparte de esta especialidad en el sistema administrativo de puertos en Costa Rica, encontramos que su sistema de Autoridad Marítima, no es distinta a las administraciones anteriormente señaladas, la institución a cargo de la responsabilidad del sector transporte y de los puertos es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), quien a través de la Dirección General de Transporte Marítimo tiene la responsabilidad de regular y controlar el transporte marítimo internacional, el transporte de cabotaje y por vías de navegación interior, esta dirección técnica tienen vínculo con las administraciones portuaria a través de la supervisión de la planificación, construcción y mantenimiento de los puertos de altura y de cabotaje, las vías y terminales de navegación interior, los sistemas de transbordadores y similares.

El modelo tool service, es practicado en la administración portuaria de Puerto Limón de costa Rica, que dicho sea de paso, es el puerto más importante en cuanto a manejo de carga de importación y exportación en su país y con un buen lugar dentro del istmo centroamericano, actualmente se ha adoptado el sistema de concesiones de los servicios, puesto que la saturación en la capacidad del puerto no le permitían hasta hace unos dos o tres años atrás, prestar condiciones, para la demanda creciente en cuanto a los diferentes servicios que este

presta, debemos tener presente además, que Puerto Limón ha sido históricamente el puerto de fruta fresca que se exporta a países europeos y norteamericanos.

En consecuencia, de las actividades anteriormente descritas, el Puerto Limón, al igual que las otras instalaciones portuarias centroamericanas, ameritan con prioridad la modernización en su infraestructura, y sobre todo prestar especialización a la misma es decir, crear terminales especializadas para cada tipo de carga, ejemplo una terminal en la cual se pueda manipular granel líquido, estas actividades contribuirían principalmente a la estructuración del puerto como puerto seguro.

Así mismo se puede retomar la idea de crear puertos con especialidades o condiciones específicas para determinado rubro en el caso de Puerto Limón existen proyectos para hacer de este un puerto para recibir cruceros, y actividades similares, dejando así al puerto de Moin, para actividades especializadas, como terminales para granel líquido, operaciones de carga general, petróleo, fertilizantes etc.

Dicho esto, puede identificarse en el modelo Costarricense, que se encuentran definidas las actividades, y las asignaciones institucionales, bajo las cuales se rigen, tanto la administración de operaciones portuarias, como las atribuciones para dirigir, regular y fiscalizar esta actividad, la crítica que se puede hacer a este modelo, es consecuente con los sistemas señalados anteriormente, y tienen que ver con el hecho de que siendo Centroamérica una zona geográficamente bien dotada, la inversión que hasta la fecha se ha realizado en súper estructura e infraestructura portuaria, no ha permitido avanzar, sin embargo no todo es criticable, puesto que ante la ruptura de paradigmas, y el auge de la globalización, todas las administraciones portuarias centroamericanas, incluida Costa Rica están proyectándose con prioridad hacia la modernización de sus puertos, ejemplo de ello el Plan Maestro de Desarrollo Portuarios para la modernización de la primera fase pretende modernizar Moin, así como el muelle y los patios, el traslado gerencial de desarrollo y terminal fluvial, las reparaciones de las calles de acceso y obras conexas y el taller mecánico. (Boletín interamericano de puertos 2011).

El Salvador:

En aras de buscar la modernización del estado y la necesidad de adoptar una posición competitiva a nivel mundial, ha llevado a la República de el Salvador a adoptar un marco legal

que garantiza la independencia que debe existir entre quienes realizan las funciones propias del ente rector de puerto, el de la autoridad normadora y reguladora, y finalmente el del operador portuario.

En este país el ente rector es, al igual que en los anteriormente señalados, el Ministerio de Obras Públicas, esta entidad fija las políticas sectoriales, la planificación estratégica y por supuesto la normativa legal bajo la cual se deben regir la administración y operadores portuarios.

Por su parte la autoridad marítima portuaria y los operadores, están a cargo de comisión ejecutiva portuaria autónoma (CEPA), recientemente ha sido aprobada la Ley de Concesión de Puerto de La Unión por parte de los diputados de la Asamblea Legislativa, con la cual se pretende dar facultades a CEPA a elaborar y promover las bases de licitación pública internacional para seleccionar al concesionario, un operador portuario de clase mundial especializado en el manejo de contenedores.

¿Cuáles son las bondades de esta nueva Ley para El Salvador?, es importante y de inexorable reconocimiento afirmar que lo convierte en un Estado portuario en el cual se puede aplicar el modelo de gestión **landlord**, por cuanto y en cuanto que la concesión permite brindar a un operador la estrategia comercial, inversión en infraestructura y superestructura, desarrollo del entorno y contratación del personal que bien le parezca, pero el estado continúa conservando sus activos. Esta legislación establece que la concesión tendrá un plazo de hasta 30 años y podrá ser prorrogado mediante la solicitud escrita en el período de los años 25 y 26 de la misma, así bien se promueve la descentralización de los puertos de la excesiva intervención gubernamental y su burocracia, la necesidad de dotar a los puertos de autonomía para renovar sus actividades, la conveniencia de introducir la competencia como elemento que promueva la eficiencia.

Otro elemento importante que se debe abordar , es el hecho de que el valor que adquiere la ciudad puerto y la generación de empleos que la actividad portuaria provee, se manifiesta en el modelo administrativo portuario **landlord** puesto que en los primeros cinco años de vigencia, el concesionario deberá ejecutar un plan de inversiones iniciales para el equipamiento y funcionamiento de las instalaciones portuarias y el beneficio recaerá en los pobladores de la zona quienes encontrarán fuente de empleo en la ejecución de las obras.

En consecuencia del modelo descrito, El Salvador ha logrado definir estratégicamente su legislación y adecuarla, de tal forma que la Administración Marítima Portuaria (AMP) quien ejerce la autoridad marítima en este país, ejerza competencia sobre la regulación de la construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de los puertos nacionales en general.

De igual forma, sus competencias alcanzan la regulación técnica y económica a las autoridades portuarias, y también los operadores portuarios, independiente del carácter privado de inversionistas internacionales, esto significa que la inversión y la operación portuaria que ejecuten, están sometidos a la legislación nacional de acuerdo a la Ley de Concesiones, y en consecuencia deberán regirse bajo las normativas de la autoridad marítima. Es fundamental hacer énfasis en que la autoridad marítima de El Salvador, tienen competencia sobre el control y supervisión del otorgamiento de concesiones en los puertos nacionales, así mismo con el debido cumplimiento del contrato que derive de la concesión, regular las tarifas portuarias, y establecer los mecanismos de ajustes de la misma, dirimir conflictos y atender quejas de los usuarios que se vean afectados de algún modo ya sea por la administración portuaria o por un operador ajeno.

Guatemala:

La lógica administrativa del país guatemalteco no es distinta a la señaladas anteriormente, en este país se cuenta con la Comisión Portuaria Nacional, entidad de servicio público que atiende al sector marítimo-portuario, se encuentra estrechamente vinculada funcionalmente con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. De acuerdo al VII marítimo portuario regional (2011), la Comisión Portuaria tienen como funciones brindar asesoría, asistencia técnica, capacitación y acciones de gestión, organización, dirección, administración y operación de puertos y capacitación portuaria; su infraestructura logística le posibilita mantener presencia permanente y oportuna en los puertos mediante asistencia técnica y actividades de capacitación, coordinación y enlace.

Sin embargo, hemos podido encontrar que la legislación marítimo portuaria, que dicho sea de paso fue impulsada por la Comisión Portuaria Nacional, ha creado una figura denominada Superintendencia Portuaria Marítima, esta superintendencia es un órgano colegiado conformado por un presidente (el superintendente) y dos directores; los cuales son seleccionados a partir de sus antecedentes, experiencias y capacidades en procedimientos

competitivo, la ley define las competencias que le corresponde a cada una de las entidades, refiriéndonos a la Superintendencia Portuaria Marítima (SPM) como tal.

Sobre la línea de nuestra investigación debemos tomar en cuenta que las políticas portuarias guatemaltecas han sido claras al dejar patentizado que es indispensable tener una Autoridad Portuaria Marítima, como tal, para que exista un ente regulador que vele porque las actividades de este sector se realicen adecuadamente, en consecuencia, Guatemala pretende ser más competitivo hacia el exterior, esta competitividad permitiría batallar en contra de la crisis existente y que se hizo presente en el sector marítimo portuario.(Enlace Portuario 2009).

La Ley Marítimo Portuaria guatemalteca es una herramienta que procura establecer las políticas adecuadas para los puertos nacionales y de los cauces para la adopción de las medidas necesarias para posicionar al país en un contexto regional, además no afecta las autonomías de las empresas públicas portuarias. Caso contrario, se respetan y profundizan las autonomías de éstas.

La Ley también determina los procedimientos para que exista una armónica coordinación y cooperación interinstitucional entre los diferentes actores del sistema, no quiere decir, necesariamente, que por el hecho de tener interrelación, estos actores deban “gobernar” el ente nacional del sector.

En tal sentido vale hacer énfasis en un punto, y es la independencia y eficacia de la nueva Autoridad Portuaria Marítima, dado que ejerce sobre los operadores portuarios, las funciones de control, que además deberá cumplirla no sólo la SPM, sino las empresas públicas portuarias relacionadas con aspectos de su competencia y otras instituciones públicas, mis consideraciones al respecto es que es difícil mantener esta independencia, dado que el sistema portuario está monopolizando las actividades de rectoría y operatividad en consecuencia es difícil evitar ser juez y parte de las mismas.

Nicaragua:

Nicaragua al igual que todos los países centroamericanos, están influenciados por el sistema románico o napoleónico, en el derecho comparado este sistema se describe como aquel bajo el cual el Estado es el dueño propietario del borde costero, los terrenos constituyen bienes nacionales de uso público o bienes del dominio público, los cuales no son susceptibles de ser

vendidos al sector privado, anteriormente hemos recalcado que no existe en Nicaragua la tendencia de privatización del sector portuario, (Sepulveda 2011), En este sistema, el Estado solo puede entregar sus bienes en concesión al sector privado, por un período determinado, u puede otorgar un derecho a uso bajo condiciones determinadas.

Tal como hemos señalado la evolución de los sistemas y modelos administrativo de puertos en las legislaciones comparadas, ha ido caminando a la par de las transformaciones jurídicas que para tal sentido se crean, en estos cambios jurídicas, se incluye a un nuevo actor en la actividad portuaria nos referimos a la incorporación del sector privado a la administración y desarrollo de la infraestructura portuaria, la incorporación se da a través de mecanismos tales como: La concesión, el usufructo, el arrendamiento, la sociedad mixta, entre otros.

El puerto insignia de Nicaragua es Puerto Corinto, el modelo bajo el cual se sustenta la administración es el service , este puerto es administrado por la Empresa Portuaria Nacional (EPN), cuenta con cinco (5) muelles, ninguno de ellos preferencial, esto significa que el atraque se indica por medio de la Empresa Portuaria Nacional (EPN), y el arribo de los buques se atiende conforme van llegando, de tal forma que el primero que llega es el primero que se atiende, para este tipo de actividad se deben usar remolcadores, esta operación portuaria es supervisada por la EPN, nuestra consideración al respecto es que este puerto dado su ubicación geográfica podría ser más explotado, en vista que es un lugar seguro y abrigado al oleaje de mar, sin embargo la inversión en infraestructura ha sido mínima en comparación a lo que la actividad portuaria como tal, ha generado históricamente y podría dar incluso ahora.

El segundo puerto más importante de Nicaragua es Puerto Sandino, es administrado por la Empresa Portuaria Nacional, cuenta con dos muelles flotantes, uno para carga líquida y otro para carga sólida, este puerto específicamente amerita dragado del canal de acceso al muelle, el tercer puesto en importancia de Nicaragua es el Puerto Arlen Siu, del Rama, la particularidad de este es que tienen un muelle flotante que se adapta a los distintos niveles del agua, quien además cuenta con la clasificación OMI de puerto seguro, igualmente se rige bajo el modelo service y es administrado por la Empresa Portuaria Nacional.

Nicaragua carece de un puerto de aguas profundas en el Caribe y la mayor parte de las exportaciones del país salen por los puertos de Honduras y Costa Rica, lo que ocasiona

mayores costos, de acuerdo con los exportadores, esto se debe a la insuficiencia en el calado para grandes embarcaciones, lo que evita que algunas compañías arriben al país.

Actualmente se tiene el proyecto de construir un puerto de aguas profundas en Monkey Point, en el Caribe sur, una punta del Atlántico Sur, donde se establecería un moderno puerto internacional, con una carretera de dos carriles hacia El Rama y un ferrocarril que llegaría hasta Corinto, todo indica que este proyecto está destinado a ser el primer puerto con el modelo de gestión landlord de Nicaragua, y además con el sistema de concesiones para hacer uso y goce exclusivo de las zona portuaria, y más específicamente del espacio de muelles, terminales y zonas accesorias con el fin de desarrollar proyectos portuarios para atender naves mayores para su efectiva administración. Sin embargo, no se debe caer en errores cometido como en El Salvador, en el cual se realizó un mega proyecto en el puerto la Unión, inversión millonaria en cuanto a infraestructura, y hasta hace dos meses atrás empezará a dar frutos a través del sistema de concesiones.

Con esto queremos afirmar que el Estado de Nicaragua debe preparar todas las condiciones jurídicas y técnicas para enfrentarse a la construcción de un mega proyecto, en este caso Monkey Point. Debe garantizarse un marco jurídico que estipule las normas de seguridad **marítima** portuaria, preservación del medio ambiente, fortalecimiento y desarrollo de las administraciones marítimas y portuarias, tener en consecuencia adecuados desde ya un modelo de concesiones previamente consensuado con todos los agentes que convergen en la actividad marítima.

3.3. Modelo de Regulación Marítimo Portuaria que se aplica en Nicaragua

En Nicaragua la Empresa Portuaria Nacional, tienen un régimen económico descentralizado, esto libera al presupuesto de la nación en cuanto a egresos y gastos administrativos de un ente público, es decir actúa con autonomía, en este contexto el concepto de autonomía es un recurso de técnica jurídica para resolver los problemas que se planteen aplicando principios específicos del sistema del sector especial, mediante un criterio de analogía y adoptar así soluciones distintas a las que resultarían de aplicar los principios del derecho común. (Ray, José Domingo 1997).

Los puertos Nicaragüense se rigen por el sistema o modelo administrativo service port, esto se puede determinar por las características que los destacan, en primer lugar la administración portuaria es responsable del puerto en todo su conjunto y se encarga de adecuar las necesidades del puerto de acuerdo al uso del mismo, este modelo permite la prestación de servicios portuarios a través de operadores quienes son responsable de la infraestructura y los equipamientos, a través de decretos ejecutivos otorgados por EPN.

La entidad a cargo de fiscaliza y supervisa la navegación y los servicios que en ellas se presenta, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo, actividades portuaria es la Dirección General de Transporte Acuático (DGTA), adscrita al Ministerio de Transporte e Infraestructura, la supervisión de las actividades portuarias a través de la DGTA, permiten establecer límites en cuanto a tarifas y regulación de la seguridad, así mismo garantiza los aspectos de seguridad en cuanto a construcción de puertos y contaminación de los mismos.

En esta lógica se puede denotar que Nicaragua actualmente tiene bien definidas las competencias tanto para la entidad administradora de puertos y la que ejerce funciones de autoridad marítima. Dado que nuestros puertos aún son de segunda generación esto implica que son considerados meros centros de servicios al transporte, a la industria y al comercio.

Sin embargo no contamos aun con el marco jurídico que garantice el desarrollo de las políticas marítimas, lacustres, fluviales y portuarias, que dicte el manejo auto sostenible de los puertos y su relación con los otros agentes que se desenvuelven el campo comercial, marítimo y portuario.

Por cuanto se hace indispensable ordenar el sistema jurídico con que actualmente cuenta el estado de Nicaragua, este ordenamiento debe destacar con beligerancia el papel que deben ocupar cada uno de los agentes que participan de la actividad marítima y portuaria, delimitando a la vez el campo de actividades, competencias y atribuciones.

3.3.1 Régimen jurídico

La Empresa Portuaria Nacional rige por el Decreto 35-95 y sus reformas (Decreto Presidencial 12-99), sus reglamentos, acuerdos de la Junta Directiva y en lo que no estuviere previsto en ellos, las demás leyes del país y las normas de los convenios internacionales en materia marítima portuaria en las que Nicaragua sea parte, así mismo la autoridad Marítima

Nicaragüense DGTA, determina sus competencias en la Ley 399, Ley General de Transporte Acuático.

3.3.2 Competencias y atribuciones.

La empresa portuaria nacional tiene entre sus atribuciones. El ejercer su actividad en los puertos marítimos, fluviales y lacustres de la República bajo su administración. Explotación de las instalaciones de los puertos marítimos, fluviales y lacustre propiedad de la EPN; también la custodia, manejo, almacenamiento de la carga de cabotaje, exportación, importación y en tránsito, así como cualquier tipo de servicios portuarios requeridos para el embarque y desembarque de personas.

En cuanto a la Autoridad Marítima Nicaragüense (DGTA) de acuerdo al artículo 4 de la Ley 399 Ley General de Transporte Acuático dispone las competencias que se le atribuyen, entre ellas: regular el transporte acuático, en lo que a la seguridad de la navegación y la protección contra la contaminación se refiere, efectuar y controlar la inscripción, inspección, clasificación, matrícula y patente o permiso de navegación de los buques y artefactos navales, autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas, revisar y autorizar las tarifas por servicios portuarios y del transporte acuático nacional, autorizar en lo que a construcción de obras portuarias se refiere, los aspectos de su seguridad y protección contra la contaminación, presidir conjuntamente con la respectiva Capitanía de Puerto las visitas de recepción a puerto nicaragüense de los buques y artefactos navales. En ausencia de la DGTA, la Capitanía de Puerto podrá realizar esta gestión, entre otros.

En Base a La Ley 399 (Ley de Transporte Acuático), la fuerza naval de Nicaragua, cumple funciones de policía marítima, la fuerza naval también asiste como autoridad a la DGTA, en cuanto a seguridad marina, protección de la soberanía nacional de las aguas territoriales, zona económica exclusiva, zona contigua, islas, cayos, arrecifes, zócalos, plataforma continental y aguas interiores.

Hacemos referencia tácita a las competencias de la Fuerza Naval (FN), dado que a nuestras consideraciones se constituyen como una autoridad en asuntos de seguridad marítima, sobre todo porque Nicaragua no es signataria de convenios internacionales que garantizan asistencia

internacional y retribución en caso de la ocurrencia de un desastre por vertimiento de sustancias peligrosas, así mismo la Fuerza Naval tienen especial participación en los planes de seguridad portuaria contribuyendo a mantener la certificación de puertos seguros y evitando la contaminación por los buques.

Las aseveraciones anteriores nos llevan a considerar que la Actividad Portuaria como tal si bien es cierto es descentralizada y cuenta con autonomía, es fiscalizada y además asesorada por entidades como la Dirección General de Transporte Acuático (Autoridad Marítima) y la Fuerza Naval, esta distribución de competencias permite claramente la transparencia y eficacia en la regulación de la actividad Marítima Portuaria.

4. Sistema de Regulación de la Administración Portuaria para Nicaragua de acuerdo al estudio comparativo.

Como manifestamos anteriormente el modelo portuario nicaragüense es el modelo *service port*, este modelo se debe a la infraestructura mediana de los puertos, al poco flujo de carga que a través de ellos se exporta e importa, incluso la profundidad de cada sitio ya que ello determina los tipos de nave que puede atenderse eficientemente. El nivel portuario con que contamos actualmente se debe a que históricamente la inversión portuaria ha sido escasa, esto lo ha convertido en puertos de segunda generación es decir un centro más de servicios al transporte la industria y el comercio.

De manera resumida este modelo (*service port*) da pie a congestiones y cuellos de botella que se producen en los accesos (rutas y vías) circundantes a los puertos; en cuanto al calado, la falta de inversiones en dragado entorpece aún más la llegada de los grandes buques, haciendo necesario el uso de un trasbordo que encarece las tarifas del puerto.

Los puertos nicaragüenses tienen una ubicación geográfica privilegiada, lo cual si es aprovechado oportunamente podría marcar una tendencia, acentuando la producción de los flujos internacional en todos los modos de transportes y las rutas marítimas, en consecuencia es necesario crear las condiciones jurídicas, estructurales y técnicas que permitan el desarrollo de Nicaragua como **país** portuario, en tanto y en cuanto los puertos nicaragüenses evolucionen y pasen a ser puertos de tercera generación.

Es inherente a las ideas de producción del sistema portuario nacional, incluir las actividades de concesiones marítimas y portuarias, como un modo integral a las cadenas logísticas, en tal sentido Anchutz (2004) considera que la cadena logística, tienen por objeto la gestión del flujo y almacenaje de materias primas, productos semi acabados y acabados desde el punto de origen hasta el final de consumo, según las necesidades de los clientes, optimizando la doble función calidad y costo de un puerto.

En este sentido el objetivo principal de una eficiente cadena logística para un moderno estado portuario debería ser alcanzar una alta calidad de servicio, reducir los tiempos de los procesos de distribución, reducir los costos, satisfacer las necesidades de cada flujo y disponer de una infraestructura y equipo necesario para atender los medios de transportes y las instalaciones necesarias para la correcta manipulación de la carga y la tecnología suficiente para agilizar el flujo administrativo, teniendo en cuenta la regulación y la normativa jurídica bajo la cual se lograría armonizar y modernizar las actividad marítima portuaria.

Nicaragua debe concentrarse en promover las concesiones portuarias al sector privado, dado que la experiencia de otras administraciones nos muestra que es un método exitoso en términos de transparencia, eficiencia operacional y tarifas, es necesario propiciar modelos de negocios, que permitan profundizar los niveles de competitividad sustentable.

4.1 Propuesta de un modelo más efectivo.

Al llegar a este punto queremos enfatizar que en el esquema de reconstrucción de modelos portuarios, no existe una discusión filosófica o doctrinaria que impida o dificulte el cambio a una nueva tendencia o un modelo más efectivo.

Así bien, hemos podido constatar que las tendencia hasta los años setentas (70) fue la de un Estado que proveía los servicios en forma monopólica, pero a partir de los noventa (90) desaparece el Estado monopólico y se abren oportunidades a empresarios, es decir los servicios los presta el sector privado, servicios que a través de contratos se pueden conocer como las operaciones de movilización de las cargas abordo como en tierra, las manejan los privados en casi todos los países de Iberoamérica.

El modelo que consideramos oportuno implementar en Nicaragua, es un modelo de gestión que convierte a la Autoridad Marítima Portuaria en la máxima responsable de la calidad y de la

eficiencia de los servicios típicamente prestados en puerto, y en las instalaciones adjuntas, consideramos que debe ser así por cuanto los servicios solo pueden ser valorados de manera integral tanto por los clientes como los operadores portuarios que suscriben contratos, cuando existe una entidad que fiscaliza y regula las actividades ajena a la administración de puertos.

Sobre esta misma idea, queremos hacer una reflexión sobre una parte medular del derecho portuario y también de los estudios de gestión portuaria, es la que trata sobre el dominio público portuario, en especial cuando se desarrolla lo relativo a su titularidad y su régimen de utilización, pues determinar la propiedad, titularidad, y las formas de explotación del dominio público portuario son asuntos relevantes en todos los sistemas portuarios, dado que los puertos, como conjunto de infraestructuras y equipos destinados a la atención de buques y a la movilización de carga y pasajeros, se construyen sobre espacios terrestres y acuáticos cuya propiedad recae generalmente en el Estado, a esos espacios el derecho portuario los denomina Dominio público portuario, y les concede un tratamiento especial que les permite gozar de un régimen de excepción jurídica.

Retomando la propuesta de Anschütz (2006) los puertos nicaragüenses deben concentrarse en combinar gestión portuaria y gestión logística, sobre esta idea al Estado le compete facilitar y planificar la actividad privada portuaria, con una administración que reinvierta sus recursos en el puerto y el sector privado debería participar del plan estratégico portuario y de su plan de acción comercial.

El modelo que se propone a través de este artículo, es el modelo landlord, en el cual la Empresa Portuaria como ente público, es una entidad proveedora de la infraestructura del puerto, y efectúa concesiones a operadores privados para realizar negocio, el modelo de landlord debe ser visto como un modelo de negocio supervisado a través de la gestión portuaria.

El fin que se debe trazar es alcanzar un nivel de puerto de tercera generación en cual se reflejen políticas portuarias con criterio de desarrollo económico regional, una activa participación en el proceso económico regional, captación de nuevos mercados, promoción del comercio, el multimodalismo, se debe aspirar a tener la mejor infraestructura portuaria de Centroamérica.

Es necesario incluir en la reconstrucción de este modelo, la importancia que tiene dentro de la dinámica marítima portuaria, el entorno donde se realiza esta actividad, situación que se ve fuertemente agudizada cuando la ciudad empieza a rodearlos. La ciudad puerto debe armonizar su estructura en torno a la actividad portuaria, es decir que se requiere de la construcción de carreteras de acceso, expansión de la misma, seguridad para los habitantes, medidas en las que se tengan en cuenta posibles accidente.

En consecuencia, debe de tomarse en cuenta la necesidad de realizar planificación sectorial de transportes, donde se tomen en cuenta la accesibilidad a los puertos y el uso y disfrute de las ciudades puertos, una medida viable es crear un consejo que coordine la Ciudad-Puerto, en este consejo pueden participar representante de la comuna, un funcionario del puerto referencia y un representante de los operadores portuarios, tomando en cuenta que en el marco de concesiones la empresas deben asumir el rol de responsabilidad social.

5. Conclusiones

1. Queremos concluir este artículo contribuyendo de manera específica a crear una nueva tendencia doctrinaria en cuanto a estudio y gestión de los modelos portuarios, en principio hemos querido resaltar la necesidad de contar con un modelo nicaragüense que integre las visiones y experiencia de legislaciones comparadas, y que, por otro lado, presenta indicios del potencial que ofrece el modelo landlord, pues consideramos que el modelo referido es efectivo y puede resultar de relevancia práctica y también académica.

2. También nos interesa, reafirmar la necesidad del estudio de líneas de investigación que pueden ayudar a aprobar, mejorar y reafirmar el modelo landlord, basándonos en estudios de derecho comparado para validar y ajustar el modelo, de igual manera enfatizar en los resultados que genera la implementación de este tipo de gestión y la competitividad que trae consigo.

3. Consideramos oportuno que el Estado a través de las entidades correspondiente asuma un nuevo rol, en el cual se resguarde el bien en este caso los puertos y el interés común, en donde no puede delegarse todo al sector privado, pero que se establezcan contratos concesionales con un plazo determinado, en el cual se garantice que la inversión en infraestructura y equipamiento, vuelva al Estado terminada la concesión, para ello se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

3.1. Es fundamental un marco jurídico apropiado, que armonice la visión global de la infraestructura y transporte, así mismo en lo referente a los servicios y condiciones en que estos se prestan, especialmente en lo relacionado con las funciones normativas, fiscalizadora, reguladora y de planificación y coordinación.

3.2. La modernización del sistema portuario Nicaragüense debe estar en completa armonía con la legislación aduanera y marítima comercial.

4. Sobre la base de la reconstrucción de un marco jurídico se debe definir un plan estratégico de desarrollo portuario nacional; organización y definición de competencias del Sistema Portuario Nacional y Autoridad Marítima y Portuaria, políticas marítimas, lacustres, fluviales y portuarias en nuestro país, este marco jurídico además debe prestar seguridad institucional que permita al país enfrentarse a los nuevos paradigmas que en cuanto a actividad marítima se plantean, de cara a la globalización y el auge del libre mercado.

5. Máximas condiciones de libre competencia y transparencia: esta idea retoma el planteamiento del apéndice anterior, dado que en la creación de una Ley, se debe garantizar la clasificación de los derechos y servicios portuarios, así mismo se deben crear órganos que garanticen la debida cooperación y armonización de funciones.
6. Evitar la práctica desleal. El Estado debe garantizar dotar de la infraestructura adecuada a los puertos en razón de un interés público, también garantizar que no existan monopolios y además no perjudicar el fomento de las inversiones privadas, mixtas o intergubernamentales.
7. Disminución sustancial del gasto público y administración eficiente, gerencial y moderna: se puede lograr siempre y cuando se libere al máximo el presupuesto general de la República, y se programe la auto sustentabilidad del sector portuario, a través de los ingresos y actividades económicas que ejecuta.

Referencias Bibliográficas

1. Anschütz G. (2006). *El futuro de los puertos*. Exposición durante Expo Comex 2006 en octubre 2006. recuperado el 19 de agosto del 2011 de <http://www.webpicking.com/notas/anschutz01.htm>.
2. Anschütz, G. (2004) *Plan intermodal puerto de Buenos Aires*. Tesis Doctoral. Fundación Politécnica de Cataluña. Barcelona.
3. Boletín interamericano de puertos No. 36 junio 2011, publicado bajo mandato de la comisión interamericana de puertos (CIP) de la organización de los estados americanos (OEA).
4. Congreso Marítimo Portuario Regional VII (2011). Organizado por Comisión Portuaria Nacional Guatemala, Guatemala, 20-22 julio, 2011.
5. Goss, R. (1990): «Economic Policies and Seaports: 1. The Economics Functions of Seaports», *Maritime Policy and Management*, Volumen 17, número 3, páginas 207- 219.
6. Montero García L. (2007). *Modelos de Gestión Portuaria. Participación Privada. Concesiones Administrativas*. Recuperado el 12 de mayo del 2011 en http://www.aipyc.org/materiales_archivos/Modelos-Gestion-portuariamontero.pdf.
7. Pontet Ubal N. & Silva Domingo L. (2009). *El sector portuario y las posiciones competitivas*. Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay.
8. Ray José Domingo (1997). *Derecho de La Navegación, con textos legales nacionales e internacionales sobre comercio exterior*. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.

9. Ramos Brusiloff A. (2006). *El derecho portuario en Iberoamérica*. II congreso Portuario Nacional, Venezuela, Caracas.
10. Sepulveda Diego (2011). *V Curso sobre Gestión de terminales portuarios* Comisión Interamericana de Puertos de la OEA. Santo Domingo. República Dominicana.
11. Revista Enlace Portuario (2009). Boletín 16. Guatemala Julio.
12. Hoffmann J. (2001) *Latin American Ports : The Results and the Determinants of Private Sector Participation*. International Journal of Maritime Economics, CEPAL, recuperado el 14 de agosto del 2011 de www.palgravejournals.com/ijme.

Legislación:

Ley General de Transporte Acuático Ley No. 399, aprobada el 04 de Julio del 2001 Publicado en la Gaceta No. 166 del 03 de Septiembre del 2001.

Ley General de Marina Mercante Panamá, publicada en Gaceta Oficial Digital, jueves 07 de agosto de 2008.

Anteproyecto de Ley General de Puertos de Nicaragua, versión del viernes nueve de septiembre del año 2011.

Portales:

<http://www.amp.gob.pa>. Autoridad marítima de Panamá, consultado el 21 de septiembre del año 2011.

<http://www.marinamercante.gob.hn>. Dirección general de marina mercante de Honduras, desarrollado por ICOM, consultado el 23 de septiembre del año 2011

<http://www.enp.hn> Empresa Nacional Portuaria de Honduras, consultado el 23 de septiembre del año 2011.

<http://www.mopt.go.cr>. Ministerio de Obras Públicas y Transporte, consultado el 26 de septiembre del año 2011.

<http://www.japdeva.go.cr>. Derechos reservados por JAPDEVA, Junta de Administración Portuaria y desarrollo Económico de la Vertiente del Atlántico, consultado el miércoles 28 de septiembre del 2011.

<http://www.amp-elsalvador.org>. Copynright 2007, todos los derechos reservados.- Diseño Producción. Web informática SA de CV, consultado el 28 de septiembre del año 2011

<http://www.epn.com.ni/>. Copyrighth 2009 EPN, todos los derechos reservados Built and powered by wsi consultado el 01 de octubre del año 2011.

<http://www.cocatram.org.ni> 2009, todos los derechos reservados por COCATRAM, consultado el 01 de octubre del año 2011.

[http:// www.imo.org](http://www.imo.org) 2011 todos los derechos reservados por IMO, consultado el 7 de octubre legislacion.asamblea.gob.ni. 2011, derechos reservados por la asamblea nacional de Nicaragua, consultado el 19 de octubre del 2011.

<http://www.mti.gob.ni> 2011, derechos reservados por MTI, consultado el 25 de octubre del 2011