

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/GE.1/3
2 de noviembre de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

CONCLUSIONES DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN PUERTOS*

"Los puertos: preparación para el milenio"

Introducción

1. Durante los últimos años el transporte internacional, incluidos el comercio marítimo y los puertos, ha cobrado cada vez más importancia en la economía mundial. Se ha formado un mercado mundial único en el que la producción, el transporte y la distribución y consumo de mercancías ya no se concentran en una zona geográfica limitada sino que están distribuidos por todo el planeta. Esos cambios espectaculares se han logrado gracias al desarrollo de sistemas y redes complejos e integrados de transporte y distribución, controlados a menudo por porteadores y cargadores gigantes que transportan la mayor parte de sus productos por vía marítima. Esa evolución ha tenido lugar y todavía se está desarrollando en un contexto competitivo, en el que el comercio es muy volátil y crea para los puertos tanto riesgos como oportunidades. Los riesgos son especialmente grandes para los países y para los puertos que no han anticipado esos cambios y que no están preparados para tomar decisiones estratégicas, en particular para ajustar la organización de su gestión, sus instalaciones y sus servicios en función de las necesidades las necesidades del comercio. Las oportunidades se derivan del hecho de que, en el proceso de integración de las funciones de transporte y distribución, un puerto moderno cuenta con muchos elementos positivos y puede llegar a ser uno de los pocos puntos nodales que tienen importancia estratégica para el comercio internacional.

* Aprobadas en la cuarta sesión plenaria, el viernes 29 de octubre de 1993.

A. Recomendaciones generales

2. Los puertos deben reconocer que desempeñan un papel capital en la cadena de la logística del transporte y asegurar la eficacia de su contribución definiéndose a sí mismos en términos amplios. No basta con centrarse en las funciones situadas dentro de los límites del puerto.

3. El Grupo recomienda que los gobiernos reflexionen sobre la importancia del papel de sus puertos y sus grandes posibilidades para promover el comercio y el desarrollo. A fin de traducir en la práctica su apoyo y adoptar políticas portuarias positivas, el Grupo recomienda que se utilicen planes a largo plazo (o planes maestros) y metodologías de planificación comercial estratégica para ayudar a los gobiernos y los puertos a plasmar sus objetivos en políticas, estrategias y medidas de aplicación, fijando incluso metas de cumplimiento y mecanismos de evaluación. Con esto se debe garantizar la inclusión de la gestión, los recursos humanos y las tácticas jurídicas, financieras y operacionales, estableciendo si conviene la autonomía de gestión.

4. El Grupo recomienda que la secretaría de la UNCTAD siga trabajando, en cooperación con sus organismos hermanos dentro del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos de expertos en muchas esferas de la actividad portuaria, incluida la asistencia técnica, los estudios, la capacitación y la comunicación, y que las conclusiones y resultados de sus actividades se pongan a disposición de los interesados por sus métodos usuales y mediante reuniones del Grupo Intergubernamental de Expertos de carácter más frecuente y regular. El Grupo Intergubernamental de Expertos invita a la Comisión Permanente a examinar la posibilidad de convocar esas reuniones en el futuro. Además, el Grupo propone que los problemas de los puertos se incluyan con más frecuencia como temas concretos en los programas de las reuniones de nivel nacional, regional, intergubernamental e internacional que se ocupen de cuestiones relativas al comercio, el desarrollo y el medio ambiente y que no figuren solamente como puntos de otros temas.

5. El Grupo Intergubernamental de Expertos ha observado con gran interés que los puertos han escogido muchas formas de organización y estructuras de gestión. También ha observado que la privatización y gestión comercial constituyen un enfoque de la organización y gestión de gran valor, pero que no puede considerarse como un objetivo final en sí mismo. El Grupo reconoce que la privatización, la gestión comercial y la federalización pueden ser interesantes en ciertas esferas, escogidas cuidadosamente, pertinentes y adaptarlas a las condiciones que prevalecen en el país. Teniendo en cuenta que este planteamiento es nuevo y que también puede haber otros planteamientos igualmente útiles, según las características del gobierno local y la situación social, el Grupo recomienda además que se estudien y analicen los puntos fuertes y débiles de cada uno de esos conceptos y que se efectúe una evaluación de las consecuencias económicas de la división de funciones entre los sectores público y privado.

6. En algunas esferas se ha establecido una cooperación regional entre los puertos que ha resultado útil. El Grupo recomienda que la UNCTAD identifique

y documento dónde y en qué forma se realizan esos esfuerzos de cooperación, qué esferas de actividad cubren y qué valor les atribuyen los participantes.

7. El Grupo apoya las conclusiones y recomendaciones de la reunión oficiosa de juristas expertos en cuestiones portuarias que figuran en el documento UNCTAD/SHIP/639/Annex I, en particular la referencia a la creación de un órgano internacional de juristas portuarios.

8. Teniendo en cuenta la importancia del medio ambiente y del desarrollo sostenible, el Grupo de Expertos recomienda lo siguiente:

- a) No debe existir entre los puertos una competencia basada en la falta de protección del medio ambiente. Con tal fin deberían evaluarse las normas sobre contaminación, los sistemas de tarificación en función de consideraciones ambientales, etc., de conformidad con los problemas que hay que resolver y los costos que hay que sufragar efectivamente, teniendo en cuenta las capacidades concretas, tanto técnicas como financieras, de cada puerto. Este tema debería figurar en el programa de las asociaciones regionales de puertos. Ocasionalmente puede ser indispensable el apoyo del gobierno para lograr ese tipo de evaluación.
- b) La preparación de directrices para definir claramente las funciones de la administración portuaria y de otras entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en relación con la protección del medio ambiente.
- c) La consideración por las instituciones internacionales o los gobiernos nacionales de la posibilidad de estudiar y utilizar incentivos y de recurrir a fuentes originales de financiación siempre y cuando se haya elaborado una estrategia y un plan concretos con resultados razonables.
- d) Para llevar a cabo esfuerzos de desarrollo sostenible, más concretamente las funciones del puerto que guardan relación con el medio ambiente, se debería establecer en todos los puertos un centro encargado de las cuestiones ambientales para reunir y difundir información (accidentes, datos, publicaciones, legislación, conferencias, etc.). Ese centro debería contribuir a la formulación de la política ambiental del puerto de manera que se tomaran en consideración los instrumentos o recomendaciones internacionales, así como los intereses y reglamentaciones nacionales.
- e) Además, el centro habría de prestar asistencia para la aplicación de la política que se adopte. Debería crearse un mecanismo de coordinación, por ejemplo una comisión ambiental, para coordinar las medidas, informar a todas las partes interesadas y darles ocasión de exponer sus opiniones y de obtener su apoyo. El mecanismo debería

recabar el asesoramiento de representantes de las autoridades nacionales competentes, la empresa explotadora del puerto, los usuarios del puerto y las personas que vivan en las cercanías del puerto.

- f) Entre los puertos y las ciudades existe una interdependencia natural. Es preciso reconocer y reforzar la naturaleza crítica de sus vinculaciones. Entre las muchas cuestiones de interés futuro que examinó el Grupo Intergubernamental de Expertos estaba la necesidad de asegurar la posibilidad de equilibrar la necesidad de mantener los puertos y sus vinculaciones con las ciudades y, al mismo tiempo, de mantener y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras. En los estuarios que conservan su estado prístino no se desarrollan ni pueden desarrollarse actividades marítimas, y esto hay que reconocerlo. Sin embargo, el Grupo Intergubernamental de Expertos no cree que actualmente los puertos estén equipados para lograr el equilibrio deseado.

B. Recomendaciones concretas

1. Política portuaria

9. El Grupo recomienda que la política portuaria refleje el hecho de que los puertos son importantes pero no son más que un eslabón en la cadena total del transporte (ferrocarriles, carreteras, vías de navegación interior) y que otras entidades integradas, como son las aduanas, la policía y las autoridades locales, también forman parte de esa cadena.

10. El Grupo recomienda que esta política se aplique mediante la utilización óptima de la mano de obra, una manipulación más eficiente de la carga, una utilización intensiva del intercambio electrónico de datos, unos procedimientos simplificados y la utilización eficiente del equipo.

El Grupo Intergubernamental de Expertos recomienda que las instituciones internacionales y los gobiernos nacionales consideren la posibilidad de estudiar y utilizar incentivos y de recurrir a fuentes originales de financiación siempre y cuando se haya elaborado una estrategia y un plan concretos con resultados razonables.

2. Organización y gestión de puertos

11. El Grupo reconoce la necesidad de modernizar la organización actual del sistema portuario. Este proceso exige que se tengan en cuenta las realidades y particularidades sociales y económicas del país de que se trata. El Grupo estima que el método para examinar y diagnosticar el sistema portuario que se propone en el documento TD/B/C.4/AC.7/13 parece ser el mejor medio de garantizar la organización y el control adecuado de un puerto y recomienda su utilización como instrumento fundamental. El Grupo reconoce también que el proceso de modernización debe estar apoyado por un marco jurídico adecuado que tenga en cuenta la división más apropiada de responsabilidades entre los niveles central, regional y local, el papel que han de desempeñar las

entidades privadas nacionales y extranjeras y la función de la mano de obra portuaria a medida que los puertos se van orientando más hacia la utilización de capital y tecnología.

12. Los puertos han de hacer cuanto esté a su alcance para ser eficientes, especialmente en lo que respecta al costo y a la calidad de los servicios que ofrecen a los clientes, a fin de asegurar que el puerto desempeñe con éxito sus funciones de centro de transporte y distribución.

13. El Grupo llegó a un consenso en cuanto a que, en el entorno comercial actual, la gestión del puerto debe estar orientada al mercado para satisfacer mejor a los clientes, teniendo al mismo tiempo presente que la infraestructura del puerto también tiene una importancia estratégica nacional. Esto significa que es preciso asegurar que las funciones de comercialización pasen a ser una de las prioridades de la organización y gestión del puerto y que todos los agentes que forman parte de la comunidad portuaria aúnen sus esfuerzos para promover el puerto.

14. El Grupo recomienda que se defina una política portuaria con objetivos claros y estrategias de desarrollo orientadas a introducir los cambios institucionales necesarios para hacer frente a los cambios del comercio y del transporte. El Grupo Internacional de Expertos recomienda que la secretaría de la UNCTAD estudie la posibilidad de que la Asociación Internacional de Puertos prepare un estudio sobre la cuestión de la sostenibilidad y las vinculaciones entre ciudades y puertos, que se publicaría con cargo a los recursos de que dispone la UNCTAD.

C. Recomendaciones acerca de las actividades
de la secretaría de la UNCTAD

15. Habiendo examinado las publicaciones de la UNCTAD en la esfera de los puertos, el Grupo las ha encontrado muy satisfactorias. Esas publicaciones despiertan mucho interés en todos los países, particularmente en los países en desarrollo, que no siempre tienen capacidad para realizar ese tipo de investigaciones exhaustivas. Sin embargo, no cabe duda de que la información sobre el tipo de trabajo que se realiza en el sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la organización y gestión de puertos no recibe una difusión suficiente. El Boletín Portuario que publica la UNCTAD es una iniciativa muy útil que contribuye a subsanar esa deficiencia. Sin embargo, debería modificarse su distribución para incluir, además del administrador general de uno o dos puertos de cada país, otros interesados importantes. Además, deberían fomentarse las suscripciones, para garantizar un método seguro de distribución dentro de la UNCTAD.

Cuestiones que han de examinarse

16. Teniendo en cuenta que ya se ha previsto la realización de cuatro estudios como parte del programa de trabajo de la UNCTAD en 1994 y 1995, 1/ el Grupo recomienda los siguientes temas prioritarios para futuros estudios, si es que se cuenta con los recursos suficientes:

1. Estudio de los sistemas portuarios nacionales;
2. Análisis de la relación entre la ciudad y el puerto;
3. Estudios monográficos sobre el desarrollo de los recursos humanos en los puertos.

17. El Grupo considera que la cooperación entre los puertos a diversos niveles en lo que se refiere a compartir información, intercambiar experiencias, actividades de capacitación y experiencia en materia de comercialización debería ser fomentada enérgicamente por la UNCTAD y los gobiernos.

18. La capacitación es otra de las esferas muy importantes en las que la UNCTAD podría prestar asistencia. El Grupo aprecia los esfuerzos realizados y los resultados positivos logrados hasta ahora y recomienda que se garanticen los recursos necesarios y que se mantengan y refuercen los programas de capacitación.

19. El Grupo ha tomado nota con satisfacción del hecho de que más del 50% de los recursos de que dispone la UNCTAD en la esfera de los puertos se asignan a la cooperación técnica y actividades de capacitación. El Grupo reitera su apoyo a la actual delimitación clara de las actividades de los diversos programas de capacitación de la UNCTAD en materia de puertos, que permite evitar las duplicaciones. La iniciativa de la secretaría de la UNCTAD de poner en marcha un curso que permitirá obtener un diploma en puertos y destinado a personal administrativo de nivel medio y a personal nuevo es positiva y debería continuarse, en cooperación con la Asociación Americana de Administraciones Portuarias (AAAP) y otras organizaciones interesadas. Esto debería complementarse con la organización de nuevos seminarios sobre políticas portuarias y con la actualización de las existentes para tener en cuenta los nuevos acontecimientos ocurridos en la esfera del comercio y del transporte. El Grupo recomienda también que la red del programa TRAINMAR se amplíe y refuerce en beneficio del personal de gestión portuaria de nivel intermedio y subalterno, el reforzamiento de las iniciativas de capacitación portuaria y el fomento de la cooperación entre las instituciones de capacitación.

1/ Esos estudios son los siguientes: 1994: "Fijación estratégica de precios en los puertos", y "Análisis comparativo de la privatización, gestión comercial y desregulación en materia de puertos"; 1995: "Posibilidades de una mayor cooperación regional en la esfera portuaria", y "Los aspectos financieros de la gestión de los puertos".

20. El Grupo acogió con satisfacción la exposición sobre el programa de cooperación técnica PNUD/UNCTAD/PMA para rehabilitar los puertos de Somalia. Recomienda con insistencia que los países donantes y los puertos que estén en condiciones de hacerlo se sumen a ese esfuerzo y contribuyan a la plena rehabilitación del sistema portuario de Somalia. El Grupo Internacional de Expertos recomienda asimismo que la UNCTAD actúe como punto de intercambio de información para los puertos que buscan información sobre casos de cooperación técnica como los de Somalia y de Liberia.

D. Cuestiones diversas

21. El Grupo estima que convendría celebrar reuniones bienales, precedidas por un seminario de alto nivel, y se invita a la Comisión Permanente a estudiar esta posibilidad.

22. El Grupo recomienda que se establezca una lista que sirva de referencia a los gobiernos y puertos interesados y en la que se indiquen los puertos, las empresas privadas y los individuos que pueden ofrecer conocimientos en materia de gestión de puertos y que están dispuestos a hacerlo.
