



Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo

Distr.  
GENERAL

TD/B/CN.4/47  
28 de marzo de 1995

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión Permanente de Desarrollo del Sector  
de los Servicios: Fomento de la Creación del  
Sector Competitivo de los Servicios en los  
Países en Desarrollo: Transporte Marítimo  
Ginebra, 6 de junio de 1995  
Tema 4 del programa provisional

FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACION TECNICA Y DESARROLLO  
DE LOS RECURSOS HUMANOS

La cooperación técnica y el desarrollo de los recursos  
humanos en la esfera del transporte marítimo, los  
puertos y el transporte multimodal

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES . . . . .	1 - 5	2
I. INTRODUCCION . . . . .	6 - 13	5
II. LAS ACTIVIDADES ACTUALES DE COOPERACION TECNICA . .	14 - 25	7
III. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS . . . . .	26 - 50	13
IV. FINANCIACION Y GESTION DE LOS PROGRAMAS . . . . .	51 - 63	21
V. COOPERACION INTERNACIONAL . . . . .	64 - 71	25
VI. BENEFICIOS DE LOS PROGRAMAS . . . . .	72 - 97	27

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Para la UNCTAD la cooperación técnica ha sido siempre un elemento importante de sus actividades de investigación, análisis de políticas y debates intergubernamentales, además de haber ocupado un destacado lugar en los trabajos de la UNCTAD en el campo del transporte marítimo en los últimos 20 años. El propósito de este informe es describir las actividades de cooperación técnica y desarrollo de los recursos humanos realizadas por la secretaría en la esfera del transporte marítimo, los puertos y el transporte multimodal y extraer de la experiencia adquirida en estos campos algunas lecciones que ayuden a mejorar la eficacia de dichas actividades en el futuro.

2. La cooperación técnica de la UNCTAD está dirigida sobre todo a ayudar a los países en desarrollo y los países en transición en relación con los aspectos económicos, comerciales y jurídicos de los servicios de transporte marítimo y multimodal. En cuanto tal, es un complemento de la asistencia que proporciona la Oficina Internacional del Trabajo sobre cuestiones de empleo y sociales y de la que presta la Organización Marítima Internacional en relación con los aspectos técnicos y de seguridad. La UNCTAD colabora estrechamente con esas organizaciones, con las que lleva a cabo una serie de proyectos marítimos conjuntos.

3. Hasta 1980 las actividades de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo de los recursos humanos consistían principalmente en organizar cursos de formación y seminarios sobre distintos aspectos del transporte marítimo y los puertos. Pero en 1980 la UNCTAD puso en marcha un programa de acción para ayudar a los países en desarrollo a afrontar sus propios problemas en el terreno de la capacitación en administración marítima y portuaria. Esta iniciativa, cuya punta de lanza es el Programa TRAINMAR, tiene por objeto crear en los países en desarrollo una capacidad de formación o fortalecer la que ya exista, de modo que sean capaces de analizar sus propias necesidades de capacitación e idear y organizar programas para atender esas necesidades.

4. Las actividades de cooperación técnica se financian casi enteramente con recursos extrapresupuestarios, que en su mayoría han provenido tradicionalmente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La financiación del PNUD ha disminuido últimamente. Afortunadamente, esta disminución se ha logrado compensar con un aumento de los fondos aportados por otros donantes, con los que se espera financiar el 60% de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en el campo del transporte marítimo en 1995. Sin embargo, este cambio en la fuente de los fondos no ha dejado de tener sus problemas a causa de ciertas incompatibilidades entre las prácticas financieras de los nuevos donantes y las de las Naciones Unidas. Ha llegado quizás el momento de reexaminar los procedimientos aplicados por la UNCTAD con el fin de adecuarlos más a las exigencias de los distintos donantes.

5. El objeto de la cooperación técnica de la UNCTAD es mejorar la eficiencia de los servicios de transporte marítimo multimodal. Varias evaluaciones independientes que se han hecho de tres grandes programas, el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC), el Programa TRAINMAR y el Programa de Mejora del Rendimiento Portuario (IPP), confirman que esos programas no sólo hacen una importante contribución a aquella meta sino que además lo están haciendo con bastante eficacia desde el punto de vista de los costos. Sin embargo, la prueba última de la eficacia de un proyecto de cooperación técnica no es que éste haya contribuido a mejorar la situación durante la vida del proyecto, sino que esas mejoras sean duraderas y sirvan para seguir avanzando una vez terminado el proyecto. Evaluar esto no es en absoluto tarea fácil. Sin embargo, de los resultados, tanto positivos como negativos, de los proyectos ya ejecutados se han sacado algunas conclusiones acerca de los elementos que deben darse para que la cooperación técnica tenga éxito, de los cuales los más importantes son los siguientes:

- a) El éxito de la cooperación técnica depende mucho de la voluntad de las administraciones nacionales y otros beneficiarios de colaborar plenamente en el proyecto y proporcionar el apoyo necesario que garantice la continuidad una vez concluido el proyecto. Es improbable que esto ocurra si la organización anfitriona no está absolutamente convencida de que tiene problemas institucionales, operacionales o de política general que requieren que se le ayude desde afuera.
- b) Las dificultades de conseguir mejoras duraderas no debe subestimarse. Algunos proyectos anteriores eran excesivamente ambiciosos y reflejaban una valoración nada realista de lo que se podía conseguir en un determinado plazo. Esto llevó a que se terminaran proyectos antes de que estuviera concluida la fase de la ejecución, con el resultado de que no llegó la ayuda que debía llegar para solucionar los problemas iniciales. Los proyectos que persiguen objetivos más modestos pero tienen una duración más larga para que los beneficiarios puedan digerir las propuestas de cambios presentan posibilidades de éxito mayores.
- c) El tamaño de un proyecto puede influir en las posibilidades de éxito a largo plazo. En el caso de los proyectos que son demasiado pequeños como para que se les pueda destinar un asesor a tiempo completo -en el ámbito local o regional- será necesario establecer unas disposiciones prácticas muy claras para su dirección si se quiere evitar que pierdan el rumbo. En cuanto a los proyectos de gran envergadura, que cuentan con equipo de expertos, quizá tengan éxito a corto plazo a causa de su dinamismo, pero corren el riesgo de fracasar a largo plazo si se retira demasiado pronto la ayuda exterior. Al decidir la estructuración de los grandes proyectos habría que prestar mucha atención a las disposiciones para ir entregando paulatinamente la dirección de esos proyectos a las comunidades locales.

- d) Con el fin de reducir el riesgo de que la falta de asesoramiento en el momento oportuno o el mantenimiento de algún tipo de equipo esencial puedan poner en peligro la durabilidad de los resultados de un proyecto habría que destinar una parte del presupuesto del proyecto a la prestación, en caso necesario, de asistencia de seguimiento una vez terminado el proyecto.
- e) Como resultado de las reformas institucionales que se llevan a cabo en muchos países, el sector privado está asumiendo un papel más activo en la industria de los transportes. Por un lado, debería proporcionarse al sector privado información sobre los programas de cooperación técnica existentes y por otro las autoridades nacionales deberían tener en cuenta las necesidades de ese sector al fijar las prioridades de la ayuda. La experiencia de la UNCTAD hasta el momento ha demostrado que el sector privado es un socio muy serio que está dispuesto a participar en las actividades de los proyectos y tiene grandes deseos de aplicar sus resultados.
- f) Con frecuencia se recurre a los servicios de especialistas de los países industrializados. La rica experiencia de estos especialistas es beneficiosa, pero sus servicios son caros y a veces hay dificultades para adaptar sus conocimientos a las condiciones locales. Ahora se está recurriendo más a contratar los servicios de consultores de la propia región que poseen una experiencia que se puede aplicar directamente a las condiciones locales. No sólo serían mayores las posibilidades de asimilar rápidamente el asesoramiento de esos expertos, sino que además este asesoramiento debería resultar más barato (en lo que se refiere tanto al precio de los viajes como a la retribución de sus servicios) y permitiría seguir con más facilidad los proyectos si hiciera falta. Esta cooperación técnica entre los países en desarrollo fomenta además la expansión de los servicios de consultoría en esos países.
- g) Los cambios en el plano técnico o el de la organización deben efectuarse al mismo tiempo que se imparte la formación. Este vínculo debe definirse en el momento de concebir el proyecto, de forma que se pueda simultáneamente impartir la formación necesaria para que los cambios tengan éxito y realizar los cambios indispensables para que el desarrollo de los recursos humanos también lo tenga. La formación sólo será totalmente eficaz si se imparte en el contexto de una política de desarrollo de los recursos humanos que vincule la formación con los objetivos de la organización. Los instructores deben gozar del rango necesario para que se pueda contratar y retener a profesores de gran competencia, y la formación debe diseñarse e impartirse en estrecha coordinación con los mandos directamente responsables de los objetivos de la organización, con el fin de que la formación dispensada responda a las necesidades reales, la reciban quienes más la necesitan y los alumnos puedan aplicar los conocimientos que acaban de adquirir cuando se reincorporen a su centro de trabajo.

## I. INTRODUCCION

### A. El papel del transporte marítimo, los puertos y el transporte multimodal en el desarrollo económico

6. El comercio internacional es uno de los principales motores del crecimiento económico y a la vez una de sus principales consecuencias. En otras palabras, hay crecimiento cuando se crea comercio, y a su vez el crecimiento crea más comercio. Como el comercio de mercancías exige la provisión de transporte, es claro que la prestación de unos servicios eficientes de transporte internacional es un elemento esencial del proceso del desarrollo. Por lo que hace a los países en desarrollo, el transporte marítimo sigue siendo con creces la forma más importante de transporte internacional. En efecto, si se excluye el comercio entre los países limítrofes situados en las masas terrestres que forman Europa y América del Norte, el transporte marítimo es fundamental para el comercio de todo el planeta.

7. La expresión "transporte marítimo, puertos y transporte multimodal" que figura en el título del presente informe se ha empleado con la intención de abarcar todas las partes que intervienen en el transporte internacional de mercancías por vía marítima, o sea, no sólo los operadores de buques y los puertos sino también todas las demás partes que cumplen alguna función para facilitar el movimiento de las mercancías entre el punto de origen y el puerto de carga o entre el puerto de descarga y el destino final.

8. En muchos países en desarrollo y países en transición los comerciantes tropiezan con serios problemas logísticos en relación con el transporte internacional de sus mercancías. Estos problemas que padecen los distintos comerciantes son los siguientes:

- costos elevados de distribución y comercialización;
- márgenes de beneficio menores;
- competitividad internacional menor;
- obstáculos a la expansión de su actividad.

Para los países de los comerciantes estas dificultades significan:

- la imposibilidad de desarrollar el potencial de su comercio exterior;
- precios elevados de las importaciones;
- pocas entradas de divisas por concepto de exportaciones;
- cifras bajas de inversión y empleo;
- crecimiento económico limitado.

En una publicación reciente de la UNCTAD se ha hecho un análisis más detenido de estos problemas, así como sugerencias para mitigarlos, incluidas ciertas medidas que se están adoptando en la propia UNCTAD 1/.

B. La cooperación técnica y el desarrollo de los recursos humanos en la UNCTAD

9. Para la UNCTAD, la cooperación técnica y el desarrollo de los recursos humanos son elementos importantes de sus actividades de investigación, análisis de políticas y debates intergubernamentales. Las investigaciones aportan ideas nuevas sobre las formas de afrontar los problemas del desarrollo; gracias a los programas de formación, es posible difundir los resultados de estas investigaciones a las autoridades y otros funcionarios de los países en desarrollo; en cuanto a la cooperación técnica, constituye el medio de proporcionar a los países en desarrollo que la solicitan asistencia de seguimiento. Al mismo tiempo, la información y las ideas que los expertos de la cooperación técnica envían desde el terreno permiten a los funcionarios de la secretaría entender mejor las necesidades de los países en desarrollo y la forma de orientar la labor de la secretaría para ayudar a afrontar esas necesidades; por consiguiente, la cooperación técnica se convierte en una fuente importante de ideas para la investigación. Hasta ahora el programa de cooperación técnica de la UNCTAD estuvo orientado a los países en desarrollo a causa de las necesidades especiales de estos países. Ahora dicho programa se está extendiendo a los países en transición que comparten con aquellos otros algunas de esas necesidades.

10. En el compromiso de Cartagena, adoptado en la VIII UNCTAD, se reiteró el apoyo de los gobiernos a la cooperación técnica y las actividades de desarrollo de los recursos humanos de la secretaría al afirmarse en él que "la cooperación técnica debe fortalecerse con los recursos disponibles e integrarse en todas las esferas pertinentes de la actividad de la UNCTAD..." 2/ y que "es de importancia decisiva aumentar la participación en la economía mundial de los países en desarrollo, así como de los países que están en pleno proceso de transición a una economía de mercado [entre otras cosas]... aplicando políticas vigorosas de desarrollo de los recursos humanos" 3/.

11. En la segunda parte de su 39º período de sesiones, en marzo de 1993, la Junta de Comercio y Desarrollo examinó la cuestión de la aplicación de políticas nacionales para impulsar el desarrollo de los recursos humanos. La Junta, entre otras cosas, hizo las observaciones siguientes:

- Las políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos basadas en una estrecha colaboración entre el Estado, las instituciones de capacitación y los círculos empresariales constituyen la herramienta esencial para reaccionar a los rápidos cambios que se producen en el entorno económico y tecnológico internacional.
- Fortalecer las instituciones locales de capacitación, lo que supone sobre todo dedicar especiales esfuerzos a la formación de instructores locales y de directores de desarrollo de los recursos humanos, es

condición indispensable para la sostenibilidad a largo plazo de las capacidades de formación. Además, permite adaptar los materiales didácticos a las condiciones socioculturales y al entorno comercial del país. La capacitación debe abarcar el desarrollo no sólo de las cualificaciones técnicas sino también de las capacidades de gestión.

- El sistema de redes de capacitación, que supone compartir materiales didácticos, experiencias e instructores, favorece la relación costo-eficacia de la capacitación, eleva la credibilidad de las instituciones locales de capacitación y facilita el acceso a los centros de excelencia extranjeros.

Los miembros de la Junta se mostraron firmes partidarios de la UNCTAD siguiera realizando actividades, con objetivos bien definidos, de desarrollo de los recursos humanos y pusieron de manifiesto una particular aprobación e interés por el planteamiento sistemático del Programa TRAINMAR 4/ como aportación práctica a los criterios anteriores 5/.

12. En enero/febrero de 1994 dos consultores independientes efectuaron un examen de la política de cooperación técnica de la UNCTAD. La Junta de Comercio y Desarrollo debatió el informe de esos consultores en su sexta reunión ejecutiva en septiembre de 1994 y tomó la decisión de que se pusieran en práctica la mayoría de las recomendaciones del informe 6/.

13. En el presente informe no se pretende repetir lo dicho en informes anteriores, sino exponer de forma más concreta las actividades de cooperación técnica y desarrollo de los recursos humanos que se llevan a cabo en la esfera del transporte marítimo, los puertos y el transporte multimodal, decir por qué se realizan esas actividades y extraer de la experiencia adquirida con la labor realizada en este campo algunas lecciones que puedan ayudar a mejorar la eficacia y el impacto de tales actividades.

## II. LAS ACTIVIDADES ACTUALES DE COOPERACION TECNICA

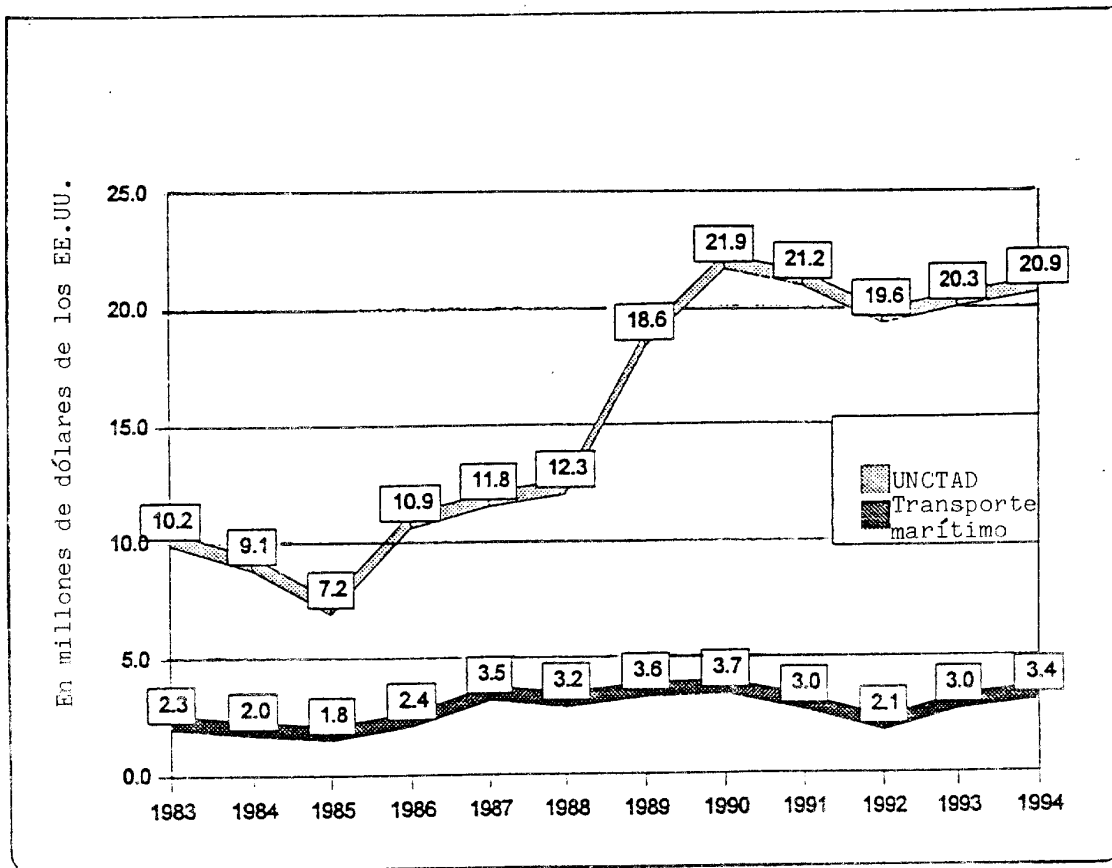
### A. Antecedentes

14. La cooperación técnica ha sido uno de los elementos destacados de la labor realizada por la UNCTAD en la esfera del transporte marítimo, los puertos y el transporte multimodal a lo largo de más de 20 años. Estas actividades se financian casi enteramente con fondos extrapresupuestarios aportados a programas o proyectos concretos. El gráfico 1 muestra la evolución de las actividades de cooperación técnica en los últimos 12 años. Aunque ha aumentado ligeramente el volumen de la cooperación técnica en el sector marítimo durante este período, las cifras ocultan un cambio notable en la composición de las actividades. En efecto, ha habido una acentuada disminución del número de proyectos en el sector marítimo de cuya realización se encarga la UNCTAD. Sin embargo, esta disminución ha sido compensada

sobradamente, en lo que se refiere al monto, con un nuevo programa que ha puesto a punto, y ha empezado ya a introducir en una serie de países, un Sistema de Información Anticipada sobre la Carga que permite seguir el movimiento de las mercancías a lo largo de la cadena de transporte.

Gráfico 1

Evolución de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en el período 1983 a 1994



B. Transporte marítimo

15. En vista de la importancia fundamental de contar con unos servicios eficientes de transporte marítimo para el transporte de la inmensa mayoría de las mercancías objeto de comercio internacional, los aspectos económicos, operacionales y comerciales del transporte marítimo presentan un interés



directo para los países en desarrollo que dependen de aquellos servicios para el transporte de las mercancías que importan y exportan. La UNCTAD ha proporcionado asesoramiento y asistencia a una serie de países y agrupaciones subregionales de países en los campos siguientes:

- la economía y gestión del transporte marítimo, incluida la posibilidad de establecer flotas mercantes y servicios de transporte marítimo nacionales o multinacionales, o de ampliar los ya existentes, basándose en un análisis de las necesidades nacionales y regionales de transporte marítimo;
- la gestión de las compañías navieras, incluida la planificación de la actividad de estas compañías y la explotación y gestión de las flotas;
- las tarifas de fletes y las prácticas de las conferencias marítimas, incluido el asesoramiento para la aplicación de convenciones negociadas con los auspicios de la UNCTAD, en particular la Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, y para el funcionamiento de los mercados de fletes; y
- la actividad de los cargadores, incluido el asesoramiento sobre la creación y funcionamiento de consejos de cargadores y de sistemas eficaces de consulta entre los usuarios y los proveedores de servicios de transporte marítimo.

#### C. Puertos

16. Con la excepción de la pequeña proporción del comercio internacional cuyo transporte se hace por vía terrestre o aérea, el resto transita por puertos de mar. Los usuarios tienen relativamente poca libertad para elegir el puerto, si bien la existencia de instalaciones y servicios adecuados puede influir en que se realicen o no ciertos tráficós. La pérdida de un tráfico por no contar el país con puertos adecuados no siempre es manifiesta, y sin embargo puede tener un efecto demoledor sobre el desarrollo de la economía nacional. Esta posibilidad ha sido analizada en diversos estudios de la UNCTAD y contra ella se ha reaccionado montando proyectos de cooperación técnica como los ejecutados para combatir la congestión portuaria.

17. Como los costos portuarios, en particular el costo de la estancia de los buques en los puertos, constituyen una proporción significativa de los costos del transporte de los envíos internacionales, la eficiencia de la actividad portuaria es un elemento importante para lograr que esos costos disminuyan en la cantidad necesaria para estimular el comercio mundial. En los 12 años últimos la UNCTAD ha ejecutado más de 30 proyectos portuarios nacionales y subregionales en las esferas siguientes:

- planificación portuaria, esfera en la cual la cooperación ha incluido la realización de estudios de viabilidad económica, el estudio del impacto de los cambios tecnológicos en el transporte marítimo, la compilación de estadísticas y la confección de indicadores de rendimiento;

- administración y organización portuarias, campo en el cual la cooperación ha versado sobre la legislación y reglamentación de los puertos, la gestión financiera, el control de costos, las tarifas portuarias y los sistemas de información sobre gestión; y
- operaciones portuarias, terreno en el cual la asistencia se ha referido a los métodos de mejorar la productividad de los puertos, la utilización del equipo y el mantenimiento.

18. La evolución del comercio internacional, y de las actividades de transporte marítimo que aquélla ha entrañado, ha colocado al puerto en la posición de desempeñar un papel más importante que en otras épocas, pues le ha permitido convertirse en un centro de servicios y en uno de los motores del desarrollo de las actividades comerciales de un país o una región. La UNCTAD está ahora en condiciones de asesorar a los países sobre la comercialización de nuevas actividades y servicios en la esfera portuaria tales como las zonas francas, las actividades industriales y comerciales y el almacenamiento y la distribución.

19. El proyecto más importante que está ejecutando la División es la rehabilitación y gestión de varios puertos en Somalia. En junio de 1993 un equipo de cinco expertos se trasladó a este país para relevar al ejército estadounidense en la administración y gestión del puerto de Mogadishu. En 1994 se creó una unidad de puertos y transporte para que asesorara, al comienzo a la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM) y después al futuro Gobierno somalí, sobre todos los aspectos de la política portuaria. Un equipo de la UNCTAD se encargó temporalmente de la administración del puerto de Kismayu, y además se proporcionó asesoramiento para la rehabilitación de los puertos de Berbera y Bosasso. En el momento de redactar el presente informe se estaban ultimando las disposiciones para traspasar la administración del puerto de Mogadishu a la Administración somalí de conformidad con la terminación de las actividades de la ONUSOM y establecer una junta de administración del puerto de Berbera en cooperación con la Oficina de la Unión Europea para Somalia.

#### D. Transporte multimodal

20. Los proyectos ejecutados por la UNCTAD en el campo del transporte multimodal pretenden promover el comercio internacional gracias al apoyo a las operaciones de transporte y tienen por finalidad recomendar y aplicar medidas para facilitar los intercambios comerciales y mejorar las actividades de transporte nacionales. El principio en el que se basan estos proyectos es que las operaciones de transporte internacional es mejor realizarlas en el marco del transporte multimodal. Este concepto, que surgió de la "revolución de los contenedores", ganó popularidad rápidamente en la década última en los países desarrollados y ahora se está aplicando también en los tráficos de mercancías de los países en desarrollo. Aunque sencillo desde el punto de vista conceptual, este traslado de las mercancías de puerta a puerta, realizado bajo la responsabilidad de un único operador de transporte, lo efectúan casi exclusivamente operadores de países desarrollados. Entre las razones que explican esta situación están la falta de preparación en este

campo de las autoridades, las empresas de transporte y los comerciantes de los países en desarrollo, la inexistencia de una legislación que regule el transporte multimodal y el escaso conocimiento de esta forma de transporte y de su influencia en la economía y la capacidad de transporte de los países. Para facilitar la aplicación paulatina de las medidas necesarias, la UNCTAD ofrece asistencia técnica a una serie de países mediante proyectos que se ejecutan en las tres fases siguientes:

- la primera es la fase de la identificación, que comprende el análisis de la situación existente en lo relativo a la legislación, los documentos y los procedimientos de transporte y comercio, el estudio de las medidas que se podrían aplicar, los órganos que deben intervenir y la vía que se ha de seguir para introducir las consiguientes reformas institucionales. Además de recomendar diversas medidas en relación con el comercio y el transporte, en esta fase se procede a crear un comité de facilitación del comercio y el transporte cuya misión es vigilar su aplicación. En este comité deben estar representadas todas las partes intervinientes en las operaciones de comercio y transporte internacionales, tanto del sector privado como del sector público;
- la segunda comprende el asesoramiento sobre la redacción de nuevos textos legales, documentos y procedimientos con respecto al comercio y el transporte; la formulación de propuestas para poner en práctica las modificaciones administrativas sugeridas, utilizando a tal efecto los canales existentes o canales excepcionales (por ejemplo, el comité mencionado más arriba); la realización de análisis provisionales y la adopción de las disposiciones oportunas, en su caso, para la instalación del Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) de la UNCTAD; y
- la tercera consiste en la ejecución de las propuestas sobre comercio y transporte formuladas en la fase anterior.

Este es el plan que se ha utilizado para ejecutar proyectos en Benin, Colombia, Etiopía, Mozambique y el Pakistán, y también se tiene la intención de emplearlo para ejecutar proyectos en varios otros países.

#### E. Legislación marítima

21. La secretaría presta asesoramiento, en los ámbitos nacional y subregional, para la actualización y armonización de la legislación marítima con el fin de establecer unas bases legales modernas para un transporte marítimo más eficaz. Los proyectos más recientes son los siguientes:

- asesoramiento a la Conferencia Ministerial de los Estados del Africa Occidental y Central sobre el Transporte Marítimo para la armonizar la legislación marítima mediante la redacción de directrices y recomendaciones;

- redacción de un nuevo código marítimo para Etiopía que convenga a su nueva condición de país sin litoral;
- revisión del proyecto de código marítimo de Côte d'Ivoire; y
- asesoramiento sobre los aspectos económicos y mercantiles del derecho marítimo como parte de un proyecto ejecutado por la OMI para modernizar la legislación marítima de los Estados centroamericanos.

F. Sistema de Información Anticipada sobre la Carga

22. En 1984, cuando grandes partes de Africa sufrían una fuerte sequía, la UNCTAD puso en marcha una iniciativa para diagnosticar la situación existente en una serie de cadenas de transporte africanas e identificar los obstáculos, físicos o no, que impedían mejorar el transporte de mercancías. Esto dio origen a una serie de medidas para implantar una gestión más regular de la logística del transporte, lo que a su vez llevó a concebir un sistema que permitiese localizar el paradero de las mercancías antes de su llegada a cada modo de transporte; de aquí el nombre de Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC).

23. El SIAC tiene cuatro componentes, cada uno de los cuales localiza la carga en un modo de transporte: puerto, carretera, ferrocarril y lago. Cada uno de esos componentes tiene a su vez varios módulos principales que cumplen funciones diferentes, pero relacionadas entre sí, sobre todo en lo que se refiere a las estadísticas y a los indicadores de rendimiento. Con el tiempo existirá un sistema global de información que permitirá transmitir datos sobre transporte a través de las fronteras nacionales. El SIAC proporciona la información siguiente:

- información mejor para ayudar a controlar la actividad de los distintos operadores de transporte;
- información anticipada sobre el movimiento de los envíos, para dar así a los administradores de los servicios de transporte la posibilidad de planear el uso óptimo de las redes, el equipo y las instalaciones de transporte, lo que a su vez acortará el tiempo de transporte de las mercancías;
- una base de datos a la que puede tener acceso toda parte que haya hecho registrar algún interés en un envío y su transporte, la cual le permitirá conocer el último lugar donde se encuentran las mercancías y el equipo que las transporta y el estado de éste y aquéllas;
- una base de datos para la planificación racional por los operadores de transporte de su actividad; y
- un registro a largo plazo de datos sobre el movimiento de los transportes con el fin de construir bases de datos nacionales y subregionales y de que los poderes públicos y otras instituciones

puedan analizar los problemas nacionales, subregionales y regionales y así investigar las distintas oportunidades de inversión en el sector de los transportes.

24. Este programa se puso en marcha en Africa en 1987 y, a petición de los usuarios, se ha concentrado la labor en poner a punto e implantar los módulos de localización de la carga en los ferrocarriles y los puertos y, hace poco, el módulo de localización en los lagos. A estos módulos seguirá el de localización de la carga en las carreteras. El RailTracker, el módulo que localiza la carga en los ferrocarriles, ya funciona en 13 redes ferroviarias africanas, en tanto que el módulo PortTracker, que localiza la carga de entrada y salida de los puertos, ya está en funcionamiento en dos puertos africanos. En septiembre de 1994 el Fondo Europeo de Desarrollo aprobó una propuesta para instalar todos los módulos del SIAC en Burundi, Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda y Zambia. Este proyecto, que será ejecutado conjuntamente por el Mercado Común del Africa Meridional y Oriental (MECAMO), antes la ZCP, y la UNCTAD, comenzará en el segundo trimestre de 1995.

25. El objetivo general del SIAC consiste en fomentar la integración subregional y la colaboración con los clientes del sector de los transportes; esto promoverá el comercio internacional al proporcionar a los operadores de transporte un sistema de gestión de la información que les permitirá mejorar sus resultados, reducir los costos para los usuarios y potenciar la capacidad y competitividad del sector. Los beneficios del SIAC se pueden cuantificar desde un principio modo por modo, ya que el sistema se va instalando paulatinamente en todos los modos y luego se interconecta con los países adyacentes.

### III. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

#### A. Antecedentes

26. La UNCTAD imparte formación en gestión marítima desde comienzos de la década de 1970. Durante los primeros años esta formación estuvo dirigida casi exclusivamente a funcionarios públicos y altos directivos. Se celebraron cursos y seminarios, que duraban desde una semana hasta dos meses, sobre diversos aspectos de administración de puertos y transporte marítimo. Durante el período de 1972-1978 la UNCTAD organizó unos 50 programas de formación en los que participaron más de 1.000 funcionarios públicos y administradores de puertos y transporte marítimo.

27. En 1978 los resultados de dos actividades diferentes cambiaron el rumbo de las actividades de la secretaría en el campo del desarrollo de los recursos humanos. La primera fue la realización de un estudio de la administración marítima y las necesidades de formación de los países en desarrollo. La segunda fue la celebración de un seminario de seguimiento de los cuatro primeros cursos de formación en administración de puertos para alumnos de habla inglesa, que tuvo lugar en junio de 1978, y estuvo dedicado en parte a evaluar las necesidades de formación de las administraciones de puertos de los países en desarrollo. La conclusión principal que se extrajo

de esas dos actividades fue que, aunque se apreciaban enormemente los esfuerzos que hacía la UNCTAD para formar a funcionarios públicos y a los escalones más altos de las administraciones de los puertos y las compañías navieras de los países en desarrollo y se debía continuar esta labor, existía una necesidad seria, y por satisfacer, de formar a personal en los escalones intermedios e inferiores de las administraciones portuarias y navieras.

28. El estudio antes mencionado, que la UNCTAD llevó a cabo en 1978, permitió calcular que el número de personas que trabajaban en el sector marítimo de los países en desarrollo y que necesitaban formación era de unas 78.000. De este total, menos del 10% habían recibido alguna formación formal para las funciones que tenían que desempeñar.

29. La magnitud del problema era tal que simplemente resultaba incompatible con los recursos de una organización como la UNCTAD, que sólo puede efectuar cursos para 25 participantes cada vez. El problema debían afrontarlo los propios países en desarrollo y la información había que impartirla en centros especializados a escala nacional o subregional dentro del sector mismo de los transportes. Como pocos países estaban en condiciones de atender la demanda de este tipo de formación, se necesitaba asistencia para:

- crear o mejorar la capacidad de los centros de formación locales, nacionales y subregionales;
- proporcionar materiales didácticos a esos centros;
- formar a los instructores; y
- formar a personal local y animarlo a preparar sus propios cursos de formación con el fin de superar los problemas locales de organización.

En consecuencia, en 1980 la UNCTAD puso en marcha un programa de actividades para ayudar a los países en desarrollo a solucionar sus problemas de formación de administradores en el sector del transporte marítimo, los puertos y el transporte multimodal.

#### B. TRAINMAR

30. El eje de las actividades de formación de la UNCTAD es el Programa TRAINMAR, que se instituyó con el fin de fortalecer los centros de formación locales, nacionales y subregionales de los países en desarrollo, para que fueran capaces de diseñar y organizar sus propias actividades de formación de forma eficaz. Este programa se puso en marcha en 1980 gracias a un proyecto de asistencia técnica financiado por el PNUD que permitió a la UNCTAD establecer un sistema que tiene estas dos características fundamentales:

- un planteamiento uniforme de la formación que los centros existentes o los de nueva creación puedan adoptar para que la formación que dispensen sea eficaz; y

- unas modalidades de cooperación entre los centros de formación de forma que sea posible compartir, en beneficio de todos, las actividades de preparación de cursos, los programas de formación, la experiencia e incluso el personal instructor.

31. El planteamiento dado a la formación abarcó la concepción y realización de los programas de formación, así como su gestión, de manera que pudieran alcanzarse niveles profesionales en todos estos campos en los centros locales, además de sentar las bases para una cooperación entre los distintos centros. Una vez que se escogió la metodología adecuada, se prepararon manuales en los que se describía esta metodología para que los utilizara el personal docente de cualquier centro; además se enseñó esa tecnología en una serie de cursos prácticos para que los futuros instructores pudieran aprender a aplicarla. Las modalidades de cooperación se basaron en la constitución de redes regionales o subregionales, de las que actualmente funcionan ocho, agrupadas a su vez en una red mundial del TRAINMAR.

32. Desde 1980 un equipo central que trabaja en la sede de la UNCTAD en Ginebra realiza actividades tales como el desarrollo del sistema y la coordinación de las actividades consiguientes, en tanto que los centros de formación interesados en hacerlo han ido ingresando en la red y ampliándola. Un proyecto interregional financió el Equipo Central de Apoyo (ECA), diversos proyectos regionales financiaron la puesta en práctica de las modalidades de cooperación, y una serie de proyectos nacionales financiaron la implantación del enfoque de la formación en los centros que necesitaban una ayuda importante. Para 1988 eran 23 los centros que cooperaban en la red mundial y la mayoría funcionaban sin la ayuda directa de ningún proyecto. En esa fase la secretaría de la UNCTAD aceptó hacerse cargo de la coordinación de las actividades, mientras que los diferentes centros se comprometieron a continuar sus actividades y apoyar sus propios programas regionales.

33. A partir de aquí hay que distinguir entre el Programa TRAINMAR, que es el mecanismo de apoyo puesto en pie por la UNCTAD, y la red, que abarca todos los centros participantes, así como el personal del programa. El Programa TRAINMAR forma parte ahora de las actividades regulares de la UNCTAD y proporciona apoyo a la red mundial en los terrenos siguientes:

- expansión de la red, con el fin de ofrecer a todos los centros interesados la posibilidad de beneficiarse de la red, ampliar las ventajas mutuas y asociar a las actividades de la red a los centros que pueden hacer una aportación especial a su labor;
- desarrollo de las técnicas, para así fomentar un mayor profesionalismo en los campos de la formación y el desarrollo de los recursos humanos;
- preparación y distribución de cursos para uso general, una vez explicitadas las necesidades comunes;

- control de la calidad pedagógica y técnica de los materiales didácticos utilizados en los cursos y de la organización de la formación (que se pueden revisar gracias a los informes sobre la formación impartida que someten voluntariamente los centros);
- difusión de información y coordinación de las actividades en el plano interregional, de forma que las actividades realizadas en el ámbito regional por iniciativa de una red local puedan ser compartidas con otras redes locales;
- prestación de asesoramiento improvisado a los centros y establecimiento de contactos en el sector marítimo, tanto para la identificación de las necesidades de formación como para la aplicación de soluciones adecuadas; y
- búsqueda de fondos para apoyar cualquiera de las actividades anteriores que no se puedan financiar con los solos recursos del presupuesto ordinario de la UNCTAD.

De todas estas tareas se encarga un Equipo Central de Apoyo (ECA), que tiene su sede en la secretaría de la UNCTAD, en estrecha colaboración con especialistas de la secretaría.

34. Entre 1988 y 1994 la red siguió creciendo hasta abarcar más de 50 centros, varios de ellos en países industrializados y con contactos que comienzan en países en transición. Muchos de los nuevos centros pudieron ingresar en la red aun sin contar con un proyecto nacional gracias al apoyo que ahora prestan los miembros existentes y a la ayuda ocasional, pero oportuna, proveniente de proyectos regionales.

35. En 1994 el programa tenía en ejecución 14 proyectos con un gasto de casi un millón de dólares para ese año. Los proyectos del TRAINMAR pueden ser de dimensiones más reducidas que los de otros programas. Es ésta una característica deliberada del programa TRAINMAR, pues en principio el apoyo se destina únicamente a completar las capacidades locales. Ultimamente se procuró sobre todo extender la actividad del TRAINMAR geográficamente (por ejemplo en la Europa oriental, América Latina y el Africa meridional) o técnicamente (por ejemplo en lo referente al desarrollo de los recursos humanos). El rasgo excepcional que caracteriza este programa es que es un programa muy pequeño en comparación con las actividades que se llevan a cabo por intermedio de la red. La mayoría de las actividades nacionales y una gran parte de las regionales se efectúan sin acudir previamente al ECA. La asistencia que proporciona la secretaría está dirigida principalmente a complementar las actividades que se realizan en los países asociados a la red, de la que provienen la mayor parte de los esfuerzos y las iniciativas.

36. Otra ventaja de este sistema son los lazos que se establecen entre la secretaría y las instituciones de países en desarrollo, lo que hace posible un intercambio de información en ambas direcciones. En particular, los centros que forman parte de la red ofrecen un canal inmediato para poner en práctica todas las actividades de formación que se exponen someramente en los



párrafos siguientes. Asimismo, el hecho de que la secretaría cuente con funcionarios especializados en formación y en desarrollo de los recursos humanos ofrece la posibilidad de utilizar de forma práctica las aportaciones de la UNCTAD mediante actividades de formación debidamente orientadas.

37. En la práctica la UNCTAD no siempre ha podido realizar el programa de manera acorde con la reducción de la financiación para actividades centrales. Ha habido siempre un desfase que, en vista de la expansión simultánea de la red, ha provocado deficiencias inevitables. La transición debía estar terminada a principios de 1995, así que la secretaría espera poder llevar a cabo en el futuro estas actividades con más eficacia.

#### C. Otras actividades de formación

38. Paralelamente a los programas de formación que preparan los centros de formación de los países en desarrollo en el marco del Programa TRAINMAR, la División de Desarrollo de los Servicios utiliza una metodología similar para preparar, centralmente, materiales didácticos, que son objeto de una validación, para dos tipos de programas de formación:

- a) Seminarios de política general, incluidos los seminarios o cursillos preparados por la secretaría, o bajo su estrecha supervisión, con el fin de difundir los resultados de las investigaciones de la UNCTAD a los órganos decisorios nacionales o de fomentar la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales negociados con los auspicios de la UNCTAD. Normalmente estos seminarios los dirigen funcionarios de la UNCTAD o consultores escogidos.
- b) Cursos y seminarios para mandos superior y medio, en los que se ejecutan programas de formación, desarrollados centralmente, para atender las necesidades de los mandos superiores y medios de los puertos, las compañías navieras, las empresas de transporte multimodal, etc. Estos programas utilizan sobre todo materiales didácticos, entre ellos programas audiovisuales, manuales para los alumnos y guías para los instructores, que se traducen a diversos idiomas. Por lo general, al comienzo estos cursos los imparten funcionarios de la UNCTAD, pero luego se selecciona y forma a instructores locales para que los impartan ellos mismos en sus propios países. Los centros de la red del TRAINMAR constituyen un canal natural para la realización de estos programas de formación.

39. En el sector de los puertos se tomó la importante iniciativa, que el fue el Programa de Mejora del Rendimiento Portuario (IPP), de llevar a cabo estos tres programas de formación entre 1983 y 1990.

IPP-1: Un curso de cuatro semanas de duración, titulado "Gestión de las operaciones de carga general", que proporciona formación básica a jefes de tráfico portuario, supervisores de muelles y tinglados, etc., de las administraciones portuarias y las empresas de carga y descarga. El objeto de este curso es formar a administradores para que estén mejor equipados para planear y organizar la manutención de la carga en los

puertos utilizando de la forma más eficiente posible los recursos disponibles. Este curso ha sido traducido al francés, el español, el portugués, el árabe, el chino, el coreano y el bahasa (Indonesia), y para impartirlo se ha formado a 238 instructores de 61 países. Desde 1983 se han celebrado más de 300 ediciones de este seminario.

IPP-2: Un seminario de cuatro días de duración para funcionarios superiores sobre "Política de establecimiento y desarrollo de terminales de contenedores", en el cual se discuten los principales factores que influyen en las decisiones sobre la construcción y organización de instalaciones de manutención de contenedores. Este seminario, que se imparte en español, francés e inglés, ha sido celebrado unas 50 veces en más de 20 países desde 1986.

IPP-3: Un seminario de cuatro días de duración para funcionarios superiores sobre "Gestión del equipo portuario", en el que se hace un análisis general de los problemas institucionales, organizacionales y de gestión en relación con la propiedad, las estrategias de adquisición, las técnicas de selección y el mantenimiento del equipo. Desde 1990 se han realizado diez ediciones de este seminario.

Los materiales didácticos preparados para los anteriores programas de formación se han utilizado también en otros cursos diseñados localmente, sobre todo en los centros del programa TRAINMAR.

40. Basándose en investigaciones efectuadas en 1990 y 1991 se preparó también un seminario sobre "El reto de los puertos de la tercera generación en Africa", en el que se discuten los peligros y las oportunidades que afrontan los puertos africanos en vista de los cambios que experimenta el entorno tecnológico y comercial en el que se desarrolla actualmente el comercio internacional, así como la necesidad de que el puerto se convierta en una plataforma logística para el comercio exterior de los países africanos.

41. Bajo la supervisión conjunta del Programa TRAINMAR y de la Sección de Puertos, se está trabajando en preparar un programa de formación en administración de puertos para mejorar los conocimientos multidisciplinarios de los mandos medios. Este programa de formación, al término del cual los alumnos reciben un diploma, se realizará por conducto de la red del TRAINMAR, pero también se piensa incorporarlo a los planes de estudios de las universidades a las que pueda interesarles este programa.

42. La secretaría, ha preparado, en colaboración con la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo y la Heriot Watt University del Reino Unido, un curso sobre transporte marítimo titulado "Curso sobre planificación estratégica para mandos superiores de compañías navieras" (STRATSHIP). Uno de los elementos más característicos de este curso es un juego de simulaciones informatizadas de administración de transporte marítimo que explica a los administradores superiores las complejidades y opciones que se les presentan cuando tienen que tomar las decisiones estratégicas que la gestión de una compañía naviera requiere. Desde 1980 la secretaría ha

organizado más de 20 ediciones de este curso e instructores formados por la UNCTAD han impartido por lo menos otros tantos por conducto de la red TRAINMAR o en el seno de compañías navieras.

43. En las ediciones que se han celebrado de este curso la UNCTAD ha recibido repetidas peticiones para que organizase un curso sobre planificación estratégica para el sector de la carga a granel (STRATBULK). La carga a granel representa más de las dos terceras partes de la carga transportada por todo el sector naviero mundial y reviste particular importancia para los países en desarrollo, ya que el 93% de las exportaciones de estos países se transportan en buques cisterna y buques de carga seca. Además, las flotas graneleras de los países en desarrollo han aumentado espectacularmente, pues han pasado de 11,5 millones de TPM en 1980 a más de 64 millones en 1992, lo que supone un aumento del 450% en 12 años.

44. El objetivo del curso STRATBULK es mejorar la gestión de las compañías de transporte de carga a granel de los países en desarrollo y los países en transición. Este curso permitirá a los administradores de las compañías navieras:

- comprender la importancia de la planificación estratégica en el sector del transporte marítimo de carga a granel;
- aprender las técnicas de elaboración de un plan estratégico;
- aplicar la metodología mediante ejercicios de simulación en los sectores de la carga a granel y los buques cisterna;
- valorar y analizar los resultados de las decisiones estratégicas;
- mejorar la rentabilidad de la compañía.

45. Se han preparado materiales didácticos para impartir una serie de cursos que tendrán por objeto dar a conocer a funcionarios de las administraciones públicas los principios del transporte multimodal y las ventajas de su introducción en los países en desarrollo. Existe un curso de cinco días para funcionarios de categoría superior, una versión de tres días para altos funcionarios, y otra de un día, que se acaba de ultimar, para ministros. Todas estas versiones abarcan, con más o menos detalle, los aspectos jurídicos, la facilitación del comercio y las medidas legales que han de adoptarse para implantar el transporte multimodal en un país. Además, se ha preparado un curso destinado específicamente a posibles operadores de transporte multimodal en el que se explican, entre otras cosas, los cambios que hay que introducir en la estructura de una organización o empresa con el fin de efectuar con eficacia las operaciones de transporte multimodal. Desde 1984 han asistido a uno u otro de estos cursos un total de 2.400 alumnos.

46. En el campo legal se han preparado los materiales didácticos para un curso de una semana de duración sobre "El fraude en la documentación marítima" destinado a las empresas estatales de comercio exterior, los

importadores, los exportadores, los bancos y los organismos públicos responsables de la supervisión del comercio exterior. En el curso se estudian los distintos tipos de fraude que se cometen y la forma de negociar los contratos para reducir al mínimo los riesgos de fraude.

47. Además de las actividades anteriores, la secretaría sigue efectuando actividades de formación de tipo más tradicional. Anualmente se organiza un seminario sobre administración de terminales de contenedores en colaboración con la firma Antwerp Fort Engineering and Consulting; también se ha celebrado un seminario sobre el papel comercial de los puertos en colaboración con el puerto de Gante, y se están organizando una serie de coloquios sobre pólizas de fletamento y financiación de buques en colaboración con el Consejo Marítimo Internacional y del Báltico (BIMCO).

48. Por último, en 1989 la UNCTAD puso en marcha una iniciativa de formación en el empleo -JOBMAR- cuyo objetivo es dar a conocer las últimas técnicas de gestión a los administradores superiores e intermedios ofreciéndoles la oportunidad de trabajar en administraciones portuarias y compañías navieras de países con que tienen un sector marítimo más avanzado. Las pasantías, que duran unos dos a tres meses, se llevan a cabo en puestos adaptados a las necesidades concretas del alumno. Como tramitar las pasantías del Programa JOBMAR exige muchos trámites, este tipo de formación se reserva a unos pocos candidatos, cuidadosamente seleccionados, cada año.

49. Aunque, por comodidad de presentación, la cooperación técnica y el desarrollo de los recursos humanos se abordan en capítulos distintos de este informe, todos los proyectos de cooperación técnica incluyen una sección de formación que normalmente se lleva entre el 10 y el 20% del presupuesto del proyecto, aunque esta proporción puede ser mucho mayor. En la fase de preparación de los proyectos se debe considerar cuidadosamente no sólo las posibles necesidades de formación sino también la forma más adecuada de atender estas necesidades. Los proyectos tendrán más éxito si el asesoramiento sobre la forma más eficiente de llevar a cabo una determinada actividad se proporciona al mismo tiempo que la formación. Pero ésta quizá deberá impartirse también a más personas que los solos administradores o funcionarios que pondrán en práctica las nuevas prácticas o procedimientos; en efecto, también se debe hacer ver a los que deciden la política de una institución y a sus altos administradores, y quizá también a los de otras instituciones que mantienen una relación con ella, la necesidad de introducir cambios. Por lo general, la forma más eficaz de hacerlo es organizando cursos destinados a los cuadros directivos.

50. Hasta ahora los administradores de los proyectos han tendido a organizar como les ha parecido esta formación impartida en el marco de un proyecto. Aunque esto no ha resultado en absoluto desastroso -y de hecho la diversidad de métodos utilizados ha enriquecido ciertamente la experiencia colectiva de la División-, ha llegado el momento de reunir toda esta experiencia y enfocar esta formación de manera más uniforme. En consecuencia se ha tomado la decisión de financiar con cargo al presupuesto ordinario de la UNCTAD un

puesto de asesor en formación marítima que estará adscrito al Programa TRAINMAR. Esta persona, una vez nombrada, se encargará de asesorar sobre la preparación y realización de las actividades de formación de todos los proyectos de cooperación técnica que ejecute la División.

#### IV. FINANCIACION Y GESTION DE LOS PROGRAMAS

##### A. Fuentes de financiación

51. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido la fuente tradicional de financiación de muchas actividades de cooperación técnica de la UNCTAD y, si bien los proyectos de transporte marítimo y puertos se beneficiaron probablemente más que los demás de los fondos procedentes de otros donantes, la financiación aportada por el PNUD representó más del 80% del total de los fondos destinados a proyectos hasta 1990. Desde esta fecha, sin embargo, la pauta de financiación ha experimentado un cambio espectacular. Han disminuido los fondos procedentes del PNUD, especialmente los destinados a proyectos regionales. La reducción más sorprendente ha afectado a la cantidad disponible con cargo al programa regional para Africa, que hasta fines del decenio de 1980 había sido la fuente de financiación más importante para la UNCTAD. Durante el período de 1987-1990, alrededor del 30% de los fondos destinados a actividades de cooperación técnica de la división procedieron del programa regional del PNUD para Africa. A fines de 1994 esa participación había quedado reducida a cero.

52. Afortunadamente, este déficit de financiación del PNUD ha quedado compensado con un aumento de los fondos procedentes de otros donantes, principalmente la Comisión Europea y los Gobiernos de Alemania, Bélgica y Francia. También se ha producido un incremento en el número de proyectos que financian los propios países en desarrollo mediante préstamos del Banco Mundial. En la actualidad, los donantes distintos del PNUD aportan casi el 50% de los fondos para proyectos y esta financiación podría muy bien alcanzar el 60% en 1995.

53. Este cambio en la financiación de los proyectos tiene repercusiones en la gestión financiera de los mismos. Los procedimientos actuales de presentación de informes financieros se fundan en los requisitos impuestos por el PNUD. Ahora bien, con frecuencia las exigencias de otros donantes son diferentes, lo que ha originado ciertas dificultades tanto en la negociación de los acuerdos de financiación como en su aplicación. Una de esas dificultades ha sido un elemento de incompatibilidad entre el reglamento financiero de las Naciones Unidas y el de otros organismos donantes. Un problema especialmente espinoso, relativo a la posibilidad de que los auditores de la Comisión Europea tengan acceso a los registros financieros de las Naciones Unidas, que durante mucho tiempo ha impedido la aceptación de ciertas contribuciones de la Comisión, sólo quedó resuelto en diciembre de 1994. Otros problemas se están resolviendo caso por caso, pero esto requiere tiempo y ha causado demoras en la ejecución de cierto número de

proyectos e incluso amenazas de cancelación. Ha llegado quizás el momento de reexaminar los procedimientos financieros y administrativos con el fin de adecuarlos más a las exigencias de los donantes.

#### B. Iniciación de proyectos

54. Los proyectos de cooperación técnica se originan de distintas maneras. Muchos proyectos nacionales se inician como consecuencia de unas solicitudes espontáneas de asistencia por parte de los gobiernos, o directamente por parte de las organizaciones que lo necesitan. De ello se desprende que en general se tiene conocimiento de las esferas en las que la UNCTAD puede aportar su ayuda, conocimiento basado en parte en los informes técnicos de la secretaría o en sus cursos de capacitación, y en parte también en la información publicada en sus noticieros o folletos sobre cooperación técnica. Por regla general, hay que realizar una misión al país a fin de examinar la naturaleza precisa de los problemas que se plantean y ofrecer asesoramiento sobre el terreno. En los casos en que la asistencia requerida es más importante de la que se podría proporcionar durante una breve visita, la misión procederá a determinar las necesidades de asistencia técnica para hacer frente debidamente a los problemas, formular una propuesta de proyecto para dicha asistencia y estudiar las posibilidades para la financiación del mismo.

55. Durante la mayor parte del decenio de 1970 la UNCTAD dispuso de dos asesores interregionales a tiempo completo, especializados en cuestiones marítimas, que pudieron realizar esas visitas a los países en desarrollo. Este Servicio de Asesoramiento Interregional fue financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero después de 1979 pasó a llamarse Apoyo Sectorial y el elemento marítimo se fue reduciendo progresivamente hasta tal extremo que actualmente sólo un 60% del tiempo de un asesor puede dedicarse a cuestiones marítimas. Aunque los mismos fondos pueden utilizarse de vez en cuando para financiar los viajes de un miembro de la plantilla de la UNCTAD para atender una solicitud especialmente urgente, las visitas iniciales sólo se realizan en su mayoría cuando pueden organizarse en relación con un viaje con otros fines; inevitablemente, esto impide a menudo que se atienda la solicitud en un plazo prudencial.

56. Aunque las misiones puedan organizarse en su debido tiempo y el problema requiera asistencia mediante un proyecto, puede ocurrir que la propuesta no se considere prioritaria a nivel nacional. En condiciones normales, los donantes responden a las solicitudes de los gobiernos, de suerte que cabe la posibilidad de que un proyecto que parece interesante para el sector marítimo no encuentre un donante si el gobierno no le otorga prioridad en relación con las propuestas relativas a otros sectores. Normalmente, esta cuestión se debatiría a nivel local después de la misión y el resultado de este debate está fuera del control de la secretaría.

57. Muchos proyectos multinacionales, y unos pocos proyectos nacionales, tienen su origen en iniciativas de la secretaría. Esto entraña la posibilidad de que un proyecto salga adelante sobre todo porque la UNCTAD y el donante creen en los beneficios que puede reportar, pero sólo con la

aquiescencia pasiva del gobierno o de la organización anfitriona. Este procedimiento es peligroso porque no es probable que la dirección y el personal de la organización anfitriona manifiesten el grado de adhesión necesario para lograr una cooperación técnica fructífera, a menos que crean verdaderamente que existen problemas institucionales, operacionales o de política general que requieran ayuda del exterior. Estos proyectos sólo deben llevarse a cabo después de que se hayan tomado medidas para asegurarse de que el personal interesado está convencido de sus ventajas.

### C. Gestión de proyectos

58. Una vez recibida una solicitud de asistencia técnica por parte de un gobierno y efectuada posiblemente una visita al país, se designa a un funcionario con la experiencia y los conocimientos lingüísticos necesarios en relación con la cuestión para que formule una propuesta de proyecto para su examen por el gobierno y su eventual presentación a un posible donante. El documento de la propuesta puede ser objeto de varias revisiones antes de que un donante acepte definitivamente el proyecto: en realidad, al disminuir la financiación del PNUD en los últimos años, se ha dedicado mucho tiempo a la preparación de propuestas para las que no se logró financiación. Una vez aceptada una propuesta para su financiación, el funcionario encargado del proyecto prepara el plan de trabajo detallado, evalúa los posibles candidatos para misiones de consultoría, les imparte instrucciones antes de salir en misión, mantiene contactos con ellos durante su misión y visita el país según sea necesario para efectuar exámenes periódicos del proyecto con el gobierno. Antes de 1980, es decir, antes de que se iniciara el programa TRAINMAR, todos los proyectos de cooperación técnica contaban con el respaldo del personal de una de las cuatro secciones de la que era entonces la División de Transporte Marítimo: transporte marítimo, puertos, transporte multimodal o reglamentación marítima. Este personal administraba los proyectos de cooperación técnica además de realizar investigaciones y esta doble función era la que permitía lograr la fertilización cruzada, antes mencionada, entre la investigación y la cooperación técnica.

59. Este sistema no carece de problemas, en particular en lo relativo a la atención prioritaria que requieren los proyectos sobre el terreno, problemas que en los últimos años se han visto agravados como consecuencia de los cambios en el sistema de gestión de la cooperación técnica. Hasta 1988 la gestión de los proyectos de cooperación técnica se compartía entre los funcionarios de proyectos, que eran responsables del "apoyo técnico" a los proyectos, y un Servicio de Cooperación Técnica, que se encargaba de los aspectos administrativos y de programación. En 1988, se suprimió este Servicio de Cooperación Técnica y se tomaron nuevas disposiciones consistentes en delegar en las divisiones sustantivas nuevas responsabilidades administrativas y de programación.

60. Aunque estas nuevas disposiciones eran acertadas, el aumento de responsabilidades no fue acompañado de un incremento de los recursos. En realidad, la División asumió estas nuevas funciones durante un período de restricciones presupuestarias en el que se redujeron de hecho los recursos de personal. La preparación y gestión de proyectos de cooperación técnica es un

proceso prolongado. Ya han pasado los tiempos en que la ejecución de un proyecto consistía simplemente en contratar a uno o dos expertos y enviarlos sobre el terreno por un par de años. Ahora los proyectos son más complejos y se recurre más a los consultores a corto plazo. Este nuevo enfoque ofrece varias ventajas -es más económico y permite una mayor fertilización cruzada entre la cooperación técnica y la investigación-, pero sí supone un esfuerzo de gestión muy superior y, para aquellos funcionarios de proyectos que han de repartir su tiempo entre la gestión del proyecto y las actividades de secretaría más tradicionales, puede tener un efecto negativo sobre la preparación oportuna de los documentos para las reuniones y poner en peligro la calidad de la investigación y de la cooperación técnica. Esto, junto con la reducción de recursos disponibles para la preparación de proyectos, ha dado lugar en los últimos años a una disminución del volumen de asistencia técnica administrado por las secciones.

61. Este problema parece tener dos soluciones posibles:

- a) lograr que el aumento de los volúmenes de cooperación técnica vaya acompañado de incrementos correspondientes en los recursos de personal, financiados bien específicamente con cargo a los presupuestos de los proyectos, bien como parte de los "gastos generales" que generan las actividades de cooperación técnica; o
- b) limitar el volumen de la cooperación técnica aplicando unos criterios de aceptación más estrictos.

62. La primera solución parece ser la más lógica y, de hecho, el examen general de política de la cooperación técnica realizado en 1994 dio lugar a la formulación de una recomendación en ese sentido. La Junta de Comercio y Desarrollo ha convenido en que "... la secretaría debe adoptar disposiciones para asegurar que una parte adecuada del apoyo para los costos recibido por la UNCTAD para la ejecución del proyecto se destina a la división o programa sustantivos interesados de una manera transparente y equitativa"<sup>7/</sup>. Ahora bien, en la actualidad son fundamentalmente aquellas partes de la División que no participan en la investigación y el análisis de política las que están dispuestas a dedicar tiempo a la preparación y promoción de propuestas de cooperación técnica. Esto tiene como consecuencia un cambio gradual en la combinación de actividades de cooperación técnica de la División, pero se trata de un cambio más pasivo que deliberado. Actualmente, el SIAC y el programa TRAINMAR representan cada uno más del 25% de las actividades de la División. El proyecto de puerto en Somalia absorbe otro 25%, y el resto de las actividades representan menos del 25%.

63. El carácter complejo de la gestión de proyectos puede crear conflictos en relación con los aspectos siguientes:

- a) procedimientos administrativos para actividades como las adquisiciones o la obtención de servicios o el viaje de expertos, que se adaptan a las necesidades de las actividades regulares de la secretaría y no a las actividades de cooperación técnica basadas en el factor tiempo, y



- b) la necesidad de información financiera actualizada y precisa para la gestión de proyectos.

Como se indica en el párrafo 53, puede estar justificada una revisión de los procedimientos.

#### V. COOPERACION INTERINSTITUCIONAL

64. La UNCTAD colabora con cierto número de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para llevar a cabo sus actividades de cooperación técnica. Por lo que respecta al transporte marítimo y los puertos, otras dos organizaciones -la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Marítima Internacional (OMI)- también tienen mandatos en este campo. La asistencia de la UNCTAD se centra fundamentalmente en los aspectos económicos, comerciales y jurídicos, en tanto que la OIT se ocupa de las cuestiones sociales y de empleo y la OMI de los aspectos técnicos y de seguridad. En 1989, los jefes ejecutivos de la OIT, la OMI y la UNCTAD establecieron un grupo mixto de trabajo, encargado en un principio de coordinar las actividades de capacitación en materia de puertos. Este grupo tiene las siguientes atribuciones:

- examinar los programas de cooperación técnica de las tres organizaciones en la esfera de la capacitación en materia de puertos; y
- determinar las esferas en las que se podría intensificar la colaboración y adoptar medidas conjuntas.

65. Se han desarrollado relaciones de trabajo más estrechas entre las tres organizaciones, no sólo en la esfera de la capacitación en materia de puertos, sino también en otras esferas de interés común, a fin de evitar posibles duplicaciones de trabajos y lograr la utilización más eficiente de los escasos recursos de que disponen dichas organizaciones. En la actualidad, la UNCTAD y la OIT están realizando conjuntamente actividades de desarrollo de los recursos humanos en Asia y América Latina, mientras que la UNCTAD y la OMI están ejecutando juntas un proyecto sobre reglamentación marítima en Centroamérica. La secretaría de la UNCTAD también proporciona cada año unos tres meses-hombre aproximadamente para el programa de educación de la Universidad Marítima Mundial.

66. Está ganando terreno una nueva idea de cooperación entre la UNCTAD y la OMI en relación con unas actividades destinadas a proteger el medio ambiente en zonas costeras mediante la aplicación del principio "el que contamina paga". Lo que se pretende es que la UNCTAD elabore el marco comercial para generar recursos destinados a la instalación de plantas de eliminación de desechos, mientras que la OMI se ocupará de los aspectos técnicos. Como contribución al desarrollo sostenible de las zonas costeras, también se podrían desarrollar programas educativos conjuntos. Se están celebrando conversaciones entre los organismos con miras a formular un programa conjunto que se presentará a los posibles donantes.

67. En algunas de las actividades conjuntas mencionadas también participan miembros de la red TRAINMAR. Miembros de la región asiática han cooperado con la CESPAP en la preparación de un curso tipo sobre servicios de transitarios, que posteriormente se ha puesto a disposición de miembros de otras regiones. La UNCTAD mantiene contactos regulares con otras organizaciones que administran redes cooperativas de capacitación, como la Organización de Aviación Civil Internacional y su programa TRAINAIR.

68. Asimismo, la UNCTAD colabora con las Comisiones Económicas de las Naciones Unidas, en particular la CEPA y la CESPAP, en relación con los Decenios del Transporte y las Comunicaciones en esas regiones. Para el Decenio de Africa, la UNCTAD preside un grupo de trabajo subsectorial sobre transporte marítimo, puertos, vías de navegación interior y transporte multimodal que, como parte de los preparativos para el Decenio, analizó los problemas en los citados subsectores y propuso estrategias para su solución. La UNCTAD ha preparado, en nombre del grupo de trabajo, un folleto para divulgar estas estrategias entre los gobiernos africanos, las organizaciones subregionales y los proveedores y usuarios de servicios de transporte. Además, se preparó una presentación completa, con ayudas audiovisuales y guías para el conferenciante, para su utilización por la CEPA y otros miembros del grupo de trabajo en cursillos y conferencias subregionales convocados para examinar cuestiones de transporte.

69. La UNCTAD coopera a la vez con la CESPAP y la OIT en relación con el Decenio del Transporte y las Comunicaciones en Asia y el Pacífico. Con la CESPAP, la UNCTAD proporciona orientación en materia de eliminación de obstáculos no materiales -logísticos, jurídicos y de procedimiento- al transporte intramodal dentro de los países y a través de las fronteras. Con la OIT, la UNCTAD ha llevado a cabo una encuesta sobre desarrollo de los recursos humanos y las necesidades de capacitación en materia de puertos en Asia en 1994 y, junto con representantes de la región, ha elaborado un plan de acción para promover el desarrollo de los recursos humanos en puertos de la región.

70. También se ha establecido una estrecha colaboración con el Banco Mundial, especialmente en la esfera de la logística del transporte. El Banco Mundial y la UNCTAD están preparando conjuntamente un documento con directrices para la facilitación del comercio y el transporte, cuyo objetivo consiste en fomentar la competitividad internacional de las economías africanas al sur del Sáhara mediante el mejoramiento de la eficiencia de sus servicios de transporte terrestre y marítimo y mediante una mayor cooperación e integración económica regional. Cinco de los proyectos nacionales de cooperación técnica que ejecutaba la UNCTAD en 1994 fueron financiados por el país receptor con préstamos del Banco Mundial.

71. Por último, la UNCTAD ha venido colaborando con la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en relación con el proyecto de Somalia. En la actualidad, la UNCTAD actúa de administración portuaria en Mogadishu, mientras que el PMA se ocupa de las operaciones portuarias.

## VI. BENEFICIOS DE LOS PROGRAMAS

### A. Medición del impacto

72. Las actividades de cooperación técnica tienen por finalidad introducir el cambio. Ya se trate de establecer nuevos sistemas o simplemente de modificar las actitudes o el enfoque, el cambio tiene una finalidad y un impacto deseado. Por desgracia, la medición del impacto plantea muchos problemas. Por ello, es muy difícil evaluar la eficacia de la cooperación técnica para luego utilizar estas observaciones para mejorar las normas.

73. Varios factores contribuyen a esta dificultad; en particular, las actividades de cooperación técnica suelen llevarse a cabo para complementar, o afrontar, cambios que ya están en marcha -por ejemplo, para hacer frente a una nueva tecnología o reducir al mínimo los efectos de un problema recién descubierto. Si los niveles de ejecución se miden mientras prosiguen las actividades, sus efectos aparentes pueden resultar amplificados o anulados por otros cambios. Ninguna medición será fiable y todo juicio que se formule sobre las actividades tendrá carácter subjetivo. Asimismo, con frecuencia la cooperación técnica tiene por objeto producir un efecto acumulativo a largo plazo, que resulta difícil de distinguir de otras tendencias y que sin duda puede ser exagerado u ocultado por cambios independientes.

74. Estos dos factores son especialmente pertinentes en relación con el desarrollo de los recursos humanos y la capacitación. Es poco frecuente que el perfeccionamiento de los conocimientos o capacidades de una persona mejore la ejecución de modo demostrable, a menos que el marco en que trabaja esa persona se adapte en consecuencia. Por ello es imprescindible contar con una política de desarrollo de los recursos humanos para asegurarse de que la capacitación responde a una necesidad inspirada en la gestión.

75. Aunque algún tipo de evaluación es un elemento común en los proyectos, bien como parte integrante del proyecto o como actividad independiente, dicha evaluación tiende a ser un examen de los niveles de satisfacción entre los interesados o un estudio de los factores que puedan haber entorpecido el proyecto. En el primer caso, las opiniones son rara vez objetivas, tendiendo a eludir las cuestiones delicadas; en cambio, en el segundo los resultados pueden ser válidos y útiles, pero siguen siendo superficiales y dependen en gran medida del asesor que se haya elegido.

### B. Conclusiones de las evaluaciones de los programas

76. Tres de los programas de la División, el SIAC, TRAINMAR y el IPP, que representan en conjunto más del 50% del programa total, han sido objeto de evaluaciones independientes en los últimos años.

77. En una evaluación del SIAC, encargada por la Comisión Europea y realizada en 1993 por Transmark, empresa consultora del Reino Unido, se llegó a la siguiente conclusión:

"El SIAC proporciona una tecnología apropiada y técnicamente idónea; si se ejecuta y administra debidamente permitirá hacer frente con satisfacción y eficiencia a los problemas operacionales identificados en Africa. El SIAC también podrá servir de base para muchos otros sistemas de valor añadido que serán de gran provecho para los operadores de transporte africanos y sus clientes." 8/

78. Ahora bien, por muy importantes que sean los posibles beneficios, éstos pueden quedar anulados por riesgos importantes y la experiencia de la UNCTAD muestra que debe prestarse mucha atención para contener esos riesgos. El primero es que todas las categorías de personal que utilicen el SIAC deben ser capaces de emplear la información proporcionada para corregir deficiencias y planear mejoras. Si no lo hacen, estos beneficios se desaprovecharán. De ahí que sea imprescindible una capacitación apropiada.

79. Por lo que respecta a TRAINMAR, en 1989 unos consultores independientes llevaron a cabo un examen a fondo del programa y de una muestra representativa de las actividades de la red. Esto se hizo poco después de que la UNCTAD hubiera asumido la responsabilidad por el programa y uno de los objetivos apetecidos era determinar aquellas deficiencias que requerirían atención por parte de la UNCTAD y de los miembros de la red para garantizar la sostenibilidad del sistema que se había establecido con el apoyo del proyecto. Se llegó a la siguiente conclusión principal:

"Este estudio de evaluación ha indicado que el programa TRAINMAR ha logrado, con creces, sus principales objetivos de desarrollo -ya existen las distintas redes y los centros individuales, en mayor o menor medida, han establecido una presencia. También en términos de rendimiento, se han logrado muchos de los productos del programa (por no decir todos). Además, el programa ha aportado su contribución a muchas actividades no especificadas relacionadas con la capacitación y ha generado beneficios considerables además de los productos detallados en los documentos de proyectos." 9/

80. Aunque el enfoque adoptado por TRAINMAR entraña, en materia de presentación de informes y evaluación, cierta disciplina que ha permitido al personal del programa medir algunos aspectos de la ejecución, no se ha efectuado ulteriormente ningún examen externo, salvo unas evaluaciones aisladas de proyectos, como la que se realizó al término de la primera fase de un proyecto regional para los Estados del Caribe, financiado por Francia. Esta y otras evaluaciones efectuadas al término de los proyectos han sido siempre favorables acerca de los resultados obtenidos durante la ejecución del proyecto respectivo, pero no han sido capaces de evaluar los efectos a más largo plazo.

81. Las conclusiones detalladas del estudio de evaluación constituyeron la base para un plan de acción que a continuación fue preparado por la UNCTAD, a fin de poder reforzar su propia contribución y la de los miembros y garantizar el funcionamiento sostenido de la red. Este plan de acción estaba destinado a establecer un mecanismo de apoyo que permitiera compensar las deficiencias técnicas locales, incrementar progresivamente la participación

local y ofrecer incentivos para reducir el movimiento de personal ofreciendo al propio tiempo la oportunidad de transferir la experiencia al personal de sustitución. Ahora está claro que este mecanismo de apoyo debe mantenerse durante mucho tiempo si se quiere alcanzar estos objetivos. Aunque esto puede justificarse por el número considerable de países interesados y las grandes posibilidades que ofrece la red resultante, el costo de esta labor de seguimiento sería prohibitivo para un proyecto ordinario.

82. Es evidente que se han cumplido los requisitos enunciados en el párrafo 29. Se han establecido programas locales de capacitación, junto con los medios de ampliarlos y mejorarlos. Sin embargo, también es evidente que unos esfuerzos medibles y duraderos dependen de muchos factores. Actualmente, el ECA está prestando especial atención a la relación entre los centros de formación y las empresas clientes, en particular al establecimiento de políticas de desarrollo de los recursos humanos para lograr que la capacitación se adapte a los objetivos de las empresas y con ello atraiga el apoyo local necesario.

83. La evaluación del curso IPP-1 sobre gestión de las operaciones de carga general examinó el material de capacitación en función de varios criterios, incluida su adecuación a las necesidades de empleo de los alumnos, su calidad, la amplitud, profundidad y precisión de su contenido técnico, la facilidad de utilización por los instructores y la facilidad de comprensión por parte de los alumnos. Se llegó a la conclusión de que el curso había cumplido sus objetivos para la capacitación de personal directivo de nivel subalterno y medio y había fortalecido la confianza de los participantes en sus propios medios. Al propio tiempo, se hizo hincapié en la importancia de adaptar el curso a las condiciones locales. En aquellos puertos en que el curso había podido contar con el pleno apoyo del personal directivo superior, se pudieron determinar las medidas que se habían adoptado para poner en práctica los nuevos conocimientos adquiridos en el curso.

84. Aunque el motivo principal por el que se promueve la utilización de cursos de capacitación previamente preparados como el IPP-1 es que responden bien a unas necesidades claramente determinadas, también hay que tener en cuenta que el método es rentable. Se calcula que entre 1983 y 1989 participaron en este curso o en partes de él unos 5.000 directivos de nivel medio procedentes de más de 50 países. La organización de un curso convencional de cuatro semanas de duración para 20 participantes, que probablemente no satisfaría las necesidades de capacitación tan bien como este material didáctico estudiado a fondo, puede suponer un gasto de 40.000 dólares (sin incluir los gastos de viaje de los participantes), es decir, 500 dólares por participante y por semana. El desarrollo del curso IPP-1 de cuatro semanas de duración, la producción de 200 juegos de material didáctico en ocho idiomas, la formación de más de 200 instructores y la asistencia proporcionada en las primeras ediciones del curso costó en total 1,7 millones de dólares. Ahora bien, si esta cantidad se divide por las 20.000 semanas/alumno que se alcanzaron en el curso, se obtiene un costo de sólo 85 dólares por semana/alumno con cargo a las contribuciones internacionales. Como este curso se sigue impartiendo, sigue disminuyendo el costo por semana/alumno.

### C. Sostenibilidad

85. La prueba definitiva de la eficacia de un proyecto de cooperación técnica no consiste en averiguar si mejoró la situación durante la vida del proyecto, sino si estas mejoras son sostenibles y podrán aprovecharse cuando termine el proyecto. Por desgracia, esto es aún más difícil que medir el impacto durante un proyecto y al final del mismo. No obstante, puede formularse algún juicio sobre el éxito de los proyectos y, para aquellos que no cumplan plenamente sus objetivos, pueden sugerirse cierto número de razones.

86. El objetivo principal de las actividades de la UNCTAD en el campo del desarrollo de los recursos humanos es crear y fortalecer las capacidades locales de capacitación y lograr que sean sostenibles mediante redes que se financien con sus propios recursos. A juzgar por los rendimientos actuales de los centros de formación que han recibido asistencia técnica, los resultados son ambiguos. Afortunadamente, algunos de ellos prosperan y continúan desarrollando y organizando cursos de capacitación para atender las necesidades cambiantes de las organizaciones a las que prestan servicios; otros parecieron funcionar bien durante algún tiempo, pero luego cayeron en una rutina consistente en seguir impartiendo los cursos existentes sin tomar en consideración las necesidades cambiantes de sus clientes, por lo que tuvieron pocas repercusiones en la actuación de las organizaciones clientes. Hay incluso unos pocos centros que recibieron asistencia en el pasado pero que no parecen funcionar en la actualidad.

87. No puede darse una respuesta general a la pregunta de por qué son tan pocos los proyectos de capacitación que han tenido un éxito total en relación con el importante objetivo de la sostenibilidad. Ahora bien, sobre la base de la experiencia de la UNCTAD, cabe mencionar las posibles causas siguientes:

- a) Pocas organizaciones tienen una política en materia de desarrollo de los recursos humanos y, por ello, los objetivos de los centros de formación no son compartidos a menudo por la empresa o empresas clientes, de suerte que:
  - las administraciones nacionales y el personal directivo superior pueden destacar de palabra la importancia de la capacitación, pero sin aportar un reconocimiento tangible proporcionando los recursos y el apoyo adecuados; en particular, la situación de los instructores es invariablemente poco satisfactoria y esto menoscaba la imagen y la calidad de la capacitación;
  - pocas veces se organiza e imparte la capacitación con una coordinación suficiente con los responsables directos para asegurarse de que atiende las necesidades reales, de que se imparte a las personas que más la necesitan y de que los alumnos podrán aplicar sus nuevos conocimientos y aptitudes cuando regresen a su puesto de trabajo, y

- aunque muchas personas han sido formadas para desempeñar funciones de capacitación, la gran mayoría ha sido destinada a otros puestos de tal manera que son muy pocos los nuevos programas de capacitación que se están desarrollando.
- b) La duración de los proyectos ha sido demasiado breve; las limitaciones financieras son tales que los proyectos han tenido una duración limitada a uno o dos años, pero en la práctica se requiere mucho más tiempo para que una nueva institución como un centro de formación quede debidamente establecida. Esto no quiere decir que un proyecto deba proseguir de la misma manera durante muchos años, sino que debe seguir prestándose un apoyo selectivo durante algún tiempo después de la terminación de un proyecto.

88. En cuanto a los proyectos que no se refieren al desarrollo de los recursos humanos, su eficacia y sostenibilidad dependen en gran medida de la determinación de los gobiernos y de los beneficiarios de los proyectos de convertirse en asociados de pleno derecho en el proyecto y de aportar el apoyo local necesario, incluida la designación de personal homólogo adecuado que pueda garantizar la continuidad del proyecto después de su terminación. Asimismo, los proyectos destinados a mejoras operacionales o a la creación de instituciones no deberían tener una duración demasiado breve. Normalmente deberá haber una etapa de análisis, que llevará a la formulación de recomendaciones de cambio, seguida de una etapa de ejecución. Los beneficiarios necesitarán tiempo para asimilar las propuestas de cambio a fin de apreciar plenamente todas las repercusiones, y aquellos que resulten afectados por los cambios deberán estar preparados, posiblemente mediante la capacitación, para hacer frente con éxito a dichos cambios. El paso demasiado apresurado a la etapa de ejecución puede resultar contraproducente. Es importante que se continúe prestando asesoramiento y asistencia durante la etapa de ejecución para ayudar a afrontar los inevitables problemas iniciales que se plantean cuando se introducen nuevos procedimientos y prácticas, y por ello los proyectos deben elaborarse teniéndolo presente.

89. También se necesitará por parte de los beneficiarios un enérgico compromiso de garantizar la sostenibilidad de los sistemas como el SIAC que utilizan logiciales de ordenadores. Cuando llegue para la UNCTAD el momento de retirarse, después de instalar el equipo y el logicial informáticos y de completar la capacitación, se alentará a los usuarios a aunar sus fuerzas para establecer algún tipo de marco institucional para que siga funcionando el sistema. Si el sistema muestra su utilidad proporcionando datos que se utilizan para mejorar la organización de los transportes, entonces los operadores deben sentirse estimulados para mantener el sistema después de la terminación del proyecto. A fin de reducir el riesgo de que la falta de algún consejo oportuno o el no mantenimiento de algún equipo indispensable pueda poner en peligro la sostenibilidad de los logros del proyecto, tal vez sea apropiado incluir en el presupuesto del proyecto un pequeño elemento que cubra la posible prestación de asistencia para el seguimiento del proyecto, una vez terminado éste.

90. El tamaño de un proyecto puede influir de modo importante en su éxito a largo plazo. Los proyectos que son demasiado pequeños para justificar los servicios de un asesor a tiempo completo, ya sea a nivel nacional o regional, pueden fácilmente desviarse de su rumbo, a menos que se tomen disposiciones muy claras con respecto a su gestión. Por otra parte, los proyectos que cuentan con un equipo de expertos pueden tener éxito a corto plazo por su dinamismo, pero fracasan a la larga cuando se les priva de medios tan importantes. Para la elaboración de proyectos de gran envergadura debe hacerse especial hincapié en las disposiciones para la retirada de los medios internacionales y la entrega gradual del proyecto a las comunidades locales.

#### D. Cambio institucional

91. Hasta hace poco la cooperación técnica organizada por la UNCTAD se ha referido casi exclusivamente al sector público. Contribuyen a ello muchas razones, que se deben principalmente a los conductos históricos utilizados por las Naciones Unidas para establecer contactos con los países. La disponibilidad de asistencia es mejor conocida en los departamentos gubernamentales, y las prioridades que se asignarán a los fondos aportados por los donantes suelen fijarse en una oficina pública. No obstante, como consecuencia de las reformas institucionales que se están produciendo en muchos países, el sector privado está asumiendo un papel más importante en la industria de los transportes. Algunos proyectos ejecutados recientemente, en particular por el SIAC y TRAINMAR y en el sector del transporte multimodal, han recurrido a empresas privadas. La experiencia adquirida hasta la fecha indica que el sector privado es, en materia de cooperación técnica, un socio muy serio que está dispuesto a participar en las actividades de los proyectos y tiene grandes deseos de aplicar sus resultados.

92. No obstante, con respecto al desarrollo de los recursos humanos hay indicios de que la creciente participación del sector privado en la organización de los transportes puede no estar haciendo el mejor uso posible de las oportunidades disponibles. El desarrollo de los recursos humanos y la capacitación tienen a menudo un objetivo a medio o largo plazo, mientras que a corto plazo sólo pueden entrañar gastos. La inversión en una persona puede perderse para el empleador porque esa persona ha cambiado de empleo antes de que empiecen a percibirse los beneficios. Cierta número de países industrializados están utilizando medidas como los incentivos fiscales o la legislación para lograr que las empresas que estén en condiciones de hacerlo dediquen una parte de sus ingresos al desarrollo o capacitación del personal. Esto no se opone necesariamente al principio de privatización, ya que un enfoque comercial puede seguir coadyuvando a la consecución de objetivos concretos.

93. De lo que antecede parecen desprenderse las tres enseñanzas siguientes:

- la información sobre actividades de cooperación técnica debería ser más asequible para el sector privado;
- los gobiernos deberían tomar en consideración las prioridades del sector privado al determinar las prioridades de asistencia; y



- la coordinación de los objetivos públicos y privados puede ser necesaria en la esfera del desarrollo de los recursos humanos.

E. Cooperación técnica entre países en desarrollo

94. Tres problemas que se plantean en los proyectos de cooperación técnica podrían resolverse mediante la organización de la cooperación entre países en desarrollo. Son los siguientes:

- dificultad de adaptación que manifiestan a veces los asesores, a pesar de su amplia experiencia en los países industrializados;
- costos elevados asociados a la utilización de asesores de países industrializados que aplican unas escalas de sueldos elevados; y
- brusca interrupción del acceso a los servicios de asesoramiento cuando terminan los proyectos.

95. Con frecuencia, el asesoramiento que necesita un país puede prestarse dentro de la región -a veces incluso dentro del propio país- por personas que han adquirido la experiencia especializada que es aplicable directamente a las condiciones locales. No sólo es probable que este asesoramiento se asimile rápidamente en un país solicitante, en comparación con la ayuda procedente de un distante país industrializado, sino que además ese asesoramiento debería estar disponible a menor costo (en lo relativo a tarifas de viaje y honorarios) y debería prestarse a un seguimiento a medio y largo plazo, de ser necesario.

96. No cabe duda de que una experiencia favorable en determinado país o región trae consigo importantes enseñanzas para los otros. Una de las ventajas del programa de cooperación técnica de la UNCTAD ha sido que ha hecho un uso particular de esa experiencia, tanto para sus estudios de investigación como por conducto de proyectos y programas integrados de cooperación técnica. Un medio muy importante de transferencia de experiencias es la utilización de expertos de los países de origen.

97. Las actividades del programa TRAINMAR, del SIAC y del sector de transporte multimodal y el proyecto de Somalia han utilizado al máximo este enfoque. Aunque puede resultar difícil repetir este enfoque en otros campos, probablemente podría aplicarse más de lo que se está haciendo en la actualidad. Los contactos existentes dentro de las redes de TRAINMAR podrían tal vez extenderse para abarcar contactos profesionales entre el personal directivo y los funcionarios, a fin de poder organizar con relativa facilidad una cooperación ad hoc. También debería fomentarse la utilización de expertos locales y servicios de consultoría para ampliar la experiencia de estos últimos y reducir los costos.

Notas

1/ "Proyecto de directrices aplicables a sectores clave para la eficiencia comercial: Transportes" (TD/B/WG.2/11/Add.2).

2/ "Una nueva asociación para el desarrollo: el Compromiso de Cartagena" (TD/364/Rev.1), párr. 61.

3/ Ibid., párr. 63, apartado 1).

4/ El informe titulado "Implementation of the TRAINMAR Action Plan" (UNCTAD/SDD/TRN/1) contiene información detallada sobre el Programa TRAINMAR.

5/ "Informe del Vicepresidente (Estados Unidos de América) acerca de las consultas sobre el tema 2 del programa" (TD/B/30(2)/26).

6/ "Conclusiones convenidas 421 (XLI): Examen de la cooperación técnica" (TD/B/41(1)/14, vol. I).

7/ Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su 41º período de sesiones, TD/B/41(1)/14, vol. 1.

8/ Estudio de evaluación del SIAC para la zona de comercio preferencial de los Estados del Africa oriental y meridional, presentado por Transmark en noviembre de 1993.

9/ Informe de la evaluación conjunta PNUD/UNCTAD del programa TRAINMAR, preparado por el Dr. B. J. Thomas y el profesor P. Bauchet (1989).

-----