

Distr.  
GENERAL

TD/B/CN.4/GE.1/2  
28 de junio de 1993

ESPAÑOL  
Original: FRANCES

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de Desarrollo del Sector de  
los Servicios: Transporte Marítimo  
Grupo Intergubernamental Especial de  
Expertos en Puertos  
Ginebra, 25 de octubre de 1993  
Temas 3 y 4 del programa provisional

ORGANIZACION Y GESTION DE LOS PUERTOS

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	i - iv	2
I. ORGANIZACION Y GESTION DE LOS PUERTOS . . . . .	1 - 34	3
II. LAS PUBLICACIONES Y EL PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA UNCTAD . . . . .	35 - 58	17

## INTRODUCCION

i) En el primer período de sesiones de la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios (Transporte Marítimo), celebrado del 2 al 6 de noviembre de 1992, se aprobó un programa de trabajo de la Comisión en materia de puertos (anexo I del documento TD/B/39(2)/5 y TD/B/CN.4/13). Durante ese período de sesiones se examinó la posibilidad de convocar una reunión de un grupo intergubernamental de expertos en puertos. Por falta de tiempo no se pudieron celebrar las consultas necesarias. Por ello, la Comisión Permanente decidió remitir este tema al mecanismo de consultas previsto en el párrafo 83 del Compromiso de Cartagena.

ii) Tras esas consultas, la Junta de Comercio y Desarrollo, en su 39º período de sesiones de marzo de 1993, aprobó el mandato provisional del Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos que se le había recomendado y decidió convocar dicho Grupo. Se convino en que la reunión se celebrara del 25 al 29 de octubre de 1993 y estuviese precedida de un seminario de alto nivel de dos días de duración sobre el intercambio de datos informatizados en los puertos y la comercialización portuaria.

iii) El programa completo de la reunión es el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Organización y gestión de los puertos.
4. Las publicaciones y el programa de cooperación técnica de la UNCTAD.
5. Otros asuntos.
6. Aprobación del informe del Grupo Intergubernamental de Expertos al segundo período de sesiones de la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios (Transporte Marítimo).

Destacan dos temas principales: la organización y gestión de los puertos y las publicaciones y el programa de cooperación técnica portuaria de la UNCTAD.

iv) El presente informe se ha preparado para que ayude al Grupo a debatir esos temas. Se dispone además de varios otros estudios como documentos de apoyo. Su contenido, sin embargo, se resume en el presente documento para facilitar los trabajos del Grupo.

## Capítulo I

### ORGANIZACION Y GESTION DE LOS PUERTOS

1. "La comunidad internacional debe hacer frente a un conjunto sin precedentes de retos y oportunidades, y las respuestas que se den a esos retos y oportunidades determinarán el resultado de los esfuerzos por crear una economía mundial sana, sólida y justa". Este primer párrafo del "Compromiso de Cartagena" aprobado en 1992 por la UNCTAD VIII se aplica literalmente al sector portuario. En la mayoría de los países los puertos comerciales son o pueden llegar a ser plataformas estratégicas fundamentales para el desarrollo del comercio internacional, siempre que sepan resolver los retos y aprovechar las oportunidades que se deriven de los cambios estructurales y tecnológicos que se han introducido en los sectores del comercio internacional y el transporte. Habida cuenta de ello, se comprende la importancia que tienen las cuestiones de organización y gestión de los puertos, pues condicionan la existencia de unos puertos eficaces, dinámicos e impulsores del desarrollo de los países donde están ubicados. Sin embargo, el estudio de tales cuestiones no puede hacerse correctamente si no se examina antes la evolución -y las necesidades- del comercio y del transporte internacional.

2. De ahí que el presente capítulo se componga de cuatro secciones en las que se estudian sucesivamente: i) la evolución reciente del comercio y el transporte internacional y sus repercusiones sobre los puertos, ii) la organización de éstos tanto en el ámbito nacional como local, iii) la gestión de los organismos así creados y, por último, iv) la cooperación entre los puertos de un país o de una región. Tales cuestiones están muy vinculadas entre sí. El que se estudien por separado obedece únicamente al deseo de facilitar su presentación y análisis.

3. Se dispone de los estudios siguientes que sirven de documentos de referencia en los asuntos tratados. Se han llevado a cabo a petición del Grupo Especial de Expertos en Puertos en septiembre de 1990, habida cuenta del mandato de la Comisión del Transporte Marítimo (resolución 65 (XIV), párr. VI, de junio de 1990).

"Los principios de la gestión y la organización modernas de los puertos"  
(TD/B/C.4/AC7/13)

"La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de tercera generación" (TD/B/C.4/AC.7/14)

"Aspectos jurídicos de la gestión portuaria" (UNCTAD/SHIP/639)

"Planificación portuaria estratégica" (UNCTAD/SHIP/646)

"La gestión y desarrollo de los recursos humanos en los puertos"  
(UNCTAD/SHIP/644)

Se ha hecho otro estudio en aplicación del programa de trabajo aprobado por la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios:

"Desarrollo sostenible de los puertos" (UNCTAD/SDD/PORT/1)

Es el primer estudio del período "post Cartagena".

A. Evolución reciente del comercio, el transporte internacional y sus efectos sobre los puertos

4. Una exposición completa de este tema puede encontrarse en los capítulos I y II del estudio sobre la comercialización portuario citado antes. Durante los 30 últimos años, el comercio internacional ha crecido más aprisa que la producción mundial. Hoy ésta es mucho más internacional que antes. En todas las regiones del mundo han surgido nuevas Potencias económicas y numerosos centros industriales y comerciales. Ello ha tenido como consecuencia una nueva estructura del comercio mundial que se caracteriza por una expansión más rápida tanto en valor como en volumen, por causa sobre todo del auge espectacular del comercio de los bienes manufacturados, que suelen transportarse en contenedores. El desarrollo de los transportes y las comunicaciones ha aproximado a las diferentes partes del mundo. Tal cosa ha producido una rápida extensión del sistema de producción multinacional. Las decisiones sobre mano de obra, materias primas, ubicación de las fábricas, redes de transporte y distribución, mercados y plazos de entrega se basan en consideraciones más planetarias que locales. El consumo se orienta también hacia una globalización que refuerza la competencia entre bienes sustituibles y conduce a hacer aún más hincapié en el control y reducción de los costos de producción y transporte. Surgen nuevas exigencias en materia de transporte y distribución: más rapidez, fiabilidad y seguridad, reducción de los costos, integración del comercio exterior y de la cadena de transporte, intermodalismo, desarrollo de redes de transporte articuladas alrededor de centros de transbordo (marítimo, aéreo...), especialización y economías de escala en la explotación de buques, diversidad y flexibilidad del transporte internacional al servicio de la clientela.

5. Tal evolución hace que los puertos asuman más responsabilidades. En el nuevo esquema de organización de los intercambios que se caracteriza por una mayor integración, los puertos se hallan en uno de los raros puntos de ruptura o más bien de contacto de la red de transporte que une la producción y el consumo. Se dan todas las condiciones para que se conviertan en plataformas logísticas del desarrollo del comercio. Rara vez se encuentran reunidos, en un mismo lugar geográfico, tantos representantes de las fuerzas vivas del comercio internacional: cargadores, transitarios, navieros, aseguradores, bancos, transportistas por carretera, ferrocarril, aduanas, etc. Aquellas autoridades portuarias que previeron primero tal evolución pudieron preparar las mutaciones correspondientes, construyendo las infraestructuras necesarias, tanto en agua como en tierra, donde se ofrecen nuevos servicios, en particular los relacionados con la creación de centros de distribución: almacenamiento, fraccionamiento de envíos, acondicionamiento, etiquetado,

control de calidad. Tales cambios no pueden llevarse a cabo sin sistemas de información eficaces cuya importancia es tal que se habla ya de una "infoestructura" portuaria en parangón con la infraestructura física.

6. Paralelamente, los comportamientos han tenido que cambiar. Las administraciones portuarias se han aproximado a los usuarios que pasan a ser "clientes" y "participantes". El conjunto de la comunidad portuaria se une y se estructura con una participación muy fuerte de los agentes principales del comercio estimulados y apoyados por la autoridad portuaria cuyo papel también evoluciona. De una anterior posición dominante, a veces alejada de los actos de comercio, se transforma en coordinadora y animadora de esas nuevas actividades, sin perjuicio de conservar su papel de representante de los poderes públicos. Su función es muy difícil porque debe saber cuándo tomar iniciativas con clarividencia y determinación y cuándo, en cambio, retirarse y dejar que actúen los agentes comerciales y el sector privado. En los programas de formación de la secretaría, a los puertos que han ido en esta dirección se les llama por afán pedagógico puertos de "tercera generación" para distinguirlos de los puertos tradicionales, simples lugares de contacto entre dos modos de transporte (primera generación) y de aquellos, más ambiciosos, que han desarrollado algunas funciones nuevas, como, por ejemplo, la industrialización (puertos de segunda generación).

7. Quizá el Grupo desee tomar nota de esta evolución del comercio y del transporte internacional para sensibilizar a los gobiernos acerca de las mutaciones y sus exigencias pero también sobre los retos y posibilidades que todo ello supone para los puertos, pues existe un cierto riesgo, en particular en los países en donde los puertos están marginados, de que no se les conceda la atención y los medios necesarios para desempeñar un papel que esté en consonancia con esos nuevos retos.

#### B. La organización de los puertos

8. Se examina esta cuestión en el primer capítulo del estudio "Los principios de la gestión y la organización modernas de los puertos" cuyo contenido fundamental se resume aquí para facilitar los trabajos del Grupo. En numerosos países la organización del sistema portuario nacional está a la orden del día, habida cuenta de las exigencias del comercio. Tal organización requiere que se definan los fines de los puertos comerciales por los poderes públicos que por lo general son los propietarios. Dos escuelas de pensamiento sostienen a este respecto posturas radicalmente diferentes. Para unos, partidarios de un enfoque "microeconómico", la finalidad de un puerto es obtener que las mercancías transiten a un costo mínimo y ello se conseguirá tanto más fácilmente cuanto menos intervenga el Estado en los asuntos portuarios. Raros son, sin embargo, los países que han ido hasta el final de este razonamiento y privatizado completamente sus puertos. En la mayoría de los casos, los poderes públicos nacionales, regionales o locales, esperan que sus puertos contribuyan, a veces de forma importante, al desarrollo del país o de la región. Tal función "macroeconómica" debe, pues, primar sobre la de cada puerto (cuando hay varios) y a fortiori sobre la de cada operador. En concreto, ese fin se traduce en la búsqueda del mínimo costo total del tránsito de las mercancías. Algunos añaden: aportando el valor añadido

máximo u óptimo. A ese fin fundamental se suelen agregar otros complementarios que se derivan de la concepción macroeconómica: contribuir a la ordenación del territorio, favorecer el desarrollo de tal región o tráfico, generar divisas, empleo, etc.

9. Los operadores portuarios, los usuarios, el personal del puerto, la comunidad portuaria tienen sus propios fines que difieren a veces, en particular a corto plazo, de los de los poderes públicos, propietarios del puerto. Pero tales fines convergen a medio y largo plazo pues todos los participantes tienen por lo general interés en que el tránsito de las mercancías tenga un costo mínimo y un valor añadido máximo.

10. La siguiente etapa en la organización de un puerto o de un sistema portuario consiste en censar y analizar las principales funciones operacionales y administrativas. Cabe distinguir las funciones llamadas externas, llevadas a cabo en el mar, en beneficio del naviero y en la interfaz mar/tierra y aquellas otras en tierra en favor de otros modos de transporte para ofrecer así una gama de servicios diversos cada vez más amplios. Las funciones denominadas internas son igualmente importantes aunque menos aparentes: actividades administrativas, económicas, físicas, sociales, comerciales y de desarrollo, todas ellas necesarias para el funcionamiento del puerto y la satisfacción de los clientes.

11. Una vez definidos los fines y funciones de un sistema portuario, conviene estructurar y organizar el puerto para que tales funciones se cumplan bien, lo que constituye la mejor garantía de que se logren los fines del sistema portuario. La tarea es difícil pues hay equilibrios, en particular sociales, siempre frágiles en los puertos. No cabe recomendar ninguna regla precisa ni ningún arquetipo de esquema ya que existen demasiadas diferencias de un país a otro en los parámetros que hay que tener presentes cuando se quiere organizar o reorganizar un puerto. Sin embargo, dado que el Grupo ha recibido el mandato de estudiar la organización de los puertos "en particular las cuestiones relativas a la privatización, comercialización, desregulación y legislación vigente", quizá desee pronunciarse sobre algunos principios aplicables en estas esferas. Para facilitar su labor, se ha previsto que algunos puertos presenten el fruto de sus experiencias. Tales puertos han sido elegidos por la secretaría porque su experiencia parece instructiva. Sin duda, otras contribuciones vendrán a enriquecer el debate.

12. Los principios siguientes podrían quizá atraer la atención del Grupo en esta materia en la inteligencia de que sus modalidades de aplicación deberán adaptarse a las condiciones locales:

- Favorecer la distribución del puerto en unidades de producción, apoyo y gestión.
- Favorecer la descentralización de las decisiones y la autonomía de las unidades.

- Adoptar una estructura funcional del puerto concediendo a entidades públicas las funciones que corresponden a las autoridades (policía, seguridad, aduanas, higiene) y a los operadores las de carácter comercial.
- Mantener la existencia de una autoridad o administración portuaria que se encargue de las decisiones públicas, tales como la reserva y asignación del espacio, la coordinación de las actividades, la aplicación de las reglas y leyes de base. Su papel puede ser más o menos amplio.

En todo caso, sin embargo, se impone que esa autoridad portuaria pueda gozar de una gran autonomía, en particular operacional y financiera.

- Reforzar la representación de los participantes locales en las estructuras de decisión (Consejo de Administración) para adaptar el puerto a las necesidades de sus "clientes".
- Favorecer la reagrupación de todas las organizaciones públicas y privadas portuarias en una estructura representativa de la comunidad.

La comercialización o, mejor dicho, la gestión comercial, ha de imponerse a todos, para así afrontar las exigencias actuales del comercio. Ha de ser una actitud permanente y en todos los niveles que permita a la comunidad portuaria entera dar pruebas de dinamismo y vitalidad al servicio de los intercambios y el comercio.

13. La privatización de los puertos es una cuestión de actualidad en muchos países. Se trata a menudo de una privatización de la gestión más que de una privatización del capital. Así, la gestión de ciertos terminales de contenedores se confía al sector privado si bien las infraestructuras correspondientes seguirían siendo propiedad del sector público. La aplicación de los principios de gestión comercial lleva a pronunciarse a favor de una privatización a la carta en los países donde existe un sector privado suficientemente organizado y responsable para hacer frente a las exigencias, en particular financieras y de inversión, que impone la especificidad de los puertos. A partir de un núcleo central, que puede ser muy reducido, a quien incumbe ejercer el poder público y que se confía a lo que se conviene en llamar la autoridad portuaria, las demás funciones deberían examinarse una por una y atribuirse al sector público o privado, a tenor de quién vaya a realizarlas mejor. A medida que nos alejemos del centro para examinar funciones cada vez más comerciales, mayor influencia tendrá el sector privado cuyo dinamismo ha quedado demostrado en muchos países, por lo que se refiere en particular a la explotación de las instalaciones portuarias. Con todo, el proceso de privatización de un puerto o de una parte de las funciones portuarias no deja de presentar riesgos que hay que circunscribir bien para poder dominarlos. Origina situaciones de monopolio o de búsqueda de intereses personales incompatibles con los fines del puerto. Para prevenir tales riesgos, pueden ser necesarias medidas de reglamentación. Y ello hasta tal punto que algunos temen un exceso de intervencionismo que amputaría la

sustancia de la privatización: entre tales medidas reglamentarias cabe citar los límites impuestos a la transferencia del capital (que se reserva a los nacionales o donde se otorga preferencia al personal del puerto, etc.).

14. En algunas zonas geográficas, como América del Norte, la "desregulación" portuaria ha arrojado buenos resultados. Ciertamente es que la acumulación de reglamentos de todo tipo puede llevar a que se paralicen las actividades de un puerto, al ir acompañada por lo general de múltiples documentos administrativos y controles que frenan las operaciones. El principio básico en este particular debería ser favorecer la fluidez del tráfico y privilegiar los controles "a posteriori" más que "a priori".

15. Al elaborar el estudio titulado "Aspectos jurídicos de la gestión portuaria", la secretaría convocó una reunión oficiosa de una veintena de juristas portuarios que examinaron un primer borrador de la secretaría y formularon algunos principios y recomendaciones cuyo texto completo figura en el anexo 1 del estudio. Los siguientes elementos sacados de ese documento podrían ser útiles para que el Grupo formulara sus propias recomendaciones en materia de legislación portuaria:

"Las exigencias del comercio internacional conducen a los puertos comerciales a ampliar la gama y mejorar la calidad de los servicios que prestan a los usuarios y a adoptar un sistema de gestión comercial. Esto no puede lograrse satisfactoriamente sin un marco jurídico apropiado, tanto en el ámbito nacional como en el local. El Grupo estima que cada país debe desarrollar su propio sistema a la luz de su legislación nacional, de sus propias necesidades y de su concepción de las funciones de la autoridad portuaria.

En la esfera específica de la explotación y la policía de los puertos, el Grupo recomienda que cada puerto adopte sus propias reglamentaciones para asegurar la buena explotación y la seguridad de sus vías de navegación y sus explanadas de almacenamiento y que adopte y aplique las medidas de coerción necesarias en caso de infracción. Sería conveniente capacitar al personal y adoptar medidas para prevenir en cuanto sea posible la necesidad de proceder con severidad.

Sería conveniente que los gobiernos que participen en la redacción de instrumentos jurídicos internacionales que afectan a las actividades portuarias adopten las disposiciones necesarias para que:

- Sus representantes sean asistidos por juristas portuarios siempre que sea posible.
- Velen por salvaguardar los intereses de las autoridades y los diversos operadores portuarios y no permitan que sus responsabilidades puedan ser invocadas más de lo razonable;
- La explotación del puerto no sea demorada ni detenida como resultado de conflictos jurídicos en relación con los buques, las mercancías o los empleados.



El Grupo es sensible a las preocupaciones expresadas por los representantes de los países en desarrollo. Considera que los servicios jurídicos de cierto número de puertos de los países en desarrollo deberían ser reforzados. Invita a la secretaría de la UNCTAD y a otras organizaciones nacionales e internacionales competentes a asistir en la capacitación de los juristas necesarios. Sería conveniente celebrar seminarios nacionales, regionales e interregionales sobre esos temas.

La definición y el papel de los puertos no siempre son suficientemente claros tanto en el ámbito nacional como en el internacional. A ese respecto, y con miras a promover las actividades portuarias relativas al desarrollo del comercio, el Grupo recomienda que se estudie la posibilidad de enmendar y tal vez ampliar el Convenio de Ginebra, de 9 de diciembre de 1923, sobre la libertad de acceso y de navegación en los puertos marítimos.

Las tarifas portuarias son un elemento esencial de toda política de explotación, de ingresos y de desarrollo, que los puertos deben controlar.

Los puertos deben disponer de los medios jurídicos para que su funcionamiento no sea perturbado ni interrumpido por incidentes como el embargo de buques o la presencia de restos, buques abandonados o desechos contaminantes.

En cuanto a la zona portuaria, hay que definirla con precisión y hay que adoptar medidas jurídicas y de otro tipo para permitir y proteger su desarrollo futuro, incluida la formulación de planes de desarrollo portuario sostenibles.

El régimen de responsabilidad del puerto ante terceros o ante los usuarios debe ser definido con precisión para tener presente el carácter específico de las actividades portuarias.

Para facilitar la gestión de los riesgos portuarios, el Grupo expresa la esperanza de que se instituya una limitación de la responsabilidad en beneficio de los puertos.

### C. La gestión portuaria

16. Al examinar la gestión de los puertos, el Grupo habrá de tener presente un aspecto importante y básico de su mandato, a saber, examinar "los factores que pueden contribuir a la gestión eficiente y el desarrollo sostenible de los puertos y los servicios portuarios".

En los últimos párrafos de la sección anterior se ha abordado ya el tema de la gestión portuaria, poniendo de manifiesto la complementariedad entre la organización y la gestión de un puerto comercial. En el mandato del Grupo sobre la gestión se hace hincapié en las cuestiones del desarrollo de los recursos humanos, la planificación estratégica, la comercialización, el desarrollo sostenible y las necesidades de inversión. Extremos que se estudiarán, pues, por separado después de recordar los grandes principios que

parece que deben regir la gestión portuaria y cuya exposición más detallada figura en el capítulo II del estudio titulado: "Los principios de la gestión y la organización modernas de los puertos".

17. Una gestión portuaria eficaz exige que se adopten objetivos de gestión, complementarios y más concretos que los finés del puerto de los que se ha hablado antes. Cabe distinguir entre objetivos generales y objetivos parciales. Los primeros son a plazo mediano y largo: por ejemplo, crear en diez años una zona industrial. Los objetivos parciales deben ser precisos, su número limitado y su definición clara (por ejemplo, reducir en un 5% este año las estadías de los buques). No cabe una gestión portuaria moderna sin objetivos. Para alcanzarlos, las autoridades portuarias han de tomar algunas decisiones. Todas no son igualmente importantes ni presentan características similares. Una de las causas frecuentes de la mala gestión, de los puertos estriba en que no se toman bien las decisiones de gestión o se toman en un mal momento, o por personas mal formadas y preparadas. Es útil distinguir entre decisiones ordinarias cuyos efectos se conocen de antemano, decisiones de innovación que son esenciales para adaptar el puerto a las mutaciones y decisiones estratégicas que se refieren al largo plazo y al desarrollo del puerto. Para lograr una gestión eficaz, los diferentes tipos de decisión deben ser adoptados por personas que sean competentes y cuenten con la información y los poderes necesarios. Así, la elección de los dirigentes, y en particular del administrador del puerto o la comunidad portuaria, es esencial pues esa persona será el principal responsable de la gestión y deberá velar por que se apliquen los principios básicos en esa esfera. Los países en desarrollo han demostrado que tienen dirigentes portuarios competentes aun cuando es menester que las limitaciones impuestas a la gestión portuaria, en particular por las administraciones de tutela, no sean demasiado rígidas, ya que tal cosa es incompatible con las exigencias de dinamismo y eficacia del tráfico.

18. Un gestor portuario cuenta con "herramientas" muy numerosas que se explican detalladamente en el estudio mencionado supra. Las herramientas administrativas, y como parte de ellas la organización administrativa del puerto, constituyen un poderoso instrumento de gestión. Herramientas económicas, como la tarificación portuaria que es un instrumento estratégico esencial para toda política de inversiones, de ingresos y de explotación portuaria. Herramientas financieras que están integradas por la contabilidad general y la contabilidad de costos o analítica. Herramientas comerciales, así como técnicas y operacionales, incluida la adopción de sistemas de explotación, en particular los relativos a las terminales y al mantenimiento del equipo.

19. La última de tales herramientas es, desde luego, la más importante: se trata del desarrollo de los recursos humanos que ha sido objeto de un estudio completo por parte de la secretaría. Hay que precisar la expresión "desarrollo de los recursos humanos" en aras de la claridad y la coherencia. La secretaría ha adoptado la definición que tiene en cuenta las cuatro fases siguientes. La evaluación de las necesidades de personal, su "producción" (por contratación o formación interna), su gestión y la evaluación de los resultados obtenidos. Para esta cuestión se propone en el estudio un enfoque

que ya se ha aplicado en algunos puertos. Consiste en estudiar en primer lugar la estructura de los puestos de trabajo de la organización portuaria para aquilatar las necesidades de recursos humanos del puerto a corto y medio plazo y desde el prisma tanto cualitativo como cuantitativo. Tal evaluación permite luego, por comparación con los recursos humanos disponibles, descubrir los déficit (o los excedentes) y elaborar los planes de ajuste necesarios. Para llegar a este resultado, en particular cuando se trata de organizaciones portuarias importantes que emplean a varios centenares de personas, se propone utilizar un proceso de "modelización", es decir, la construcción de un modelo simple que refleje las principales características de la organización estudiada. Para ello se reagrupan los puestos de trabajo por función (por ejemplo, función de explotación, función de administración, etc.) y se construyen matrices donde aparecen los resultados de la evaluación de las necesidades futuras. Después habría que inventariar de nuevo los recursos existentes, siguiendo los mismos criterios y calculando su potencial de evolución. Por comparación, se podrán saber los déficit (o excedentes) por lugar, clase, oficio, etc. Los ajustes se harán por contratación externa o movilidad interna, en función de los objetivos y límites impuestos a la empresa portuaria de que se trate. El estudio ofrece algunos consejos prácticos para poner en marcha la política de desarrollo de los recursos humanos. Termina examinando la última fase del proceso, a saber, la evaluación de cómo se aplica la política adoptada utilizando, entre otras cosas, indicadores y un tablero de control.

20. Quizá el Grupo quiera destacar la importancia que reviste para un puerto el que se cuente con una política ambiciosa de desarrollo de los recursos humanos, ya que se trata de un factor esencial para su buen funcionamiento y eficacia. Tal vez también desee indicar que en esta esfera hace falta dar muestras de rigor y coherencia y con tal fin la secretaría ha propuesto un enfoque sistemático de esas cuestiones con miras a lograr resultados cuantitativos y concretos. Sin duda, harán falta tiempo y muchos esfuerzos para aplicar ese método (o cualquier otro planteamiento riguroso), pero lo que está en juego tiene tal importancia que se justifica el que se dediquen todos los recursos y todo el tiempo necesarios a la elaboración y ejecución de una verdadera política de desarrollo de los recursos humanos. Es ésta probablemente una de las inversiones más útiles para una empresa o para un puerto.

21. La planificación estratégica es un método moderno de gestión, que ha sido también estudiado de un modo completo por la secretaría, con tres ejemplos de puertos que utilizan esa planificación: Nueva York, Singapur y Rotterdam. La planificación estratégica se desarrolló y aplicó en primer lugar en América del Norte para emplearse en seguida en otros países. Sin embargo, son pocos los puertos que la utilizan sistemáticamente, aunque, por intuición, la mayor parte de los puertos más dinámicos apliquen algunos de sus principios. El término "planificación" puede prestarse a confusión, ya que en muchos puertos se refiere a la elaboración de un programa casi siempre a largo plazo de desarrollo de la infraestructura.

22. La ventaja de la planificación estratégica consiste en que integra los conceptos modernos de gestión y, sobre todo, la definición de la misión y de los objetivos del puerto sin perjuicio de tener igualmente presentes las características del mercado, en particular la competencia, y del propio puerto, en especial sus puntos fuertes y débiles. Resulta así posible elaborar estrategias de gestión, sobre todo a plazo mediano, que permiten a cada puerto situarse mejor con respecto a la competencia, jugando a fondo sus bazas y evitando lanzarse a actividades en las que esté mal dotado para luchar con sus competidores. Tales estrategias pueden referirse al conjunto del puerto (intentando, por ejemplo, atraer a buques de línea regular u ofrecer un valor añadido importante a las mercancías) o bien a una parte del mismo (procurando, por ejemplo, ofrecer los costes más bajos en la conservación de contenedores). Hay que destacar una vez más que el tener en cuenta a la competencia interesa hoy en día a prácticamente todos los puertos, ya que incluso si no existe un puerto que compita para atraer ciertos tráficos, tal competencia es muy viva en el mercado mundial para todos los productos que discurren por los puertos. Unos puntos de más o de menos en los costos del tránsito pueden hacer que se ganen o pierdan partes del mercado y del tráfico. Así pues, los principios de la planificación estratégica se aplican a todos los puertos, grandes o pequeños, y a todos los países.

23. Habida cuenta de la novedad de este planteamiento, quizás el Grupo considere útil emprender actividades de sensibilización y formación, dirigidas sobre todo a los países en desarrollo para permitirles dominar y aplicar ese método de gestión en función de las necesidades de sus puertos.

24. La comercialización portuaria ha sido estudiada por la secretaría en el documento que lleva ese título y del que sólo se presentarán las líneas maestras. Esa función portuaria ha existido siempre. Sin embargo, ha registrado un desarrollo importante a raíz de las mutaciones ocurridas en el comercio internacional y el transporte, ya que la competencia entre puertos o la competencia internacional (en los productos) ha ido a más sobre todo en ciertas regiones. La comercialización consiste en "vender" unos servicios portuarios y tal cosa se hará tanto más fácilmente cuanto más competitivo sea el puerto. El estudio presenta algunos factores determinantes de la competitividad portuaria: situación geográfica favorable, idoneidad de las conexiones del transporte con el interior, disponibilidad y eficacia de los servicios portuarios, precio de los mismos, estabilidad socioeconómica, calidad de las telecomunicaciones. El Grupo no dejará de tomar nota de que esa investigación sobre la competitividad portuaria es uno de los grandes temas del nuevo programa de trabajo de la secretaría que se corresponde con las consideraciones primeras de su mismo mandato.

25. La comercialización portuaria debe hacerse con rigor para obtener los resultados deseados. Son menester tres grupos de actividades, a saber, i) acopio y tratamiento de estadísticas comerciales, financieras, aduaneras, etc.; ii) estudios de mercado, en particular sobre su segmentación (por tipos de usuarios o de tráficos, por ejemplo, contenedores, a granel, etc.). En esos estudios se examinará igualmente la repercusión sobre el puerto de las mutaciones habidas o previsibles en el comercio y el transporte, así como otros factores tales como los cambios esperados en el

comportamiento de ciertos participantes o usuarios (administración, clientes actuales o potenciales). Cabe así fijar metas u objetivos para el puerto en términos de tráficos o partes del mercado deseadas: llegados a este punto, se recomienda emplear el procedimiento denominado "SWOT", (Strengthen, Weaknesses, Opportunities and Threats) que se basa en el análisis de las ventajas e inconvenientes, de los riesgos y de las posibilidades; y iii) aplicación de los planes de desarrollo del tráfico en su última fase. Aquí es posible toda una gama de actuaciones, a la vista del tamaño del puerto y de las características del mercado, tales como desplazamientos, reuniones, publicaciones, publicidad, visitas, seminarios, conferencias. Esas actividades pueden completarse con medidas apropiadas tales como presentación de tarifas, servicios especiales, etc.

26. Hoy en día, sin embargo, esas actuaciones comerciales no darán todos sus frutos si se efectúan de manera aislada o por servicios demasiado burocratizados. El puerto sólo se desarrollará si el conjunto de la comunidad portuaria, incluidos todos los participantes económicos y sociales, se une y trabaja para promoverlo. Se advierte así como los puertos más dinámicos han creado y estructurado su comunidad portuaria. Pero también hay, en esa esfera de la comercialización, muchos puertos que van retrasados y tratan esta cuestión de modo administrativo y rutinario sin haber captado toda la importancia que reviste para su desarrollo, y a veces incluso para su supervivencia, contar con una política de desarrollo comercial dinámica y ambiciosa. Por ello, quizás el Grupo quiera estimular a los puertos para que apliquen las recomendaciones que considere pertinentes del informe de la secretaría.

27. El desarrollo sostenible de los puertos es un tema que figura en el programa de trabajo de la UNCTAD a raíz de las decisiones adoptadas en el octavo período de sesiones y en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente. La secretaría ha preparado un estudio sobre el particular (Desarrollo sostenible de los puertos UNCTAD/SHIP/...), en cooperación con la Asociación Internacional de Puertos que ha encargado el examen de ese asunto a una de sus comisiones técnicas (COPSSEC).

28. Por desarrollo sostenible se entiende el logro simultáneo de resultados económicos eficientes, la protección del medio y la justicia social. Los puertos son lugares donde se ejercen muchas actividades industriales y comerciales. Situados entre mar y tierra, se hallan muchas veces en el centro o la periferia de ciudades importantes. Tales rasgos hacen que puedan producirse en ellos contaminaciones de toda índole, ya sea por causa de la creación o la ampliación del puerto (dragado, etc.) o de su explotación, tanto en el agua (colisión, aguas usadas, desechos) como en tierra o en la atmósfera (polvo, riesgos de explosión, ruido, humos, contaminación del suelo, etc.). No podrá producirse un desarrollo sostenible de un puerto sin hacer todo lo necesario para asegurar su desarrollo económico, proteger el medio portuario y asegurar una justa distribución en el seno de la comunidad portuaria de los frutos del crecimiento.

29. El deterioro del medio portuario tiene un costo directo que no siempre resulta fácil calcular. Presenta también un costo indirecto a veces igual de importante, ya que la imagen del puerto se menoscaba y el tráfico se aleja de un puerto peligroso o sucio. La protección ambiental tiene también un costo directo (sobre todo cuando hay que construir instalaciones específicas) y un costo indirecto derivado, por ejemplo, de las demoras que sufren los proyectos de desarrollo del puerto a la espera de que se satisfagan todas las normas ecológicas. Recíprocamente, un puerto en el que el medio esté protegido se beneficia de una buena imagen, que atrae al tráfico y a las industrias que no pueden desarrollarse a largo plazo sin un medio de calidad. El principal problema que plantea el desarrollo sostenible consiste en encontrar el equilibrio adecuado entre el desarrollo económico y la protección ambiental, en particular a la larga, todo ello con un reparto equitativo de los costos correspondientes.

30. Para alcanzar esta meta, en el estudio se proponen algunas recomendaciones. Como primera providencia, se sugiere estudiar de la forma más completa posible los aspectos económicos y técnicos, sobre todo los costos de las diversas contaminaciones, su frecuencia, los riesgos correspondientes, los costos de la protección, etc. El estudio propone un método pragmático que facilitará la adopción de medidas. También se dan consejos para su puesta en práctica. Se trata en primer lugar de fijar objetivos en lo que atañe al equilibrio entre las consideraciones técnicas, económicas y sociales. A continuación se sugiere que se prepare, apruebe y ejecute un plan que refleje ese equilibrio y que combine las medidas preventivas (reglamentación, formación, controles) con los incentivos y las medidas correctoras (sanciones, etc.). La planificación portuaria deberá hacerse con especial cuidado cuando las consideraciones de protección del medio se integren desde el principio en el diseño de la construcción del puerto.

31. El estudio presenta tres casos de puertos que han adoptado y aplicado una política de protección del medio y de desarrollo sostenible. En las conclusiones se recomienda que en todos los países, incluidos aquellos en desarrollo, se integre lo más pronto posible en la labor de construcción y explotación de los puertos la protección ambiental. Los costos de protección serán por lo general entonces bastante menores. Se sugiere que se procure asegurar una cooperación y una distribución de los costos en un ámbito regional o internacional. Destaca la calidad de los trabajos hechos por la Asociación Internacional de Puertos, así como el interés de las muchas convenciones aprobadas en el seno de la OMI. Quizá el grupo quiera apoyar esas recomendaciones. Se proponen igualmente recomendaciones en materia de fijación de tarifas y de competencia entre puertos: nada de competencia basada en la falta de protección al medio (con costos, por tanto, inferiores a los de los competidores) e incentivos en las tarifas en favor de los usuarios (buques, etc.) que respeten el medio ambiente.

#### Las necesidades de inversión

32. Durante las consultas para definir el mandato del Grupo de Expertos, representantes de países en desarrollo pidieron que se examinaran las inversiones portuarias requeridas por los cambios tecnológicos o estructurales

en el transporte internacional. Tal cosa cobra especial actualidad con las grandes inversiones portuarias que se necesitan para las últimas generaciones de buques portacontenedores o graneleros. La organización de los transportes, sobre todo del transporte marítimo, en forma de redes entrelazadas y articuladas en torno a puertos de transbordo requiere que estos últimos cuenten con una infraestructura pesada y onerosa, que no necesitan los puertos que por decisión de los navieros se "federalizan". El estudio de la UNCTAD titulado "Establecimiento de servicios de transbordo en los países en desarrollo" (TD/B/C.4/AC.7/10) ya había señalado las condiciones que se requieren para invertir con acierto. En ciertos puertos al margen de las modalidades corrientes de tráfico, o bien cuando las características físicas o las modalidades de gestión no son las adecuadas, no se cumplen esas condiciones necesarias para convertirse en un centro de transbordo, y si no se presta atención se corre el riesgo de hacer grandes inversiones que quedarán infrautilizadas. De ahí la importancia que reviste establecer, tal como piden el Banco Mundial y las principales organizaciones financieras, estudios de viabilidad rigurosos. Quizá el Grupo quiera también examinar si cabe prever otras medidas para evitar tales situaciones.

#### D. La cooperación regional

33. Este tema forma parte del programa de trabajo de la secretaría sobre los puertos; se agregó al mandato del Grupo Intergubernamental en lo que atañe a los asuntos de organización y gestión de puertos. En 1995 se preparará un estudio completo sobre el particular. Será la continuación del que ya se presentó en 1990 al Grupo Intergubernamental Especial de Expertos en Puertos, titulado: "La cooperación entre los puertos de los países en desarrollo" (TD/B/C.4/AC.7/8), cuyas principales conclusiones y recomendaciones parecen seguir siendo válidas, a saber:

- En principio interesa establecer una cooperación regional portuaria lo más amplia posible para compartir los costos de ciertas inversiones muy gravosas (por ejemplo: terminales para contenedores y puertos de transbordo).
- La intensificación reciente de la competencia entre los puertos y aquella no menos fuerte que tiene lugar en el mercado mundial de los productos que discurren por los puertos, obligan a ser realistas y pragmáticos. No se cuenta, por lo demás, con experiencia apreciable de explotación en común de instalaciones portuarias. En cambio, abundan los ejemplos de cooperación regional lograda sobre todo en otras esferas como formación, estadísticas, armonización de la estructura y terminología de las tarifas, ayudas a la navegación, dragado, procedimientos y documentación, reglamentación, y protección del medio.
- Se recomienda poner el acento en algunas actividades que brindan posibilidades de cooperación:
  - participación en las tareas de las Asociaciones portuarias regionales e internacionales, ya que han demostrado su seriedad y dinamismo para identificar y promover una cooperación mayor;

- formación y desarrollo de recursos humanos;
- envío de expertos y especialistas portuarios procedentes de países en desarrollo para misiones técnicas y de asesoramiento.

34. Para facilitar los trabajos del Grupo, representantes de asociaciones o de organizaciones portuarias presentarán uno o dos ejemplos de cooperación regional entre puertos concretos. El Grupo podrá así formular las decisiones o recomendaciones que estime pertinentes sobre este particular, habida cuenta de la gran evolución que se ha registrado o que se prevé en esferas que parecen fecundas para una mayor cooperación regional (verbigracia en protección del medio) o que parecen, en cambio, limitar sus posibilidades (sobre todo la mayor competencia).



## Capítulo II

### LAS PUBLICACIONES Y EL PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA DE LA UNCTAD

35. En este capítulo se presentará información sobre los párrafos d) y e) del mandato asignado al Grupo. En dos secciones principales se hablará, en la primera, de las publicaciones portuarias de la UNCTAD, a saber, los estudios, las monografías y el Boletín de Puertos, y en la segunda del programa de cooperación técnica y del de formación.

#### A. Las publicaciones sobre puertos de la UNCTAD

36. El Grupo Intergubernamental Especial de Expertos en Puertos de la UNCTAD, en su reunión del 24 al 28 de septiembre de 1990, elaboró varias recomendaciones para la Comisión del Transporte Marítimo sobre las publicaciones portuarias de la UNCTAD. En particular, el Grupo tomó nota del hecho de que muchos participantes, sobre todo de países en desarrollo, habían manifestado el provecho que les habían reportado los estudios sobre puertos de la UNCTAD. Se recomienda que tales actividades de investigación prosigan, habida cuenta de que la mayor parte de los países en desarrollo no cuentan con los medios para efectuarlas y "desearían que la UNCTAD sea para ellos, entre otras cosas, un centro de información e investigación en la esfera de los puertos y que tenga especialmente en cuenta sus preocupaciones".

37. El Grupo pidió que se diera prioridad a los cinco estudios siguientes:

- Los principios de la gestión y la organización modernas de los puertos;
- Desarrollo de la función comercial;
- Desarrollo de los recursos humanos;
- Aspectos jurídicos y reglamentarios de la gestión portuaria;
- Planificación estratégica.

Estos cinco estudios han sido preparados por la secretaría y su título exacto figura en las referencias al principio del presente informe. Varios puertos aceptaron colaborar en esta tarea, en particular prestándose a ser estudiados como casos concretos para ilustrar el tema examinado. Así ocurrió con los puertos siguientes: Nueva York, Singapur, Rotterdam, Abidján y Le Havre. La secretaría agradece su cooperación.

38. Cuando se aprobó el nuevo programa de trabajo por la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios, se puso el acento en aspectos nuevos de las cuestiones portuarias para tener presentes sobre todo las orientaciones dadas por la UNCTAD VIII. Así ha sucedido con el desarrollo sostenible de los puertos. La secretaría también ha hecho en 1993 un nuevo estudio sobre este asunto, en cooperación con la Asociación Internacional de Puertos, ya que la Comisión Permanente había recomendado ese tipo de cooperación. El Grupo de Expertos había previsto en 1990 otros temas, como

segunda prioridad, en particular la tarificación y las finanzas portuarias, las relaciones entre la ciudad y el puerto, y el estudio de un caso de transbordo. Quizá el Grupo quiera tenerlo en cuenta cuando proponga a la Comisión Permanente el orden de prioridad de los futuros estudios, tal como se le ha solicitado. Sin embargo, tal cosa se examinará ulteriormente. El Grupo ha pedido igualmente que prosiga el programa de monografías preparadas en colaboración con la Asociación Internacional de Puertos. Como parte de esta labor, las monografías siguientes han sido redactadas por miembros de la Asociación y posteriormente preparadas para su edición, traducción y distribución por la UNCTAD.

- Nº 5 (Suplemento): Gestión de pavimentos de terminales para contenedores - 1990 UNCTAD/SHIP/494(5) Sup.1
- Nº 8 Criterios económicos aplicables en la elección y renovación del equipo - 1991 UNCTAD/SHIP/494(8)
- Nº 9 Terminales portuarias polivalentes. Recomendaciones para su planificación y gestión - 1990 UNCTAD/SHIP/494(9).
- Nº 10 La gestión de terminales informatizados para contenedores - 1993 UNCTAD/SHIP/494(10)
- Nº 11 El intercambio de datos informatizados sobre puertos - 1990 UNCTAD/SHIP/494(11)

39. El Grupo pidió por último que el Boletín Portuario de la UNCTAD se publique de ser posible dos veces al año y se complete con informaciones de índole técnica sobre los aspectos más recientes que interesan directamente a los puertos. La secretaría ha publicado los boletines siguientes:

- Marzo de 1991 Boletín Nº 5, 13 páginas, donde figura, entre otras cosas, una nota técnica sobre el nuevo papel de los puertos.
- Noviembre de 1991 Boletín Nº 6, 10 páginas, con una rúbrica sobre publicaciones portuarias y una Nota técnica sobre la privatización de puertos.
- Abril de 1992 Boletín Nº 7, 14 páginas, con una Nota técnica sobre las publicaciones periódicas portuarias.
- Noviembre de 1992 Boletín Nº 8, 19 páginas, con una nueva rúbrica (Revista de prensa), una nota técnica sobre la planificación estratégica y una nueva rúbrica sobre las actividades portuarias de otras organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas.
- Marzo de 1993 Boletín Nº 9, 22 páginas, con una nota técnica sobre los diplomas portuarios postuniversitarios y las demás rúbricas habituales.

Hay que señalar que la mejora del contenido del Boletín Portuario ha sido posible gracias al apoyo del Gobierno francés que ha permitido reforzar la Sección de Puertos de la UNCTAD. Además, los puertos de Valencia (España), los del Canadá, el de Dunkerque (Francia) y el centro TRAINMAR del Caribe (Guadalupe) han ayudado a la secretaría en la producción y traducción del Boletín.

40. El Grupo ha recibido el mandato de examinar la distribución de esas publicaciones, evaluar el interés que suscitan, estudiar si sus recomendaciones (en este caso las que se refieren a la organización y la gestión de puertos) son aplicables, y cuáles son las informaciones suplementarias que se necesitan para establecer puertos y servicios portuarios competitivos, en particular en los países en desarrollo y en aquellos con economías en transición. Durante las consultas que se celebraron para convocar al Grupo, se pidió a la secretaría que precisara las modalidades de distribución de los documentos y estudios que prepara. Para ayudar al Grupo, la información siguiente podrá resultar útil.

- a) Los estudios portuarios de la secretaría se traducen a todas las lenguas oficiales de las Naciones Unidas y se envían a las misiones permanentes en Ginebra de los países Miembros. La cantidad depende de la demanda de los países. Varía entre uno y varias docenas de ejemplares por país. Todos los estudios se envían así gratuitamente en número aproximado de 900 ejemplares a las misiones ubicadas en Ginebra. También se envían gratuitamente a las personas y organizaciones que figuran en la lista para el envío de los documentos de la UNCTAD en materia de transporte marítimo. Esa lista está compuesta por una primera serie de organizaciones oficiales: gobiernos, centros de información, organismos especializados, librerías autorizadas, organizaciones no gubernamentales, etc. De esa forma se envían casi 1.000 ejemplares en todos los idiomas. La segunda serie de destinatarios se prepara por la secretaría. Está integrada por instituciones (en particular centros de formación, bibliotecas, etc.) que han pedido ser incluidas en la lista. Se envían de ese modo cerca de 1.400 ejemplares.
- b) Los estudios se distribuyen también gratuitamente en las reuniones oficiales. Después pasan a formar parte de las existencias y la Sección de Ventas se encarga de enviarlas, cuando se soliciten, mediante el pago del orden de 15 dólares por documento. Como al cabo de unos dos años esas existencias se destruyen, la Sección de Puertos conserva algunos ejemplares o bien los fotocopia y los envía a las personas interesadas mediante una contribución que cubra los gastos correspondientes.
- c) Las monografías se ponen a la venta y los pedidos se satisfacen por la Sección de Ventas de las Naciones Unidas al precio de 15 dólares. Un paquete de 500 monografías en inglés y de unas 150 en español y francés se envía gratuitamente a la secretaría de la Asociación Internacional de Puertos para que distribuya esos ejemplares entre sus miembros.

- d) Del Boletín portuario se hacen 1.000 ejemplares en español, francés e inglés. Se envía gratuitamente a una red oficiosa de 244 corresponsales en 159 países. Cada corresponsal recibe dos ejemplares y los hace circular en la comunidad portuaria y los puertos próximos. Además, las personas u organizaciones que quieran recibir directamente el Boletín se incluyen en la lista mediante un pago anual de 50 dólares que alimenta el fondo fiduciario establecido por la UNCTAD con tal fin. Hay que señalar que la secretaría estableció esa red oficiosa de corresponsales en 1986 a petición del Grupo de Expertos que había comprobado que los puertos no recibían siempre las publicaciones portuarias o no estaban informados de las actividades de la UNCTAD en esa esfera. La secretaría ha elegido un corresponsal (a veces dos o tres en los grandes países) que suele ser el director de un puerto importante.

41. A la pregunta que se ha planteado en el Grupo de si sería necesaria información complementaria (y si existen lagunas en la información disponible para reforzar la competitividad de los puertos, sobre todo en los países en desarrollo y los países con economía de transición) cabe dar en principio la respuesta siguiente. Hoy en día para contar con puertos competitivos hace falta que estén bien organizados, equipados, gestionados y dirigidos por personas competentes, en un medio social y ecológico favorable. Es así esencial que las autoridades portuarias dispongan del máximo de información técnica sobre esos aspectos. Estos son objeto de muchas conferencias en el mundo entero, así como de artículos en revistas especializadas. Sin embargo, tal cosa no basta por varias razones. El contenido técnico de esas contribuciones suele condensarse, resumirse y limitarse casi siempre a la exposición de unos pocos principios. Las conferencias y publicaciones no son siempre accesibles fácilmente a todos, en particular en los países en desarrollo o con economías en transición más alejados y que no dominan a veces suficientemente los idiomas internacionales que se emplean. Para obviar esas dificultades parece, por tanto, útil que la UNCTAD siga redactando estudios detenidos, ilustrados con casos concretos, traducidos a todos los idiomas y ampliamente distribuidos. Los temas de esos estudios deben definirse, sin embargo, con mucho cuidado, lo que explica la importancia de estas reuniones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Puertos de la UNCTAD, a fin de aconsejar a la Comisión Permanente sobre el programa de trabajos portuarios de la secretaría. También hay que velar por que esas publicaciones se actualicen periódicamente. Hay que destacar igualmente el gran interés que tiene el que se siga difundiendo información sobre esos estudios, concretamente en el Boletín Portuario de la UNCTAD y en las publicaciones especializadas.

42. No obstante, este tipo de información "pasiva" no siempre basta para mejorar realmente la organización y gestión con miras a que los puertos sean competitivos. Ha de completarse con información "activa" que actúa en dos niveles: el del alcance de la información al ampliar su esfera a actuaciones complementarias como la formación y la asistencia técnica, casi siempre necesarias para la buena gestión y organización de los puertos, y el de la difusión y utilización de la información sobre el terreno. A menudo, para ser plenamente eficaz, la información ha de transmitirse sobre el terreno para presentarse, adaptarse y discutirse con las autoridades portuarias. En esas

discusiones con especialistas de alto nivel, las necesidades de información evolucionan, revisten otras formas, incluyen otros aspectos. De todo ello se desprende en general una mejor evaluación de tales necesidades y de las posibilidades del puerto, lo que permite circunscribir y definir mejor los programas de mejora y de formación de personal que habrá que efectuar, ya sea con los medios del propio puerto o bien con asistencia exterior.

43. En lo pasado, la secretaría de la UNCTAD pudo lanzar dos programas destinados precisamente a informar mejor a los puertos, sobre todo aquellos de los países en desarrollo, acerca de los servicios y programas disponibles en el mundo entero en materia de formación, financiación y asistencia técnica. Uno de esos programas, SHIPASSIST, consistía en actualizar y publicar un repertorio de esos servicios y programas, invitando a los lectores a que se pusieran directamente en contacto con quienes dirigían el programa, suministrando para ello todos los detalles necesarios. Ese programa era, por tanto, del tipo de información "pasiva". Tras varios años de existencia, SHIPASSIST se abandonó ya que el sistema resultaba demasiado engorroso y burocrático y no respondía a lo que esperaban sus usuarios potenciales. Otro programa, denominado "Asesores interregionales", consistía en enviar a todo país que lo solicitara un experto desde la secretaría de la UNCTAD para examinar la situación del puerto de que se tratara, proporcionar toda la información requerida y adaptada a las necesidades, sugerir mejoras técnicas que pudieran hacerse con los medios disponibles, y proponer un programa de asistencia técnica y formación para los problemas que requirieran asistencia exterior. Tales asesores se financiaron en primer lugar por el PNUD y después por los países donantes. Sin embargo, ese programa del tipo de información activa tuvo que interrumpirse por falta de financiación suficiente, a pesar de que los resultados se consideraran excelentes.

44. Una iniciativa interesante fue la concesión de fondos por un país (los Países Bajos) para ayudar a los países en desarrollo a aplicar los estudios portuarios de la UNCTAD. Se trataba de un programa de información activa. Cuando así se le pedía, la secretaría podía enviar un especialista, bien de la UNCTAD, bien un consultor, que se desplazaba al lugar de que se tratase y aconsejaba a las autoridades portuarias en los diversos aspectos de organización y gestión de puertos en los que la UNCTAD había publicado documentos. Después de nueve años, ese programa tuvo que interrumpirse al no prorrogarse la financiación. Los resultados obtenidos fueron excelentes con un costo limitado, ya que no se contaba con expertos a tiempo completo en Ginebra.

45. Parece demostrado que para poder responder plenamente a las necesidades de información en esas esferas importantes de la organización y gestión de puertos, convendría seguir publicando información, en particular mediante el Boletín Portuario, con visitas de especialistas sobre el terreno. Ese tipo de "información activa" requeriría, sin embargo, para ser eficaz, que se extrajeran las lecciones de las experiencias anteriores y que se contara con un esquema dinámico de resultados positivos y duraderos. La asignación a tiempo completo de un experto en la sede de la organización es una buena solución técnica pero su costo resulta demasiado elevado, a lo que parece, para resultar factible en las difíciles condiciones económicas actuales. Una

solución que podría resultar satisfactoria desde muchos puntos de vista consistiría en movilizar las contribuciones de países o puertos donantes, con el fin de enviar al país en desarrollo o en transición de que se tratara a un experto elegido por la secretaría en una lista que proporcionaría cada país o puerto donante y que acudiría a evaluar sobre el terreno las necesidades, facilitar la información disponible, asesorar a las autoridades portuarias sobre las mejoras de organización y gestión posibles, y ayudarlas a emprender programas de formación y asistencia técnica, respetando las normas que establecen los países donantes y las organizaciones financieras en esta esfera. Todo ello en la inteligencia de que el país decidiría a continuación a quién confiaría esa asistencia técnica. Se podría completar el esquema dando prioridad a los países más necesitados. Quizá el Grupo quiera apoyar esta propuesta o formular otras que permitan una mejor difusión y aplicación de la información.

46. En el mandato del Grupo figura también la formulación de dictámenes profesionales sobre ciertos aspectos del programa de trabajo a los que la Comisión Permanente debía dar preferencia. Recuérdese que ese programa de trabajo se describe en el documento "Informe de la Comisión Permanente de Desarrollo del Sector de los Servicios: Fomento de la creación de un sector competitivo de los servicios en los países en desarrollo: Transporte marítimo, sobre su primer período de sesiones" (TD/B/39(2)/5 - TD/B/CN.4/13). La parte de ese programa que conviene examinar con atención para preparar el orden de prioridad figura en los párrafos C.6 y C.7 del anexo 1. Esa parte dice así:

La Comisión Permanente en materia de puertos:

6. Empezará un análisis comparativo del sector portuario y de las políticas conexas en diversos países con miras a determinar los factores (inclusive los factores económicos, comerciales, financieros, operacionales, organizacionales, administrativos, jurídicos, así como los relativos a la comercialización, la privatización, la desregulación y el medio ambiente) que puedan contribuir a mejorar la gestión, la eficiencia y el desarrollo sostenible de los puertos y de los servicios portuarios conexos; siempre que sea posible, esta labor se llevará a cabo en colaboración con los países interesados y/o las asociaciones de puertos internacionales/regionales;
7. Evaluará, teniendo debidamente en cuenta la competencia entre los puertos, las posibilidades de una mayor cooperación regional y, siempre que sea posible, mejorará la circulación de información entre los puertos (sistemas de información, estructuras de costos, sistemas estadísticos, reglamentaciones, etc.), incluyendo el intercambio de conocimientos técnicos.

47. En el programa de trabajo de la secretaría para 1994 y 1995 figuran los estudios siguientes:

- 1994. La tarificación portuaria estratégica.
- 1994. Análisis comparativo de la privatización, gestión comercial y desregulación en materia de puertos.
- 1995. Posibilidades de una mayor cooperación regional en la esfera portuaria.
- 1995. Los aspectos financieros de la gestión de los puertos.

Ese programa de trabajo ha sido aprobado. Quizá el Grupo quiera indicar otros temas de estudio que le parezcan prioritarios y que podrían emprenderse habida cuenta de los recursos disponibles.

B. Los programas de formación y cooperación técnica portuarios de la UNCTAD

48. Se pide al Grupo que examine este programa, evalúe sus efectos sobre el establecimiento de puertos y servicios portuarios competitivos y, en ese contexto, aquilate las necesidades que no quedan atendidas por los diferentes tipos de formación disponibles de fuentes bilaterales y multilaterales, con miras a definir las actividades futuras que la UNCTAD podría emprender en este particular.

B1. El programa de formación

49. Desde los comienzos del decenio de 1970, la UNCTAD ha desarrollado un importante programa de formación en materia portuaria, utilizando diversos enfoques pedagógicos para adaptarse mejor a las necesidades de los países en desarrollo: seminarios tradicionales en los que se dictaban conferencias, producción de material didáctico y de carpetas pedagógicas, capacitación de formadores y creación o reforzamiento de centros de adiestramiento en los países en desarrollo, organización de seminarios, etc. En 1990, el Grupo Intergubernamental Especial de Expertos en Puertos examinó los resultados y recomendaciones de una evaluación reciente de ese programa de 18 de abril de ese año y elaboró sus propias recomendaciones que figuran en el anexo de su informe (TD/B/C.4/377 - TD/B/C.4/AC.7/12). Esas recomendaciones han orientado las actuaciones de la secretaría en los tres últimos años. Tal como solicitó el Grupo, la coordinación de las actividades de formación portuaria de la UNCTAD se ha reforzado, procurando que los principales programas como el IPP (mejora de rendimiento portuario), el TRAINMAR y los seminarios se complementen entre sí y apliquen el mismo enfoque pedagógico y el mismo contenido técnico basados en los estudios portuarios de la UNCTAD. Hay que señalar que los dos principales programas, a saber, el IPP y el TRAINMAR han conservado su propia identidad, tal como se recomendó cuando se hizo la evaluación global de las actividades de formación en 1990. Esos diversos programas de la UNCTAD van a examinarse sucesivamente presentando sus principales actividades de estos tres últimos años.

50. El programa conocido por su sigla inglesa IPP (Improving Port Performance) se ha orientado hacia la formación y sensibilización de gestores portuarios de alto nivel en esferas que se correspondan con las necesidades de los países en desarrollo para las que ha podido obtenerse una financiación extraordinaria. Ese programa está concebido y se desarrolla de manera centralizada procurando que el contenido de los estudios técnicos de la UNCTAD se refleje en los cursos. A cambio, la secretaría se beneficia de las lecciones que se extraen de esa labor, lo que reporta muchas ventajas para sus trabajos de investigación y estudio. Se confeccionan así grandes carpetas pedagógicas con el material didáctico que se necesita para la labor de difusión. Esta tarea corre a cargo de miembros de la secretaría o de consultores de alto nivel con la participación de instructores formados con tal fin. De este modo se ha preparado un nuevo curso titulado "La tarificación portuaria estratégica" gracias a una generosa financiación de los Países Bajos. Se difundió por primera vez a fines de 1992 en Egipto y la India y en Bangkok, en colaboración con las Comisiones Económicas para Asia Occidental y para Asia y el Pacífico. Dentro del marco de un programa regional del PNUD para Africa se preparó en 1992 otro curso del mismo tipo con el título "El desafío de los puertos de la tercera generación". Se impartió por primera vez en Ghana. También cabe citar, aparte de estas actividades de formación de nivel elevado, los dos seminarios organizados justo antes de la presente reunión del Grupo de Expertos sobre los temas de comercialización portuaria y del IED.

51. Tal como recomendó el Grupo de Expertos en 1990, el programa TRAINMAR se ha orientado hacia la formación de personal portuario mediano y subalterno y versa más sobre los problemas locales de los puertos y la producción descentralizada de actividades de formación efectuadas por centros de capacitación reforzados y adiestrados con tal fin. Además, el programa TRAINMAR favorece el desarrollo de una cooperación muy intensa entre centros de formación (intercambio de instructores, de material didáctico, etc.). Se han creado redes regionales, coordinadas por un equipo central con base en Ginebra. A comienzos de 1993, había asociados al programa TRAINMAR 22 centros de formación portuaria. La lista completa de los cursos IPP y TRAINMAR es como sigue:

<u>Código</u>	<u>Título</u>	<u>Duración</u> (semanas)	<u>Idiomas</u>					
			Ar	Ch.	E	F	I	P
<u>Código y seminarios de política general</u>								
IPP-2	Desarrollo de terminales de contenedores	1			X	X	X	
IPP-3	Equipo portuario: política, gestión, mantenimiento	1			X	X		
IPP-4	La tarificación portuaria estratégica	1			X			
	El desafío de los puertos de la tercera generación	1			X	X		



<u>Código</u>	<u>Título</u>	<u>Duración</u> (semanas)	<u>Idiomas</u>						
			Ar	Ch.	E	F	I	P	
<u>Cursos y seminarios TRAINMAR</u>									
T2.1	Planificación portuaria	4	X		X	X	X		
T2.2	Formación de personal de explotación para operaciones portuarias	4			X	X	X	X	
T2.6	Gestión de las operaciones de una terminal de contenedores	3	X		X	X	X	X	
T2.8	Contabilidad analítica y gestión portuaria	2	X			X	X		
T2.9	Gestión del mantenimiento	2	X		X	X	X		
T2.10	Almacenamiento y depósito de mercancías	2				X			
T2.11	Gestión de puertos pequeños	1			X				
T2.13	Mejora de la gestión portuaria	2			X		X		
T2.14	Acopio y gestión de estadísticas portuarias	2				X			
T2.15	Estadísticas portuarias e indicadores de rendimientos	2					X		
T2.16	Aspectos jurídicos y jurisdicción contenciosa portuaria	2				X			
T2.18	Gestión de piezas de repuesto	1			X		X		
T2.19	Sistema de información para la gestión portuaria	1			X				
T2.20	Gestión del tráfico de carga general (IPP-1)	4	X	X	X	X	X	X	

52. Se han organizado algunos seminarios, para períodos cortos, en particular como parte del programa JOBMAR que facilita el acercamiento entre los puertos al brindar posibilidades de asistencia a quienes quieran enviar personal en formación. No obstante, ese tipo de actividad está en regresión ya que cada vez es más difícil asegurar su financiación.

53. La secretaría ha organizado varios seminarios tradicionales, gracias a financiación de países donantes. En el puerto de Amberes, se celebra todos los años un seminario de tres semanas sobre la gestión de terminales para contenedores destinado a una quincena de participantes. Ese seminario se hace

alternativamente en francés e inglés, en colaboración con APEC (Antwerp port engineering consultant). El Gobierno belga contribuye a financiar esa actividad sufragando los gastos de organización y la media pensión de los participantes que deben obtener la financiación de su viaje en su propio país. En mayo de 1993 se organizó un seminario del mismo tipo con iguales modalidades de financiación en el puerto de Gante (Bélgica) sobre el tema de la comercialización portuaria (el nuevo papel comercial de los puertos). Entre las 35 peticiones recibidas por la secretaría se han seleccionado 19 participantes procedentes de 15 países. Ese mismo seminario se celebrará en francés en 1994, una vez traducidos los documentos pedagógicos correspondientes. Hay que señalar la mucha atención que se presta a la preparación de esas actividades de formación que se concreta en la redacción de manuales para los participantes y para los instructores así como en los medios audiovisuales necesarios. Ese rigor garantiza el logro cabal de los objetivos de los seminarios. La secretaría ha contribuido también a otros seminarios organizados por autoridades portuarias o centros de formación. Ejemplo de ello es el seminario celebrado en el puerto de Le Havre sobre finanzas portuarias.

54. El Grupo de Expertos y en particular las delegaciones procedentes de los países en desarrollo podrán pronunciarse sobre los efectos que pueden tener tales actividades de formación en la creación de puertos y servicios portuarios competitivos. Se le pide también que evalúe las necesidades que no han sido satisfechas por los diferentes tipos de formación disponibles de origen bilateral y multilateral. La secretaría no conoce ningún estudio reciente de evaluación, en particular cuantitativa, de las necesidades donde se indique, en comparación con las capacidades existentes de formación, los déficit de la misma. Al final del decenio de 1970, la secretaría de la UNCTAD, con financiación del PNUD, había efectuado una evaluación cuantitativa y cualitativa para el conjunto de los países en desarrollo. Sus resultados habían llevado a lanzar el programa TRAINMAR para colmar una parte del gran déficit de formación que entonces se había podido constatar. Quizá el Grupo desee considerar la posibilidad de actualizar esa evaluación global cuantitativa y cualitativa, limitando su alcance al sector portuario. Acaso el Grupo pueda pronunciarse, a falta de elementos cuantitativos, sobre los aspectos cualitativos de la formación portuaria, precisando cuáles son los temas que se estiman prioritarios y en los que parece haber déficit de formación, lo que debería hacer que se les concediese prioridad en las futuras actividades de formación (seminarios u otras reuniones). Podrá asimismo examinar las necesidades actuales de cursillos y de formación de tipo postuniversitario o de enseñanza superior de primer grado, que permita a los jóvenes y al personal intermedio completar su formación portuaria y acceder a niveles más altos de la escala profesional.

## B2. El programa de cooperación técnica

55. El programa de cooperación técnica de la UNCTAD en materia portuaria se financia por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por

los países donantes y, a veces, por los propios países beneficiarios. Se compone de "proyectos" nacionales, regionales e interregionales. En los tres años últimos ha habido únicamente proyectos nacionales y regionales llevados a cabo por la UNCTAD, sola o en asociación con otras organizaciones, en particular la OMI y la OIT. Sin embargo, ha disminuido sensiblemente el número de tales proyectos, muy probablemente porque han desaparecido, por falta de financiación, las actividades de los asesores internacionales o sectoriales portuarios que visitaban los países y les informaban de las posibilidades de cooperación técnica ayudándoles a evaluar sus necesidades y a formular propuestas de proyectos que se ajustasen a las normas de las organizaciones de financiación. Existen también proyectos cuyo campo de actividad y objetivos sobrepasan en gran medida al sector portuario. Tal es el caso del programa SIAC (Sistema de Información Anticipada sobre la Carga), más conocido por su sigla inglesa ACIS (Advance Cargo Information System) que se ha implantado en los principales corredores de tránsito que tienen por punto de partida (o de llegada) puertos del Africa subsahariana. El objetivo del SIAC es mejorar la fluidez y eficacia de los transportes en esos corredores de tránsito gracias a un mejor conocimiento (y control) de los flujos de información. En varios puertos africanos, el SIAC, para ello ha establecido sistemas informatizados. Se prevé que el Sistema se implante en otras regiones.

56. Probablemente el programa regional más significativo de los tres últimos años ha sido el denominado "Desarrollo de los recursos humanos y los aspectos institucionales en el sector de los transportes del Africa subsahariana" RAF/89/028. Tal programa se presentó ya al Grupo de Expertos de 1990 y suscitó un cierto interés. Ha sido llevado a cabo por siete organizaciones de las Naciones Unidas (CEPA, UIT, OACI, OMI, OIT, Banco Mundial y UNCTAD) bajo la dirección del PNUD (Oficina Regional para Africa). Se ha confiado a la UNCTAD el sector portuario y el del transporte multimodal. Las diferentes organizaciones han examinado cuidadosamente sobre el terreno, mediante el estudio de casos, los factores que habían impedido (o favorecido) el eficaz funcionamiento de los servicios de transporte africanos. Se han comparado los resultados de tales estudios y se ha podido así identificar un cierto número de tales factores, en particular los que suponían un freno para la eficacia del sector de los transportes. Dichos resultados se han presentado a altos funcionarios africanos y, después de comentarios y debates, se está preparando una segunda fase del proyecto para aplicar concretamente las enseñanzas obtenidas tras la primera fase que ha durado más de dos años y terminó en 1992. Cabe señalar que para la segunda fase, que va a iniciarse en 1993, la UNCTAD y la OMI han presentado una propuesta común para desarrollar un programa que abarcará el conjunto del sector portuario y marítimo.

57. En el plano nacional o bien se han elaborado (en Cabo Verde y Haití, por ejemplo) o se han aplicado (verbigracia en Tanzania) o se han terminado (en Côte d'Ivoire, por ejemplo) proyectos de ayuda a la organización, gestión y desarrollo de los puertos. Por lo general, tales proyectos han sido financiados por el PNUD. Por término medio, la Sección de Puertos gestiona

entre cinco y diez proyectos de asistencia técnica, englobando esta cifra las propuestas de proyectos que se hallan en una etapa avanzada y los proyectos pendientes de aplicación. Hace algunos años la cifra era más elevada. La razón fundamental de esta disminución parece ser la reducción del volumen de los presupuestos de cooperación técnica relacionados con los programas de transporte en general y de puertos en particular, así como la desaparición de los asesores portuarios interregionales que eran verdaderos embajadores de la UNCTAD sobre el terreno. Quizá el Grupo desee examinar esta situación para movilizar los fondos necesarios a fin de financiar misiones de evaluación de las necesidades y de ayuda en la elaboración de programas de cooperación técnica, como ya se indicó en el párrafo 53.

58. Entre los proyectos nacionales que merecen ser citados, cabe mencionar las medidas adoptadas por la Sección de Puertos para contribuir a la rehabilitación y funcionamiento del puerto de Mogadiscio en Somalia. Gracias a una misión de evaluación de las necesidades, financiada por el PNUD, se ha podido enviar allí a un miembro de la Sección y a un consultor. Al final de dicha misión, se formuló una propuesta de asistencia preparatoria. Se trata de enviar sobre el terreno a un equipo de seis expertos procedentes de otro puerto, para garantizar las operaciones urgentes y establecer una nueva organización y autoridad portuaria, hacer funcionar el puerto y garantizar la formación de homólogos. En el momento de redactarse el presente informe (mayo de 1993), acababa de aprobarse esa propuesta y se procedía a contratar a un equipo de expertos portuarios, en particular indios, que las autoridades de ese país han aceptado ceder generosamente.

-----