



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/GE.1/6
9 de febrero de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión Permanente de Desarrollo
del Sector de los Servicios:
Fomento de la Creación de un Sector
Competitivo de los Servicios en los
Países en Desarrollo - Transporte Marítimo
Grupo Intergubernamental de Expertos
en Puertos
Segundo período de sesiones
Ginebra, 18 de marzo de 1996
Temas 3 y 4 del programa provisional

ORGANIZACION Y GESTION DE LOS PUERTOS

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	i - iv	2
I. DESARROLLO Y MODERNIZACION DE LOS PUERTOS	1 - 29	3
II. CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA	30 - 35	12
III. CONCLUSIONES	36 - 39	14

INTRODUCCION

i) En su primer período de sesiones, celebrado en noviembre de 1992, la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios dio a la secretaría de la UNCTAD el siguiente mandato en la esfera de los puertos:

Promover la transparencia:

- reunir y difundir información sobre los cambios tecnológicos y estructurales de los puertos;
- reunir y difundir información sobre las medidas que afectan a los servicios portuarios, con el fin de aumentar la participación de los países en desarrollo en esa esfera.

Fomentar un sector competitivo de los servicios de transporte marítimo:

- realizar un análisis comparativo del sector portuario y las políticas conexas en diferentes países para determinar los factores que pueden contribuir a mejorar la gestión, la eficiencia y el desarrollo sostenible de los puertos y los servicios portuarios conexas;
- evaluar las posibilidades de aumentar la cooperación regional y mejorar la circulación de la información entre los puertos.

Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos:

- establecer programas que contribuyan a la realización eficiente de las operaciones de gestión de los puertos;
- organizar seminarios y reuniones técnicas en materia de políticas para difundir las conclusiones de los estudios de la UNCTAD y capacitar a funcionarios que planifiquen y gestionen eficazmente las actividades marítimas conexas.

Reforzar la cooperación técnica:

- proporcionar asesoramiento y asistencia en la gestión de los puertos.

ii) La naturaleza especializada de las cuestiones examinadas y su importancia para el fomento del comercio y el desarrollo de los países hizo que la Comisión Permanente sobre Transporte Marítimo estableciese un órgano auxiliar, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos, que celebró su primer período de sesiones en octubre de 1993. La Comisión Permanente, en su segundo período de sesiones, estimó que el Grupo había realizado una importante contribución a la ejecución del programa de trabajo aprobado y pidió a la secretaría que convocase un segundo período de sesiones del Grupo de Expertos a principios de 1996 con el fin de evaluar los progresos hechos en la ejecución del programa de trabajo, examinar cualquier cuestión nueva o pendiente en la esfera de la eficiencia, la modernización y el desarrollo de los puertos, y formular recomendaciones a la Comisión 1/.

iii) La ejecución del programa de trabajo se describe en los capítulos I y II del presente informe. El capítulo I se refiere a las investigaciones realizadas por la secretaría por sí misma o en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas o autoridades portuarias desde el primer período de sesiones del Grupo, mientras que el capítulo II trata de la formación profesional y las actividades de asistencia técnica. Durante este período el personal permanente de la secretaría que trabajaba en la esfera de los puertos experimentó una reducción de un tercio, pasando de tres a dos funcionarios en septiembre de 1994, y un miembro del personal extrapresupuestario con gran experiencia se marchó a la Universidad Marítima Mundial en enero de 1995. Otro miembro del personal no permanente le substituyó al cabo de cuatro meses.

iv) Lo mismo que en el primer período de sesiones del Grupo, en el curso del segundo período de sesiones tendrán lugar exposiciones sobre temas de interés que ofrecerán a las delegaciones de los países en desarrollo oportunidad de recibir información y hacer preguntas sobre la evolución actual de los puertos. La presente reunión, a la que asisten funcionarios de los gobiernos, industriales y representantes de órganos regionales, constituye un foro mundial para el examen de las cuestiones políticas y económicas del desarrollo de los puertos. El programa provisional del segundo período de sesiones está centrado en los factores que afectan al funcionamiento de los puertos, sobre todo los de carácter institucional y financiero, así como en el desarrollo de los recursos humanos. A pesar de prestar atención preferente a esas dos cuestiones, el Grupo también examinará los informes preparados por la secretaría y las actividades de formación profesional y asistencia técnica que la misma ha desplegado. Se espera que el Grupo haga observaciones sobre la aplicabilidad y difusión de los informes y dé directrices sobre las cuestiones centrales que han de tenerse en cuenta en futuros programas de trabajo, y orientaciones para las actividades de formación profesional y asistencia técnica.

I. DESARROLLO Y MODERNIZACION DE LOS PUERTOS

1. Unos puertos modernos y eficaces son un instrumento necesario y potente para facilitar y fomentar el comercio y el desarrollo, sobre todo en una época de mundialización de los intercambios. Actualmente los puertos deben ofrecer servicios eficientes y seguros para los buques y su carga, con inclusión de la documentación y los procedimientos aduaneros, para permitir una corriente puntual de mercancías a lo largo de la cadena del transporte que, de hecho, se ha convertido en una cadena de producción. Para facilitar esa corriente, algunos países han establecido centros de distribución o de logística en la zona portuaria que se utilizan para el almacenamiento, la preparación y la transformación de la carga. Así pues, los puertos ya no son simplemente el lugar donde se manipula la carga sino un elemento funcional de las dinámicas cadenas logísticas a través de las cuales fluyen los productos y las mercancías. Los puertos pueden ser un elemento crucial para que un país logre una ventaja competitiva y por ello los gobiernos y las autoridades de los puertos necesitan adoptar unas políticas portuarias adecuadas para que el país pueda lograr ese beneficio potencial.

2. En el comercio mundial y en los transportes internacionales existe una fuerte competencia y lo mismo ocurre por lo que se refiere a los puertos. Para sobrevivir y prosperar en esas circunstancias, la administración portuaria necesita ser flexible, previsor, autónoma y responsable de sus resultados operativos y financieros. Con frecuencia los puertos son el lugar en los que las fuerzas del mercado internacional entran en contacto recíproco con las economías nacionales y en el que se somete a prueba la capacidad del sector público para hacerles frente. Los gobiernos tienen que elegir cuidadosamente su línea de conducta para responder a esos desafíos y aprovechar las oportunidades dimanantes del comercio internacional y el desarrollo tecnológico, al mismo tiempo que tienen en consideración el nivel de desarrollo social y económico del país. La importancia del transporte para la facilitación del comercio se subrayó en el Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial que tuvo lugar en Columbus, Ohio, y en el que se recomendó que los gobiernos estimularan las prácticas comerciales y las inversiones privadas en los transportes. En un corto número de países poco afortunados en los que la estructura nacional se ha venido abajo, es de importancia vital revitalizar el sector portuario con el fin de reconstruir la administración nacional y la economía de esos países.

3. Las investigaciones realizadas por la secretaría en respuesta a las peticiones formuladas en el primer período de sesiones del Grupo en 1993 tienen la finalidad de ayudar a los responsables de las decisiones relativas a los puertos a tomar sus determinaciones con conocimiento de causa para aprovechar las oportunidades. Esas investigaciones pueden dividirse en tres grupos. El primer grupo se compone de los estudios preparados por la secretaría acerca de los siguientes temas:

- Tarificación portuaria estratégica (UNCTAD/SDD/PORT/2)
- Análisis comparativo de la desregulación, comercialización y privatización de los puertos (UNCTAD/SDD/PORT/3)
- Financiación del desarrollo portuario (UNCTAD/SDD/PORT/4)
- Posibilidades de cooperación regional en la esfera de los puertos (UNCTAD/SDD/PORT/5).

En el segundo grupo están comprendidas las monografías sobre gestión de puertos, que han preparado administradores superiores de las autoridades portuarias con la participación de la secretaría, y los informes elaborados en colaboración con otros organismos tales como la OMI. Las monografías preparadas o en preparación son las siguientes:

- Instrumentos para la promoción comercial de los puertos (UNCTAD/SHIP/494(12))
- Freeport development: the Mauritius experience (UNCTAD/SHIP/494(13))
- Sustainable development strategies for cities and ports (UNCTAD/SHIP/494(14)).

Por último, en el tercer grupo figura el Boletín que prepara la secretaría dos veces al año. Desde la última reunión se han distribuido los Boletines Nos. 11, 12, 13 y 14, y el próximo aparecerá en mayo de 1996.

4. Estas investigaciones completan los seis informes presentados en el primer período de sesiones del Grupo de Expertos y en realidad puede considerarse que actualizan las investigaciones realizadas durante el decenio de 1970 por la secretaría, que utilizan los profesionales y las universidades de todo el mundo. Esa actualización fue necesaria para reflejar el entorno competitivo en el que hoy día los puertos modernos están funcionando y para que los administradores portuarios adquieran conciencia de las oportunidades resultantes de los cambios en el comercio y los transportes. Las secciones siguientes sirven de introducción a los documentos preparados por la secretaría en el período comprendido entre noviembre de 1993 y febrero de 1996.

A. Tarificación portuaria estratégica

5. En el presente informe, que actualiza el preparado en 1975 2/, se propugna la utilización de la tarificación portuaria como mecanismo para lograr ventajas competitivas. Se parte del supuesto de que los puertos tienen y siguen un plan estratégico, y a ese respecto se propone la tarificación como un instrumento que puede ayudar a las autoridades y operadores portuarios a lograr sus objetivos funcionales, financieros y comerciales. Por ejemplo, el objetivo funcional que fije un operador determinado de lograr una media de 18 unidades por hora para cada grúa en la carga o descarga de buques portacontenedores de tipo completamente celular puede tener como complemento una combinación de sanciones e incentivos, tal como una elevada prima de atraque para los buques en muelle que no realicen operaciones de carga o descarga, pero rebajas para los buques en los que se inicien inmediatamente esas operaciones una vez atracados. Es evidente que la tarificación se utiliza para obtener fondos con los que cubrir los gastos de funcionamiento y parte de los costos de desarrollo del puerto, y para estimular o desincentivar la utilización de las instalaciones.

6. En el informe se propone el enfoque CRV (costo, rendimiento, valor) para la tarificación como reconocimiento de los diferentes objetivos que pueden perseguirse mediante las distintas partidas tarifarias. Así pues, se sugiere que el enfoque del costo se utilice para los servicios de manipulación de la carga, pues con ello se puede lograr el objetivo comercial de maximizar la utilización de los servicios portuarios y el objetivo financiero de cubrir los costos variables de esos servicios. El enfoque del rendimiento se propone, por ejemplo, para el almacenamiento en tránsito, pues estimula una conducta racional por parte de los usuarios: tarifas bajas para atraer usuarios cuando la tasa de ocupación es reducida y tarifas altas para disuadirlos y evitar la congestión cuando la tasa de ocupación es elevada. Por último, el enfoque del valor se propone para las tarifas o derechos generales, tales como los derechos de muelle, de conservación, etc., en los que la medida adecuada de la disposición del usuario a pagar viene dada por la elasticidad de la demanda. El enfoque CRV permite a las autoridades y operadores portuarios cubrir, mediante las tarifas calculadas según el

enfoque del valor, la insuficiencia de los ingresos que pudiera registrarse al utilizar los otros dos enfoques y con ello lograr el objetivo financiero global de cubrir los gastos de funcionamiento, con inclusión de los costos de amortización.

7. En el examen del proceso de revisión tarifaria se incluye también la necesidad de que la autoridad portuaria realice un esfuerzo interno y externo equilibrado. El esfuerzo interno exige un sistema adecuado de contabilidad y de control de los costos, así como la actividad de los departamentos competentes para dedicar el tiempo y el trabajo técnico preciso para reunir y analizar la información que se requiera. El esfuerzo externo se refiere a la acción recíproca de la autoridad portuaria, el gobierno y los usuarios para proponer, llevar a cabo consultas, negociar y obtener la aceptación de los cambios propuestos en tiempo oportuno y sin oposición innecesaria de las partes interesadas. Debe considerarse que la revisión tarifaria es una operación de relaciones públicas cuyo mensaje es que los beneficios derivados para la autoridad portuaria están compensados por el mejoramiento de los servicios prestados a los usuarios y que las compensaciones entre las partidas tarifarias son aceptables para todos.

B. Análisis comparativo de la desregulación, comercialización y privatización de puertos

8. La inclusión de este tema de actualidad se debe al entusiasmo, el interés y la preocupación que mostraron los participantes en el primer período de sesiones del Grupo de Expertos en 1993. El reconocimiento de que el libre comercio es el motor del crecimiento económico y el desarrollo es ahora general en la mayoría de los países y ha puesto en entredicho la baja productividad, los elevados costos y la falta de flexibilidad de los puertos en la satisfacción de las necesidades de los importadores, los exportadores y los operadores de transportes. En la mayoría de los casos el objetivo de la reforma del sector de los puertos es hacer que su gestión esté orientada hacia el mercado y de esa manera permitir la satisfacción de las necesidades de los clientes al mismo tiempo que el logro de los objetivos financieros portuarios.

9. En el informe se examinan cuatro métodos que los gobiernos pueden utilizar para el logro de ese objetivo amplio. Esos métodos se refieren a la gestión, la desregulación, la comercialización y la privatización, y su aplicación respectiva reviste una dificultad progresiva. El primero consiste en la aplicación a las organizaciones portuarias del país de técnicas comprobadas de gestión, que ya se utilizan en otras industrias. La descentralización de la adopción de decisiones, el control de los distintos objetivos y los acuerdos en materia de rendimiento son elementos esenciales de este método, que ya se ha aplicado en Casablanca (Marruecos).

10. La desregulación es la disminución o supresión de las regulaciones existentes que protegen los intereses adquiridos y con ello impiden el juego de las fuerzas del mercado. Se ha utilizado en varios países, especialmente en Chile y el Reino Unido, en relación con los trabajadores, pero también puede utilizarse para estimular la competencia entre las empresas, por

ejemplo otorgando concesiones en los terminales de contenedores a una multiplicidad de operadores en lugar de a una sola empresa estatal. La comercialización se emplea por los gobiernos que desean utilizar sus puertos para alcanzar objetivos macroeconómicos, pero que quieren hacerlo de una manera eficiente. Así pues, la organización portuaria debe ser financieramente viable y operar sobre una base comercial, incluso mediante el establecimiento de unidades comerciales autónomas. Nueva Zelanda y Marruecos son ejemplos que demuestran cómo el mantenimiento de la motivación y el dinamismo son elementos cruciales para el éxito de esta alternativa.

11. Una definición amplia de la privatización abarca tanto el arriendo financiero como la venta incondicional de bienes. También se examina la alternativa de las empresas mixtas entre organismos públicos y privados y una solución totalmente privada respecto de la provisión de instalaciones y servicios. Se hace hincapié en los aspectos más importantes, tales como la necesidad de consenso entre las partes, la voluntad política y la viabilidad financiera para el éxito de este método. En la mayoría de los casos se utilizan diferentes métodos según las condiciones existentes en el país en un momento dado y su evolución con el tiempo.

12. Las autoridades portuarias deben considerar que la aplicación de esos métodos es un proceso continuo. Después de que se hayan aplicado durante un cierto período las medidas relativas al mejoramiento de la gestión, es posible que se registren tres resultados: grandes y permanentes mejorías, pequeñas y transitorias mejorías, o una deterioración. Cabe prever que los resultados positivos aparezcan dentro de un año o dos contados a partir del momento en que el rendimiento portuario haya comenzado a mejorar. Ello significará que las medidas son adecuadas y que, si el rendimiento es sostenible, bastan para lograr una reforma portuaria eficaz. Si la mejoría no es notable ello podría significar: i) que las medidas se han tomado con el fin de crear las condiciones necesarias para reformas más radicales (por ejemplo, la modernización de la gestión o la desregulación se han aplicado en muchos puertos como medidas preparatorias para ulteriores reformas como la comercialización o la privatización), o que ii) las medidas no son adecuadas para el puerto. En ambos casos, son necesarias otras medidas de reestructuración.

13. En realidad, un puerto eficiente y competitivo está en perpetua transformación -desde la modernización de su gestión a las innovaciones tecnológicas o los ajustes institucionales. Por ejemplo, en el puerto de Singapur se está preparando un programa de privatización y la autoridad portuaria de Amberes está llevando a cabo un programa de comercialización. Este impulso de reestructuración portuaria no sólo se registra en los países desarrollados sino en todo el mundo. Para que los puertos sean siempre dinámicos y eficientes, su modificación, con inclusión de los cambios institucionales, y su adaptación deben ser un proceso continuo.

C. Financiación del desarrollo portuario

14. El informe sobre este tema se preparó en respuesta a la recomendación de llevar a cabo un análisis de los aspectos financieros de la gestión portuaria. El informe está centrado en la financiación del desarrollo portuario, que es un tema actual con consecuencias de largo alcance, pues en una reciente encuesta realizada por la Asociación Internacional de Puertos (AIP) se pudo ver que una de las mayores preocupaciones de los gerentes portuarios era la financiación de las instalaciones de los puertos. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo existen crisis fiscales en el plano local, el estatal o el federal y, al mismo tiempo, es necesario hacer inversiones continuas si las instalaciones han de estar a la altura que exige el crecimiento del comercio y si se han de prestar los servicios que requiere un transporte eficaz.

15. En el pasado los puertos han dependido para financiar sus inversiones de fondos municipales, oficiales o nacionales y de préstamos de bancos de desarrollo internacionales. Sin embargo, la tendencia ha sido hacia la reducción del papel del sector público en los puertos, con lo que actualmente los puertos dependen en mayor medida de la financiación del sector privado para algunas o todas sus necesidades de desarrollo. Con objeto de ser financieramente interesantes es evidente que los puertos deben generar bastantes ingresos para cubrir sus costos de funcionamiento y hacer frente al reembolso de los préstamos. Al mismo tiempo han de poder satisfacer a sus clientes en lo referente a la calidad de sus servicios y sus tarifas, demostrando así a sus banqueros que está asegurado el crecimiento futuro. Además, las reformas institucionales en el sector portuario de muchos países han creado la oportunidad de utilizar fondos privados y otras formas innovadoras de financiación para el desarrollo de los puertos.

16. El desarrollo de los puertos exige infraestructuras, equipo marítimo y de manipulación de la carga, conexiones con el interior, sistemas de información y comunicación y recursos humanos calificados. En la hipótesis de que un terminal de contenedores en un muelle pueda manipular 100.000 TEU por año y que el crecimiento del comercio conserve el mismo ritmo, la inversión estimada de capital que se necesita para instalaciones de manipulación de contenedores en los países en desarrollo hasta el final del siglo será de aproximadamente 12.900 millones de dólares de los EE.UU. ^{3/}. En contraste importante con la financiación tradicional, esa inversión muy probablemente provendrá de dos fuentes diferentes: las autoridades de los puertos y los operadores portuarios.

17. En el informe se estima que existen varias alternativas para la financiación del desarrollo de los puertos por los gobiernos. Varios países están actualmente financiando el desarrollo portuario mediante una mezcla de fondos públicos y privados, en especial los países que están llevando a cabo la transferencia de las actividades portuarias del sector público al sector privado. Así pues, las partes interesadas son la autoridad portuaria y, cada vez en mayor medida, los operadores portuarios. La financiación extranjera directa está desempeñando un importante papel, sobre todo mediante algunas grandes empresas estibadoras y de manipulación de la carga que han adquirido

actualmente un carácter internacional y desempeñan las funciones de operadores portuarios, con frecuencia mediante empresas mixtas con asociados locales. Otros países siguen utilizando fuentes multilaterales que hacen hincapié en el papel de los puertos en el desarrollo económico. Los gobiernos deberían permitir a las autoridades portuarias que buscasen fuentes alternativas de financiación congruentes con los objetivos públicos globales.

D. Posibilidades de cooperación regional
en la esfera de los puertos

18. El tema de la cooperación entre los puertos hace tiempo que se viene considerando en las reuniones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos. Las conclusiones de las reuniones de 1986 y 1990 muestran que la cooperación entre los puertos se ha desarrollado adecuadamente en las esferas de la formación profesional, el intercambio de conocimientos técnicos nacionales, la normalización de las estadísticas y las tarifas, y la participación en las actividades de asociaciones portuarias regionales e internacionales. En la reunión de 1993 se llegó a la conclusión, entre otras, de que "en algunas esferas se ha establecido una cooperación regional entre los puertos que ha resultado útil. El Grupo recomienda que la UNCTAD identifique y documente dónde y en qué forma se realizan esos esfuerzos de cooperación, qué esferas de actividad cubren y qué valor les atribuyen los participantes" 4/. También la UNCTAD y otros organismos de las Naciones Unidas con actividades en la esfera portuaria promueven esa cooperación.

19. En el presente informe se examinan las posibilidades de cooperación regional de una manera detallada. Para comenzar se consideran los diferentes elementos que entran en juego: se define la región en sentido amplio como un grupo de países que comparten unos intereses comunes y tal vez también culturales, mientras que la cooperación se considera una situación favorable para las partes que intervienen en ella. En la esfera de los puertos las diferentes partes que posiblemente participen son las siguientes: las autoridades de los puertos, los operadores portuarios, las asociaciones portuarias, los ministerios y los organismos oficiales con responsabilidades en los puertos, los transportistas terrestres y marítimos, los navieros y las instituciones de formación profesional.

20. En el informe se clasifica la cooperación en tres niveles -institucional, industrial y comercial- y se señala la creciente importancia del nivel comercial en los últimos años. La cooperación institucional es importante y floreciente a causa particularmente del establecimiento de los bloques comerciales, y la cooperación industrial también reviste mucha importancia con la participación activa de las autoridades de los puertos y otros organismos en las asociaciones portuarias. Sin embargo, esos niveles de cooperación ocupan un lugar secundario respecto de la cooperación comercial orientada hacia la búsqueda de la eficacia que se registra en muchos puertos con el establecimiento de operadores portuarios del sector privado y empresas mixtas.

21. Existen muchas razones para esta expansión de la cooperación comercial. Entre ellas figura la globalización de las redes de transportes que ha motivado el incremento de las actividades de transbordo con las que algunos puertos han logrado súbitamente sustanciales aumentos de tráfico; la consolidación de las actividades de manipulación de la carga en grandes empresas estibadoras, algunas de las cuales tienen un alcance internacional y son parte de empresas aún mayores; la redefinición del papel del sector público al que ya no se considera como la única fuente de financiación de los proyectos de desarrollo ni como el proveedor natural de los servicios portuarios; y algunas otras razones tales como la presión ejercida para reducir la incertidumbre, el logro de un desarrollo sostenible, etc. Al contraponer las ventajas de la cooperación a los riesgos de reducir la competencia, se llega generalmente a la conclusión de que en la esfera portuaria una menor competencia no constituye una amenaza.

22. La cooperación que tiene lugar en los puertos se puede considerar como una escala continua que va desde la cooperación informal, en la que los representantes intercambian informaciones, a grados más elevados de cooperación, tales como la participación en reuniones de trabajo, el ejercicio de presiones y el intercambio de servicios sobre una base no lucrativa. Después puede llegarse a la cooperación en cuestiones más importantes, tales como la formación profesional conjunta o el dragado en colaboración, la armonización tarifaria o estadística, la prestación de servicios de asesoramiento sobre una base lucrativa, y por último las empresas mixtas, frecuentemente con un componente de inversión extranjera directa.

23. En el informe se hace referencia al papel de la UNCTAD en el fomento de la cooperación mediante su asistencia para el establecimiento de asociaciones portuarias y más recientemente para la rehabilitación de los países devastados por la guerra, a cuyo efecto se recurre a los conocimientos técnicos de los países que tienen un desarrollo socioeconómico de un nivel similar. En el informe también figura una lista de asociaciones portuarias, sus miembros y sus objetivos.

E. Monografías sobre la gestión de los puertos
y el informe conjunto con la OMI

24. La secretaría ha proseguido su cooperación con la Asociación Internacional de Puertos (AIP) para la publicación de las monografías de la UNCTAD sobre la gestión de los puertos. Esas monografías preparadas por expertos gratuitamente y editadas y publicadas por la secretaría en árabe, español, francés e inglés, facilitan información a los gerentes sobre cuestiones portuarias de actualidad. Las monografías se distribuyen a través de la red informal y se venden a las partes interesadas por conducto de los canales oficiales. La última monografía, titulada Instrumentos para la promoción comercial de los puertos (UNCTAD/SHIP/494(12)), la ha preparado un gerente del puerto de Gante (Bélgica). Otra monografía, Freeport development: the Mauritius experience (UNCTAD/SHIP/494(13)), está basada en la información facilitada por gerentes del puerto franco de Port Louis (Mauricio) y se publicará en breve.

25. Otro informe de esta serie acerca del tema de las estrategias de desarrollo sostenible para ciudades y puertos ha sido preparado por gerentes de la Administración del puerto de Santander (España) y será el primero que se publique en colaboración con la Asociación Internacional de Ciudades y Puertos. Este tema es importante en vista del envejecimiento de las instalaciones portuarias debido a los cambios tecnológicos, y en su examen se toman en consideración las características ambientales del territorio interior.

26. Los trabajos relativos al desarrollo sostenible han llevado a adoptar un enfoque conjunto con la OMI. En realidad el tema está relacionado con el capítulo 17 del Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el que se pide a los Estados que tomen las medidas necesarias para hacer frente a la degradación del medio marino. En particular deben tomarse las medidas oportunas para facilitar el establecimiento de instalaciones portuarias de recepción para la recogida de residuos químicos y de petróleo y la basura de los buques, tal como se define en los anexos del Convenio MARPOL 73/78. Así pues, ha comenzado la cooperación entre la UNCTAD y la OMI con el fin de elaborar un instrumento financiero que asegure la financiación y las operaciones de las instalaciones de recogida de desechos en los puertos. Un documento preparado conjuntamente con el título "Reception Facilities" (SPI 3/4) se presentó en la tercera reunión del Grupo de Trabajo sobre la interacción buque/puerto celebrada en la OMI del 24 al 28 de octubre de 1994. En el documento se proponía el establecimiento de un fondo para las instalaciones de recepción, estructurado y organizado sobre la base del principio de "quien contamina paga" para estimular a los buques a utilizar las instalaciones. El Grupo de Trabajo señaló los requisitos precisos y estableció un grupo de correspondencia con el fin de desarrollar más el sistema de conformidad con esos requisitos. La secretaría de la UNCTAD es miembro del grupo de correspondencia.

27. El grupo de correspondencia ha preparado un conjunto de proyectos de reglamentos que exigirían un órgano de coordinación o planificación de los gobiernos para lograr el establecimiento y funcionamiento de unas instalaciones de recepción adecuadas a las necesidades de los buques que lleguen a puerto sin causarles retrasos injustificados. El derecho percibido sobre los desechos debería cubrir todos los costos relativos a la recepción y posterior manipulación de los desechos; ese derecho dependería de la clase de desechos y se percibiría sin tener en cuenta la cantidad recogida. Pueden concederse reducciones en los derechos en el caso de los buques ambientalmente inocuos. El Grupo de Trabajo sobre la interacción buque/puerto y el Comité de protección del medio marino de la OMI se ocupan de esta cuestión.

F. Boletines portuarios

28. Como complemento de la publicación de informes técnicos, se han distribuido cuatro números del Boletín portuario desde el último período de sesiones del Grupo de Expertos, es decir, en marzo y noviembre de 1994 y en mayo y noviembre de 1995. Además de un examen de la labor de la UNCTAD en la esfera portuaria, en los boletines figura información técnica sobre los

acontecimientos más recientes con interés directo para los puertos. El Boletín se distribuye mediante una red informal de 350 corresponsales en más de 160 países y desde 1987 se han publicado 14 números. El Boletín se redacta en inglés y se traduce al francés por el Centro TRAINMAR de Guadalupe (Francia) y al español por la Administración del puerto de Valencia (España), pero es la Autoridad portuaria de Dunquerque la que imprime y distribuye cada número.

29. Por otra parte, la secretaría continúa atendiendo habitualmente las frecuentes peticiones de publicaciones y material de capacitación de la UNCTAD en la esfera portuaria, tanto provenientes de los países en desarrollo como de los países desarrollados. En 1993, por ejemplo, hubo 60 peticiones, en 1994 las peticiones aumentaron a 103 y en 1995 su número alcanzó 244, de las cuales unas 200 pudieron satisfacerse gratuitamente. Ese aumento de la demanda indica el éxito que el Boletín tiene entre los gerentes portuarios como medio de hacerles conocer la labor de la secretaría.

II. CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA

30. Desde 1993 no se ha añadido ningún programa de capacitación nuevo a la lista actual de cursos y seminarios. Sin embargo, se han actualizado los cursos existentes para adaptarlos a las necesidades particulares de determinados destinatarios. Actualmente se dispone de una amplia gama de investigaciones que podrían formar la base de seminarios acerca de las políticas que podrían seguir los países con el fin de modernizar sus puertos, pero no se dispone de recursos para preparar y celebrar nuevos seminarios en materia de políticas referentes al mejoramiento del rendimiento portuario. Las actividades de capacitación se han centrado en la celebración de seminarios acerca de la gestión de los puertos en cooperación con la Universidad Marítima Mundial, sobre la base de la financiación extrapresupuestaria procedente de Bélgica para la organización de seminarios en los puertos de Amberes y Gante. De vez en cuando tienen lugar actividades de capacitación en el marco de la red TRAINMAR o en respuesta a peticiones individuales, como en el caso de Lisboa.

31. En la esfera de la capacitación en gestión de los puertos, personal de la secretaría ha participado en los siguientes seminarios desde el anterior período de sesiones del Grupo de Expertos:

- a) Planificación de las terminales de contenedores y gestión del equipo portuario (abril de 1994) -18 estudiantes en ciencias de la administración de la Universidad Marítima Mundial en Malmo, Suecia;
- b) Nuevo papel comercial de los puertos y la comercialización portuaria (abril de 1994) -17 gerentes de 11 países en desarrollo (de habla francesa) en Gante, Bélgica;

- c) Planificación estratégica para gerentes portuarios (julio de 1994)
-18 estudiantes en ciencias de la administración de la Universidad Marítima Mundial en Malmo, Suecia;
- d) Nuevo papel comercial de los puertos y la comercialización portuaria (octubre de 1994) -19 gerentes de 13 países en desarrollo en Gante, Bélgica;
- e) Gestión de los terminales de contenedores (octubre de 1994)
-14 gerentes de 9 países en desarrollo en Amberes, Bélgica;
- f) Planificación de los terminales de contenedores (marzo de 1995)
-18 gerentes de puertos portugueses en Lisboa, Portugal;
- g) Planificación de los terminales de contenedores (mayo de 1995)
-20 estudiantes en ciencias de la administración de la Universidad Marítima Mundial en Malmo, Suecia;
- h) Desafío de la tercera generación de puertos (junio de 1995)
-14 gerentes de Mozambique en Maputo;
- i) Gestión de los terminales de contenedores (septiembre de 1995)
-14 gerentes de 11 países en desarrollo (de habla francesa) en Amberes, Bélgica;
- j) Nuevo papel comercial de los puertos y la comercialización portuaria (octubre de 1995) -17 gerentes de 15 países en desarrollo en Gante, Bélgica.

32. Los seminarios organizados y celebrados en Bélgica por personal de la secretaría han podido tener lugar gracias a la generosa financiación del Gobierno de Bélgica. La participación del personal de la secretaría en la labor de la Universidad Marítima Mundial se ha llevado a cabo en colaboración con las actividades de capacitación de la OMI, mientras que la participación en los seminarios organizados en Africa ha tenido lugar en colaboración con el Programa TRAINMAR de la UNCTAD. Continúa la colaboración con este último programa para preparar la documentación destinada a un curso diplomado en gestión portuaria moderna con la asistencia financiera de los Gobiernos de Francia y Bélgica. Otras actividades de la secretaría relacionadas con la capacitación han sido un seminario de una semana sobre política de tarificación portuaria realizado sobre la base de las investigaciones de la secretaría en esa esfera y el comienzo de la labor preparatoria de un seminario sobre política relativa a la gestión de la calidad en los puertos.

33. La secretaría ha realizado un estudio de las necesidades de capacitación de gerentes portuarios para determinar y fijar las prioridades en esferas de importancia esencial. A fines de enero de 1996 se habían recibido 119 respuestas al cuestionario procedentes de 29 puntos focales diferentes. El 80% de las respuestas provenían de autoridades portuarias de países en desarrollo. La planificación estratégica es con toda evidencia la primera prioridad de la capacitación de gerentes portuarios, seguida de la

gestión de la calidad y la financiación. En cuanto a la duración de los seminarios, los gerentes portuarios de países desarrollados son partidarios de cursos de capacitación breves e intensivos en el plano nacional, mientras que la mayoría de los gerentes de países en desarrollo prefieren períodos de capacitación más largos en el extranjero por diferentes razones válidas. La participación de organizaciones internacionales sigue siendo vital para este tipo de capacitación, pero las autoridades portuarias están haciendo cada vez mayor hincapié en la capacitación mediante financiación nacional. En la actualidad se procede al análisis de las respuestas al cuestionario y se hará un informe oral al Grupo. Además, se publicará un amplio análisis de las respuestas en el próximo Boletín portuario.

34. En la esfera de la asistencia técnica está en curso desde junio de 1993 un importante proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con objeto de rehabilitar determinados puertos de Somalia. Equipos de gestión facilitados en el marco del proyecto han tenido la responsabilidad de la explotación comercial de los puertos de Mogadishu y Kismayu y también han prestado asistencia para el puerto de Berbera. Desde la retirada de UNOSOM II, los trabajos han continuado con un pequeño equipo basado en Nairobi. Con la asistencia del proyecto se han establecido juntas de directores en los puertos de Berbera y Bossaso y se han tomado las medidas iniciales a ese efecto en Kismayu. Han comenzado las actividades de capacitación del personal del puerto de Berbera con la colaboración de expertos portuarios de la India.

35. Este proyecto se está llevando a cabo con éxito a pesar de realizarse en un entorno difícil como es el de los países devastados por la guerra. Otros países que están en situación análoga han solicitado asistencia que no ha podido prestárseles por falta de fondos. Para lograr un desarrollo equilibrado en la esfera portuaria, debería realizarse en otros países una labor similar al proyecto somalí con la ayuda de personal procedente de países en desarrollo.

III. CONCLUSIONES

36. La labor de la UNCTAD en la prestación de asistencia para el desarrollo de los puertos de los países en desarrollo comenzó en los últimos años del decenio de 1960 y ha hecho contribuciones eficaces y prácticas a la comunidad portuaria internacional, en particular en los países en desarrollo. Los profesionales consideran que los informes, estudios y monografías de la UNCTAD constituyen importantes obras de referencia en la esfera portuaria. Esos trabajos siguen proporcionando orientación a los gobiernos y las autoridades portuarias en materia de política y desarrollo de los puertos, y con frecuencia han constituido el núcleo de los programas de desarrollo de los recursos humanos. La constante y creciente demanda de esos documentos y las peticiones de cursos de capacitación son una indicación de la eficacia de la labor de la UNCTAD en la esfera portuaria en general y de su programa actual en particular. Esa demanda también proviene del sector privado, en especial de empresas de consultores que facilitan capacitación e insumos en materia de gestión sobre una base comercial o mediante programas de

asistencia bilateral, utilizando frecuentemente material producido por la UNCTAD. Otra de las razones de esa demanda probablemente sea que numerosos países carecen de una administración portuaria con capacidad para estudiar la evolución más reciente de los puertos y para formar a su personal en las técnicas modernas de gestión portuaria, por lo que recurren a las reconocidas competencias técnicas de la UNCTAD.

37. Además, la contribución de la UNCTAD al sector portuario probablemente sea la única actividad interregional de las Naciones Unidas que enfoque directamente los problemas técnicos y económicos con que tropiezan los gerentes y funcionarios responsables de los puertos. Otras organizaciones de las Naciones Unidas proporcionan insumos a ese importante sector en aspectos parciales, con frecuencia en colaboración con la UNCTAD. La OMI facilita por conducto de la UMM capacitación en determinados aspectos de la navegación en los puertos, la manipulación de mercancías peligrosas y las medidas de seguridad conexas. La UNCTAD completa esa capacitación y también proporciona insumos para la gestión y determinados aspectos económicos de los puertos. La OIT, mediante su programa de cooperación técnica, facilita capacitación para los trabajadores portuarios. Las comisiones económicas de las Naciones Unidas también prestan su aportación en el plano regional. Esas actividades han de sumarse a las de la industria portuaria, que se caracteriza por la coexistencia y el funcionamiento con éxito de asociaciones portuarias mundiales y regionales, las cuales se ocupan tanto de las características globales del comercio internacional y del transporte marítimo como de las peculiaridades de cada una de las regiones comerciales. Algunos de los principales programas de asistencia técnica de la UNCTAD aprovechan los puertos para establecer centros comerciales y controlar cadenas de transporte, pues las autoridades portuarias son con frecuencia unas organizaciones sólidas que tienen buenos medios de comunicación y recursos en divisas, por lo que resultan un asociado interesante para empresas importantes en la esfera de los transportes.

38. Las conclusiones preliminares son que este programa de desarrollo de los puertos, por contar con la experiencia nacional disponible, ha tenido éxito y ha hecho una contribución positiva al desarrollo de los puertos de los países en desarrollo. El programa se ha adaptado a las necesidades muy diferentes de los distintos países, que han ido desde el desarrollo portuario para satisfacer las exigencias modernas del comercio internacional global al acondicionamiento de puertos para apoyar las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El programa ha permitido la preparación y difusión de estudios portuarios en los que se facilita información para mejorar la competitividad de los puertos y de los servicios portuarios conexas. También ha contribuido sustancialmente al robustecimiento del desarrollo de los recursos humanos y ha proporcionado asesoramiento y asistencia para la gestión de los puertos. Se ha establecido un fondo fiduciario para el mejoramiento del rendimiento portuario (INT/83/A04) con el fin de producir y distribuir material de capacitación, que podría seguir utilizándose con ese objeto.

39. La futura orientación de este programa podría ser la concentración en la ayuda a los puertos internacionales para que logren un nivel mínimo de rendimiento y con ello permitan una mejor integración de la economía nacional con el comercio internacional. En particular, los efectos de la reestructuración institucional sobre el rendimiento deberían ser objeto de seguimiento, así como la financiación de la infraestructura. Estas informaciones deberían seguir siendo difundidas mediante el Boletín portuario. Por último, deberían continuarse las actividades de la secretaría referentes a la capacitación en gestión portuaria mediante la celebración de nuevos seminarios en materia de política de gestión de puertos y, cuando sea posible, deberían robustecerse esas actividades mediante fondos extrapresupuestarios.

1/ Informe de la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios: Fomento de la Creación de un Sector Competitivo de los Servicios en los Países en Desarrollo - Transporte Marítimo sobre su segundo período de sesiones (TD/B/41(1)/9-TD/B/CN.4/39), anexo I, párrafo 11.

2/ Tarificación portuaria (TD/B/C.4/110/Rev.1), 1975.

3/ Puede hacerse un cálculo aproximado de las nuevas instalaciones de manipulación de contenedores que se necesitan. Con un tráfico de contenedores que crece anualmente alrededor de un 16% en los países en desarrollo, el volumen se duplicará en poco menos de cinco años. El tráfico portuario de los países en desarrollo en 1993 fue de 43 millones de TEU según informaciones provenientes del Containerisation International Yearbook 1995. Para costear un terminal de contenedores se necesita un capital estimado en 30 millones de dólares de los EE.UU. con exclusión del costo del terreno, y unos 13 millones de dólares de los EE.UU. para construcciones y obras públicas y 17 millones de dólares de los EE.UU. para equipo.

4/ Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos (TD/B/CN.4/28), anexo I, párr. 6.