



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

Distr.
LIMITADA

TD/B/CN.4/GE.1/L.4
22 de marzo de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

RESUMEN DEL PRESIDENTE

1. Respecto de la cuestión de la tarificación portuaria estratégica, el Grupo dispuso de la ponencia del Sr. Caude, de la Administración portuaria de Le Havre (Francia). Esa Administración portuaria calculaba la tarificación para cada uno de los eslabones de la cadena logística, lo que permitía la celebración de conversaciones con los usuarios y armadores acerca del costo total de transporte de cargas específicas. Como ilustración de ese enfoque se dieron los ejemplos del petróleo bruto y de los contenedores, que mostraron que las diferencias entre los puertos no eran importantes cuando se examinaban los costes totales de transporte. El volumen de la carga que debía manipularse era una variable importante del cálculo de los costos unitarios. Además, la tarifas se componían de dos partes: una pública, aplicable a todos los usuarios, que no se podía negociar; y un componente comercial, para el cual la Junta disponía de un margen discrecional a fin de ajustarla a las condiciones del mercado.

2. El Grupo también dispuso de la ponencia del Sr. N'Zi N'Guessan, de la Administración portuaria de Abidján (Côte d'Ivoire). La tarificación se efectuaba de manera que fuese posible lograr el objetivo financiero de la autosuficiencia de la administración portuaria, y se utilizaba la contabilidad analítica de costos para controlarlos y reducirlos. Los niveles de la tarificación también se fijaban sobre la base del plan a largo plazo de desarrollo del puerto. Se tenían en cuenta las opiniones de los usuarios, para lo que se procuraba alcanzar un equilibrio adecuado entre la calidad y el precio en la prestación de los servicios. Por último, se tenía en cuenta el objetivo del desarrollo nacional para fijar determinados precios, sobre todo en el caso de las cargas de productos básicos. Las limitaciones de la tarificación surgían de la necesidad de continuar atrayendo las cargas en tránsito con destino a los países sin litoral.

3. Muchas administraciones portuarias consideraban que un importante elemento de la tarificación era la necesidad de reembolsar los préstamos contraídos para financiar la expansión de los puertos, así como para pagar las contribuciones a los municipios (por ejemplo, la contribución de Rotterdam era de un 8% de sus ingresos anticipados y la de Amberes de un 15%) o a los gobiernos estatales o nacionales. Además, existió acuerdo general en que las tarifas debían proporcionar fondos suficientes para cubrir los costos sin dificultar el comercio.

4. Si bien existía acuerdo en que la calidad de los servicios prestados era más importante que su precio, los puertos con frecuencia competían en precio. La naturaleza y la cuantía de la prima de calidad era una cuestión que debía examinarse caso por caso. Muchas autoridades de países en desarrollo y países en transición cobraban las tarifas a los usuarios nacionales en moneda del país, y a los usuarios internacionales en monedas duras, dándoles en ocasiones la posibilidad de realizar el pago en moneda del país al tipo de cambio aplicable cuando se realizaba el servicio. También en este caso, las autoridades estuvieron de acuerdo en que las ventajas de la tarificación no deberían conseguirse a costa de descuidar la protección del medio ambiente. Existía acuerdo en que la competencia era la mejor manera de controlar los precios.

5. El desarrollo socioeconómico del país influía sobre la manera en que las tarifas se establecían y fijaban. El Gobierno tendía a tener un estricto control de las tarifas en el caso de las administraciones portuarias que tenían a su cargo una gran proporción de tráfico relacionado con el Gobierno, mantenían instalaciones portuarias en lugares remotos, prestaban una contribución financiera al funcionamiento de otros puertos (por ejemplo, para cubrir los gastos de un dragado costoso) o estaban en países con una economía inestable. Las razones de la participación de los gobiernos en las cuestiones referentes a la tarificación, que incluía tarifas de la administración portuaria y recargos de la manipulación de la carga, eran principalmente el temor de los efectos de los recargos sobre el costo de la vida, el deseo de subvencionar a una región subdesarrollada, o la finalidad de equilibrar los ingresos y gastos en el plano nacional. En sentido contrario, los puertos situados en países con economías maduras y estables se guiaban principalmente por las decisiones de las partes comerciales, en especial en lo referente a los recargos de manipulación de la carga. Sin embargo, incluso en este caso existían en algunos países órganos especiales para atender a las quejas.

6. Por último, el Grupo examinó el marco legal de la tarificación y se llegó a la conclusión de que la opinión de que las tarifas de las administraciones portuarias eran impuestos estaba perdiendo su universalidad. En una decisión reciente de la Unión Europea se señalaba que las administraciones eran empresas que querían una compensación por los servicios que prestaban y, por lo tanto, tenía libertad para fijar sus tarifas de manera que se adaptasen de la mejor manera al comercio. También se acordó que las administraciones portuarias no deberían tratar de conseguir ventajas injustificadas mediante sus poderes monopolísticos.

7. En cuanto a la cuestión de la desregulación, comercialización y privatización, el Grupo contó con la ponencia del Sr. Naumof (Rumania), quien explicó que en su país se habían hecho progresos en el proceso de reforma en curso. Aproximadamente 500 organismos comerciales desplegaban en la actualidad actividades de manipulación de la carga, drenaje, reparación, amarre, remolque y mantenimiento. Todos esos organismos se seleccionaban mediante un procedimiento de licitación y la totalidad de ellos eran de financiación privada. En algunos casos existía una participación mayoritaria

de los gestores y empleados (MEBO). Cuatro empresas estatales autónomas (Constanza, Danubio Marítimo, Río Danubio y Canales Navegables) se encargaban de la administración del dominio portuario público, que comprendía las escolleras, las cuencas portuarias, los canales de acceso, los muelles, las carreteras portuarias, las instalaciones portuarias y las redes de telecomunicación. Así pues, los puertos se gestionaban actualmente con un régimen de administración portuaria arrendadora. Los inconvenientes con que se tropezaba en ese proceso se debían a la falta de inversores en actividades industriales y de manipulación de la carga con valor añadido en la esfera portuaria, a la insuficiencia de capital de las empresas rumanas, la situación inestable de Yugoslavia, y también a la lenta modificación de la mentalidad de adopción centralizada de decisiones con anterioridad existente.

8. El Grupo también contó con la ponencia del Sr. Hayes (Australia), quien explicó que la insatisfacción debida a los elevados recargos había originado un proceso cuyo final al cabo de un período de 15 años había sido la supresión de la Junta del Servicio Marítimo de Nueva Gales del Sur. La supresión de puestos de trabajo durante ese proceso había sido importante, y las tres nuevas empresas portuarias creadas para la administración de los puertos de Nueva Gales del Sur estaban en vías de ser unas entidades comerciales con éxito en su cometido de maximizar el valor neto de los activos estatales y promover el comercio, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de la comunidad y el medio ambiente. A su juicio, no siempre estaba justificada una preferencia ciega por la privatización. En la práctica, prestaban servicios portuarios eficientes tanto puertos plenamente públicos, por ejemplo Singapur, como puertos plenamente privados, tal como Hong Kong. En conclusión manifestó que ningún puerto del mundo podía prescindir de la función reglamentaria del Gobierno.

9. Se expusieron las experiencias de muchos puertos acerca de la reforma portuaria y los representantes de Venezuela y el Brasil también presentaron ponencias. En muchos casos había habido una descentralización de la propiedad del puerto desde el gobierno central a los gobiernos estatales, frecuentemente como resultado de la política general del gobierno de liberalización de la economía. Quedaba claro que era necesario disponer de un marco reglamentario específico para la estructura administrativa portuaria. Así pues, sería mejor hablar de re-regulación que de

desregulación. Varios expertos indicaron que la cuestión de la reforma portuaria era un proceso que exigía un enfoque pragmático para tomar en cuenta las condiciones particulares existentes en el país y los distintos puertos. Una característica común del proceso era la transferencia de cometidos desde el tipo de administración portuaria operativa al tipo más sencillo de administración arrendadora, y a ese efecto se precisaba un marco legislativo. En algunos casos, se promulgaba primero una ley portuaria, como en el Brasil; en otros países, se recurría a una ley general tal como la referente a la transferencia de facultades desde el gobierno federal a los gobiernos estatales. En otros casos se utilizaba un enfoque legislativo progresivo, como en Polonia, donde primero se transformó el puerto en una empresa perteneciente totalmente al Gobierno nacional, y después de algunos años se presentó en el Parlamento un proyecto de ley portuaria en la cual se proponía la creación de una empresa pública sin fines lucrativos, o en Rumania, donde se había llegado a los límites de la legislación vigente acerca del establecimiento de órganos comerciales en los puertos y existía ahora una laguna legislativa.

10. También era claro que el proceso de reforma portuaria exigía un tiempo considerable. Además, en cualquier reforma era importante tener siempre a la vista el objetivo de la promoción del comercio, al mismo tiempo que el de la realización de operaciones rentables y, por tanto, sostenibles. La finalidad de las administraciones portuarias era disponer de una capacidad adecuada y de unos servicios eficientes. Se precisaba un esfuerzo legislativo complementario en otras esferas que afectaban a las operaciones portuarias, y el mejoramiento de los instrumentos legales en materia aduanera, laboral, fiscal, comercial y de otras clases era un requisito previo para que la reforma portuaria tuviera éxito. En Francia, uno de los componentes de la reforma había sido la modificación de la ley relativa al dominio público. Esa modificación preveía arrendamientos de hasta 90 años, hipotecas sobre los terrenos portuarios públicos e indemnización en caso de desahucio.

11. Se convino en que era necesaria una asociación del sector público y el sector privado para que la reforma portuaria tuviera éxito, en especial en conexión con la financiación de planes de desarrollo. En los puertos se utilizaban cada vez más nuevos métodos de financiación, tales como el sistema de construcción, explotación y retrocesión (BOT). Sin embargo, se

consideraba necesaria la prueba de la competencia técnica tanto para la construcción como para el funcionamiento de los terminales, además del compromiso financiero de las partes interesadas, con el fin de evitar la especulación financiera.

12. El objetivo de la reforma de los puertos era hacerlos más eficientes. Una cuestión importante era la regulación de la actividad de los administradores portuarios que, durante las primeras fases del proceso, eran en ocasiones demasiado numerosos y tenían recursos insuficientes. Era necesario con este fin aplicar un criterio pragmático. En todo caso, la necesidad de actuar con eficiencia hacía indispensable contar con una mano de obra motivada y bien entrenada. Por lo general, la introducción del sector privado exigía el empleo de equipos más reducidos y ello planteaba el problema de colocar al exceso de la mano de obra. Las indemnizaciones por retiro anticipado y la recapitación eran dos de los medios mencionados para resolver este problema.

13. En relación con la financiación del desarrollo de los puertos, había un grado considerable de acuerdo sobre las condiciones necesarias para atraer al capital privado. En varios puertos eran corrientes los arrendamientos de 20 a 25 años con posibilidad de prórroga y se autorizaban plazos más extensos en caso de inversiones cuantiosas. El representante del puerto de Rotterdam explicó que su administración sólo proporcionaba los terrenos, el acceso a los mismos y el parapeto de los muelles, por los que se percibía una cantidad fija. La cantidad evolucionaba según un índice y el arrendatario tenía la obligación de devolver el terreno en la condición recibida. Antes y después de la entrada del arrendatario en el local se efectuaba un examen ambiental y el arrendatario era responsable de la contaminación eventual. En otros países, en particular Egipto y Marruecos, la financiación del desarrollo de los puertos correspondía al Estado a causa de las cuantiosas inversiones necesarias y del largo plazo de reembolso.

14. La ayuda del Estado, por ejemplo, la propuesta por la Unión Europea para el desarrollo de las redes de transporte, podía tener repercusiones sobre la posición competitiva de los puertos al reducir los costos del transporte interior. Sin embargo, se argumentaba que esta ayuda era necesaria para

algunos puertos que no eran viables comercialmente a causa de su situación excéntrica y que eran indispensables por consideraciones nacionales más amplias, como ocurría en Grecia y Noruega.

15. Para examinar el tema de la cooperación, el Grupo se benefició de una serie de ponencias expuestas por representantes de puertos franceses. El Sr. Fourgeaud, de la administración portuaria de Nantes-Saint Nazaire, describió la colaboración de su puerto con la administración portuaria de Djibouti (PAID) dentro del marco del Convenio concertado por los dos Gobiernos. Esta colaboración comprendía la prestación de ayuda financiera por valor de 8 millones de francos franceses y además las dos administraciones portuarias habían suscrito un protocolo suplementario. Se había convenido que el principal objeto de la colaboración era la ejecución de un plan de empresa. Entre las principales medidas adoptadas figuraban las siguientes: la reorganización de los servicios de contabilidad y finanzas; la elaboración de un nuevo arancel; un plan de perfeccionamiento de los efectivos laborales; la actualización del reglamento portuario; el mejoramiento de las estadísticas portuarias y la definición de una política comercial. Se habían puesto en práctica un nuevo arancel simplificado, un acuerdo sindical y un nuevo reglamento.

16. El Sr. Weizmann, de la Dirección de Puertos de Francia, expuso los argumentos justificativos y el alcance de la cooperación en el mar Mediterráneo, según lo convenido por la Unión Europea, a fin de crear una zona de estabilidad, desarrollo y comercio libre en la región meridional de la Unión. Francia actuaba como punto de irradiación en materia de transportes y comunicaciones. Dos proyectos en curso de realización tenían como objeto la seguridad marítima y el enlace de redes informáticas.

17. La evolución de la cooperación en la esfera de los puertos del mar Mediterráneo fue descrita por la Sra. Romani, de la administración portuaria de Marsella. La Sra. Romani describió la utilización del programa informático ESCALE para reducir las estadías en 14 puertos mediterráneos, los planes de reconstrucción del puerto de Beirut y la construcción de un nuevo puerto en la Franja de Gaza, así como el Programa MARTRANS de la Unión Europea que simplificará y normalizará la transferencia de datos informáticos para el transporte marítimo en el Mediterráneo. La cooperación en la esfera de la hidrografía fue el tema tratado por la Sra. Fourcassies, de la

administración portuaria de Burdeos. La oradora subrayó la importancia de la hidrografía para las autoridades portuarias a fin de aumentar la seguridad de las entradas y salidas en el puerto y los beneficios que podrán derivarse de la disminución de los costos de drenaje. Describió la cooperación mantenida por su puerto en esta esfera con varios puertos de Africa y del Caribe.

18. La actividad de la Asociación Internacional Ciudades y Puertos fue descrita por el Sr. Delsalles, representante de la Asociación, quien puso de relieve la necesidad de que los puertos y las ciudades examinaran importantes asuntos, entre ellos la transformación de los sectores anticuados de los puertos en zonas comerciales o residenciales, la preocupación cada vez mayor por el medio ambiente y la importante función desempeñada por los puertos en relación con la planificación y el desarrollo regionales.

19. El Sr. Pimentel (Brasil) describió la cooperación de cuatro importantes puertos de gran calado y de dos compañías ferroviarias de un Estado brasileño a fin de crear un corredor de exportación e importación en la región central del Brasil. El objetivo de esta cooperación era fomentar las exportaciones de la región.

20. La cooperación entre puertos europeos fue descrita por el Sr. Suykens, presidente de la Organización de los Puertos Marítimos Europeos (ESPO).

Su extrema diversidad en cuanto a dimensiones, situación, gestión, operaciones, etc., era la característica principal de los puertos europeos, pero en 1972 habían comenzado a cooperar oficiosamente en el marco de las actividades de la Comisión Europea y en 1993 habían creado la ESPO.

Un entorno en trance rápido de transformación seguía haciendo necesario que los puertos cooperaran, en particular en las cuestiones relacionadas con los reglamentos.

21. La cooperación prestada por la Asociación de Gestión Portuaria del Africa Oriental y Meridional fue descrita por el Sr. Daniels, representante de la Asociación. Esta facilitaba valiosos puntos de encuentro para intercambiar informaciones sobre los resultados conseguidos por los puertos asociados que habían puesto en práctica la comercialización. Además de las reuniones ordinarias, la Asociación patrocinaba también la celebración de seminarios internacionales en la subregión.

22. La cooperación prestada por la Unión de Administraciones Portuarias del Norte de Africa fue descrita por el Sr. Ait Jafour (Marruecos). Los miembros de los siete países de la Unión se proponían sobre todo la armonización de las leyes, los reglamentos y las políticas, la organización de seminarios y la preparación de estudios de viabilidad para la adquisición de equipo informatizado.
23. Las actividades de la Asociación de Juristas Portuarios (Legiport) fueron expuestas por el Sr. Rezenthel, secretario general de la Asociación, quien invitó a los profesionales interesados de autoridades portuarias, de organismos y organizaciones relacionados con los puertos y del mundo universitario a participar en el seminario que tendrá lugar en Casablanca (Marruecos), a fines de 1996, para promover el objetivo principal de la Asociación, es decir, desarrollar el derecho portuario como rama especializada del derecho.
24. La intervención de diversos expertos puso de manifiesto que existía en el plano subregional una cooperación considerable entre los puertos. Existían vínculos de cooperación entre puertos del Africa meridional, el mar Negro, el mar Báltico y el mar Mediterráneo y, por conducto de la Asociación Americana de Administraciones Portuarias, en América Latina. Los participantes de América Latina pusieron de manifiesto su apoyo a la labor de Legiport y subrayaron la necesidad de dar cabida a conceptos comerciales en el derecho administrativo tradicional aplicado por muchos puertos. Las actividades de cooperación en el plano bilateral fueron descritas por diversos países, por ejemplo, los Países Bajos, la India, Bélgica y China, y en muchos países funcionaban con esta finalidad vías de relación ya consolidadas, entre ellas el Ministerio para la Cooperación en Francia. Las opiniones eran contrastadas en cuanto a saber si era viable la cooperación entre puertos competidores, pero era esencial el intercambio de informaciones sobre asuntos relacionados con la seguridad. Era también esencial la cooperación entre los puertos para oponerse a la utilización de buques en malas condiciones.
25. Los participantes elogiaron el nuevo curso de capacitación para la obtención del certificado de gerente de categoría media y el estudio sobre capacitación para los gerentes portuarios de categoría superior elaborados por la secretaría de la UNCTAD. Las observaciones formuladas se referían a la necesidad de aplicar un criterio general a la capacitación que abarcara

varios sectores de la gestión, a la necesidad de adaptar la capacitación a las necesidades concretas de cada puerto, a la importancia de acumular en los puertos capacidad para las actividades de formación y a la importancia de modificar las actitudes acerca de la formación en el lugar de trabajo. Muchos países en desarrollo pusieron de relieve los resultados positivos que habían conseguido en relación con el perfeccionamiento de los medios de capacitación gracias a su asociación con el programa TRAINMAR.
