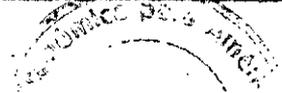


NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/CCE/SC.3/21
TAO/LAT/75
10 de octubre de 1967
ORIGINAL: ESPAÑOL



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE CENTROAMERICANO DE TRANSPORTES

Primera reunión del Grupo de Trabajo sobre
Transporte Marítimo y Desarrollo Portuario
San Salvador, El Salvador, 13 a 18 de noviembre de 1967

PROBLEMAS DE TRANSPORTE MARITIMO Y DE DESARROLLO
PORTUARIO EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Documento elaborado para el Comité de Cooperación Económica del Istmo
Centroamericano por el señor Gonzalo Andrade, experto del Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo.

INDICE

	<u>Página</u>
I. Presentación	1
II. Introducción	3
1. El desarrollo de las actividades marítimas y portuarias en el Istmo Centroamericano	3
2. El programa de integración económica y el transporte marítimo y el desarrollo portuario	6
3. Aspectos portuarios y del transporte marítimo en el Istmo Centroamericano	11
a) Puertos	11
b) Transporte marítimo	31
c) Los programas de desarrollo portuario	35
4. Consideraciones sobre la política de desarrollo portuario	43
III. Análisis detallado de los principales problemas de los servicios portuarios y el transporte marítimo	50
1. Equipo y utilería	50
2. Delimitación de funciones entre aduanas y puertos	54
3. Los sistemas de recepción y despacho de la carga entre el puerto y las embarcaciones	58
4. Formalidades y procedimientos administrativos	63
5. Aspectos laborables	67
6. Estiba y superficies de almacenamiento	79
7. Los departamentos de operación	85
8. Utilización de los atracaderos	86
9. Ayudas a la navegación	89
10. Servicios a las naves	94
11. Sistemas de seguridad y control de la carga	97
12. Otros aspectos	99
13. El transporte marítimo	102
a) Principales características y problemas	102
b) El desarrollo de las flotas mercantes	113
14. Organización institucional	121
15. Atención de los problemas del transporte marítimo	128
IV. Consideraciones sobre la orientación de la política regional de puertos y transporte marítimo	132

INDICE DE CUADROS

<u>Quadro</u>		<u>Página</u>
1	Centroamérica y Panamá: Localización de los principales puertos de altura	12
2	Centroamérica y Panamá: Condiciones naturales de los sitios portuarios y canales de acceso	13
3	Centroamérica y Panamá: Ayudas a la navegación	15
4	Centroamérica y Panamá: Clasificación de los puertos de carga internacional, 1965	19
5	Centroamérica y Panamá: Muelles y atracaderos	20
6	Centroamérica y Panamá: Areas de almacenamiento	21
7	Centroamérica y Panamá: Movimiento de carga y barcos por puerto, 1966	23
8	Centroamérica y Panamá: Regímenes de propiedad y administración de los puertos	25
9	Centroamérica y Panamá: Resultados económicos, 1966	27
10	Centroamérica y Panamá: Personal ocupado en terminales portuarias, 1966	29
11	Centroamérica y Panamá: Los programas de desarrollo portuario previstos para el período 1967-72	37
12	Centroamérica: Tráfico marítimo internacional	44
13	Centroamérica: Movimientos de importación y exportación, 1963-66	45
14	Centroamérica: Proyección de la carga internacional manejada por transporte marítimo, 1967-76	46
15	Centroamérica: Uso de los atracaderos de carga general, banano y otros productos, 1966	47
16	Centroamérica: Necesidades y disponibilidades de atracaderos, 1970-76	48
17	Centroamérica: Equipos de manejo de carga	51
18	Centroamérica: Utilería y mantenimiento de equipos	52
19	Centroamérica: Funciones de las aduanas en las empresas nacionales y portuarias de administración autónoma	55
20	Centroamérica: Sistemas de recepción y entrega de la carga marítima	60
21	Centroamérica: Documentación marítima exigida a las naves que arriban a puerto	65

<u>Quadro</u>		<u>Página</u>
22	Centroamérica: Salarios por hora de los trabajadores portuarios, 1966	68
23	Centroamérica: Política de pago y salarios de los obreros portuarios, 1966	69
24	Centroamérica: Pagos a destajo a los trabajadores portuarios, 1966	70
25	Centroamérica: Sistema de turnos y horarios de trabajo en los ocho principales puertos, 1966	73
26	Centroamérica: Horarios de trabajo de los servicios aduanales	75
27	Centroamérica: Disponibilidades y necesidades de personal obrero, 1966	76
28	Centroamérica: Tipo y número de obreros por actividades, 1966	78
29	Centroamérica: Superficies de almacenamiento	81
30	Centroamérica: Política de Almacenaje	82
31	Centroamérica: Evaluación de las disponibilidades de bodegas, 1966	84
32	Centroamérica: Empleo de los atracaderos, 1966	87
33	Centroamérica: Uso de atracaderos, 1966	88
34	Centroamérica: Permanencia de barcos en atracaderos y en bahía, 1966	90
35	Centroamérica: Servicio de prácticos, 1967	92
36	Centroamérica: Equipos e instalaciones de ayuda a la navegación	93
37	Centroamérica: Cartas marítimas y requerimiento de dragado	95
38	Centroamérica: Servicios prestados a las naves, 1967	96
39	Centroamérica: Tarifa de los servicios prestados a las naves	98
40	Centroamérica: Información contable de los principales puertos centroamericanos	101
41	Centroamérica: Clase de tarifas en los principales puertos centroamericanos	101
42	Centroamérica: Principales características de las tarifas de los servicios portuarios	103

<u>Quadro</u>		<u>Página</u>
43	Centroamérica: Volumen del intercambio regional y extrarregional, 1965	107
44	Centroamérica: Volumen, origen y destino del tráfico extrarregional, 1965	109
45	Centroamérica: Tarifas de fletes de transporte marítimo, 1965	112
46	Centroamérica: Flotas mercantes nacionales, 1964-66	114
47	América Latina: Volumen de carga manejada por las flotas nacionales, 1962	115
48	América Latina: Evolución de las flotas mercantes nacionales, 1949, 1956 y 1963	116
49	Centroamérica y Panamá: Administración de los puertos de altura, 1966	122
50	Centroamérica: Organización de las autoridades portuarias	124

I. PRESENTACION

Este documento ha sido preparado con la finalidad principal de servir de marco técnico de discusión a la Primera Reunión del Grupo de Trabajo sobre Transporte Marítimo y Desarrollo Portuario del Subcomité Centroamericano de Transportes, recomendada en la resolución 19 (CCE) del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano que se celebrará en San Salvador en noviembre de 1967.

En primer término, se examina la situación general de los puertos, y se hacen algunas propuestas encaminadas a mejorar los servicios que se prestan en la región y a resolver algunos problemas planteados en materia de navegación.

En segundo lugar, se estudia la adopción de medidas de carácter institucional que podrían mejorar la organización administrativa a nivel nacional y facilitar, por lo tanto, la solución de problemas existentes. También se señalan las ventajas de establecer un programa regional que permita superar aquellas situaciones difíciles de resolver a través de políticas de alcance exclusivamente nacional.

En este sentido, se considera que muchos de los problemas portuarios podrían solucionarse más eficazmente mediante la acción conjunta de los miembros del mercado común. Son manifiestas, por ejemplo, las ventajas que podrían obtenerse eliminando recargos innecesarios o reduciendo las tarifas navieras vigentes hasta ahora en los puertos de los países del Istmo Centroamericano.

Se analiza, por último, la conveniencia de dar continuidad a los trabajos sobre esta materia y se recomienda que el Grupo de Trabajo sobre Transporte Marítimo y Desarrollo Portuario dentro del Subcomité de Transportes continúe atendiendo las actividades hasta tanto no se establezca la organización regional. Se incluyen asimismo, a ese respecto, consideraciones sobre lo que podría constituir un programa inicial de actividades, tomando en cuenta la urgencia y prioridad relativas que merecen los distintos problemas planteados.

El documento que se presenta es el resultado de más de un año de estudio e investigación de los expertos de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas del Grupo de Infraestructura CEPAL-DOAT adscrito al Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano, bajo la dirección de la secretaría de la CEPAL; se contó para la realización del mismo con la decidida colaboración de las autoridades nacionales.

La preparación del documento estuvo a cargo del experto de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, señor Gonzalo Andrade Geywitz, experto regional en Transporte Marítimo y Desarrollo Portuario.

II. INTRODUCCION

1. El desarrollo de las actividades marítimas y portuarias en el Istmo Centroamericano

Las actividades marítimas y portuarias, que han ocupado tradicionalmente un lugar destacado en el sistema de transportes internacionales son, asimismo, de gran importancia en el Istmo Centroamericano. Ello se comprende por la gran extensión de costas y otras particularidades geográficas que desde tiempos de la colonia tuvieron relación con el tráfico interoceánico, dirigido hacia el hemisferio sur o hacia el norte del continente americano.

Además de la influencia de factores de origen externo --como los sistemas de navegación en el río San Juan (Nicaragua) y en Panamá, la construcción del ferrocarril transístmico y la apertura del canal interoceánico-- el desarrollo de los puertos y del transporte recibió un fuerte impulso al establecerse y consolidarse la producción de artículos destinados a los mercados mundiales. El cultivo del café, el banano y posteriormente el algodón, condujeron a formar una red de transportes orientada a reducir los costos de movilización de las mercaderías entre los lugares de embarque y los centros de producción o de consumo. De aquí que las rutas, principalmente las ferroviarias, unieran transversalmente el interior de los países con los puertos que se habilitaron para el tráfico internacional.^{1/} Pronto, la expansión del comercio con terceros países requirió mejorar las instalaciones existentes; se construyeron muelles y se adquirió maquinaria y equipos de distinto género. Muchos de los puertos se dieron en concesión a las empresas constructoras --en la mayor parte de los casos, compañías ferrocarrileras--, mediante contratos de exclusividad de largo plazo que estipulaban muy pocas medidas de control o vigilancia de los servicios por parte del sector público. Prácticas similares fueron adoptadas cuando se trataba de empresas estatales y todavía operan en esas condiciones algunos de los puertos centroamericanos, en los cuales se limita el acceso de vehículos de

^{1/} Los primeros puertos utilizados, algunos de los cuales continúan en funcionamiento, eran de rada abierta y disponían de escasas instalaciones para la carga, descarga y el almacenamiento de mercaderías.

transporte distintos al ferrocarril. Ello explica en parte la construcción de carreteras paralelas a las vías e incluso de terminales portuarias que suponen de hecho una duplicación innecesaria de inversiones. Algunas de las grandes empresas, vinculadas en la exportación de productos agrícolas o minerales, establecieron por su cuenta ferrocarriles e instalaciones portuarias que, en buena medida, se siguen utilizando para el transporte de su propia producción y abastecimientos.

Hasta los primeros años de la posguerra, el comercio exterior de la región se manejó aprovechando ese tipo de instalaciones; es decir, las construidas para el ferrocarril que disponían de muelles de madera y acero, y algunas bodegas destinadas al almacenamiento temporal de los productos y al control aduanero de los mismos.

Al concluir la segunda guerra mundial, el auge económico originado por la demanda internacional y por los precios de los artículos tradicionales de exportación, produjo un notable incremento de las transacciones con el exterior. A ello vino a sumarse la explotación en gran escala del cultivo del algodón, y todo esto puso de manifiesto las deficiencias y la reducida capacidad de las instalaciones portuarias para hacer frente a una demanda en continuo crecimiento. A comienzos de la década de los cincuenta principiaron a modificarse los términos de las antiguas concesiones. Se empezaron a construir terminales portuarias más modernas, particularmente en los países que más las necesitaban, y a ampliar o mejorar sustancialmente las instalaciones disponibles. De esta manera se ha venido ensanchando la oferta de servicios y se ha procurado unir al mismo tiempo los puertos principales con la red regional de carreteras.

Mientras se llevaban a cabo estas mejoras, se inició una reforma en la organización administrativa de los puertos --que se refiere sobre todo a las nuevas instalaciones-- con el propósito de hacer más eficiente y flexible la prestación de los servicios. Ese conjunto de medidas permitió hacer frente al aumento explosivo de las corrientes de comercio con el exterior y prestar apoyo, en particular, al crecimiento de las actividades de exportación.

Menores avances se han registrado en el mejoramiento de las técnicas de operación, donde los principales logros se circunscriben a los puertos que se han instalado en fechas más recientes. Todavía persisten en este aspecto múltiples deficiencias que se traducen en tratamientos muy desfavorables de las conferencias marítimas internacionales, apoyadas en el hecho de que muy pocos puertos de la región cuentan con las facilidades indispensables para reducir a términos razonables los períodos de espera para el atraque y los de movimiento de la carga.

Qualquiera que sea el caso, el perfeccionamiento de los servicios portuarios constituye un problema de primera importancia que recibe atención creciente de los gobiernos y sectores interesados. En parte, la preocupación por lograr servicios más eficientes se debe a la convicción de que el comercio exterior habrá de seguir desempeñando un papel importante en el desarrollo económico de los países centroamericanos, pero también a las nuevas posibilidades de intercambio abiertas por el programa regional de integración y por las perspectivas para el futuro del mercado común latinoamericano. La reestructuración del comercio con terceros países y el fortalecimiento de los vínculos de asociación económica entre los miembros del mercado centroamericano, están íntimamente asociados al desarrollo eficiente de los sistemas de transporte y, en particular, de la navegación. La posibilidad de competir en los mercados internacionales y la reducción de los costos de bienes de importación, entre ellos materias primas, como consecuencia de tarifas de fletes marítimos más bajos, parece exigir que se preste atención preferente a la organización de los servicios portuarios con un enfoque de carácter regional que facilite el más adecuado aprovechamiento de las instalaciones y de las redes de comunicación que unen los centros de producción y consumo con los lugares de embarque. Se trata, en esencia, de algo que va más allá del simple mejoramiento de las deficientes instalaciones de los puertos y se relaciona con todo el proceso del transporte y el uso de la infraestructura que se ha venido creando para mejorarlo.

/En cuanto

En cuanto a los problemas de navegación propiamente dichos, los programas que se han emprendido de manera sistemática para resolverlos han sido hasta ahora muy limitados. El tráfico marítimo internacional de la región depende casi por entero de los servicios de empresas extranjeras, salvo esfuerzos aislados emprendidos por firmas centroamericanas, así como por el abanderamiento de conveniencia permitido en algunos países.

El incipiente desarrollo de flotas centroamericanas explica, a su vez, una serie de deficiencias en la creación de servicios complementarios. Deberán prepararse cartas marítimas de las costas y de los canales de acceso a los puertos, mejorarse sustancialmente los sistemas de ayuda a la navegación y capacitar personal especializado en el manejo de embarcaciones de altura. Por otro lado, la participación de los países centroamericanos en las conferencias internacionales ha sido muy limitada, así como su capacidad de negociación en las reuniones específicas donde se fijan o revisan periódicamente las tarifas marítimas.

Rectificar la situación descrita habrá de exigir diversos esfuerzos de carácter regional encaminados, por un lado, a mejorar el sistema portuario y, por otro, a sentar las bases de una organización de mayores alcances para los servicios de navegación internacional. En este sentido, es alentador señalar la iniciación de conversaciones entre las principales empresas navieras centroamericanas y las actividades desplegadas por las autoridades nacionales para establecer relaciones con algunos países vecinos.

2. El programa de integración económica y el transporte marítimo y el desarrollo portuario

La importancia de las relaciones comerciales con terceros países y el papel que en ello desempeña el transporte marítimo y el mejoramiento de los puertos, han sido ampliamente reconocidos desde que se inició el programa centroamericano de integración.

En numerosos estudios presentados a consideración del Comité de Cooperación Económica y de los órganos del mercado común, se han analizado las características del estrangulamiento del sector externo, y recomendado

/diversas

diversas medidas para fomentar las exportaciones fuera del área, crear una política comercial adecuada o propiciar programas ampliados de sustitución de importaciones. Dentro de ese marco de referencia, se ha insistido frecuentemente en la necesidad de corregir los efectos perjudiciales en la cuenta de servicios de la balanza de pagos y en los costos al consumo y a la industria que se derivan del movimiento del tráfico internacional de la región.

También se ha señalado, por otra parte, la conveniencia de mejorar los sistemas de transportes que facilitan el intercambio de mercaderías dentro del mercado común, sea en materia de tarifas, de regularidad y calidad de los servicios, o en la complementación de los mismos. Se han destacado, en particular, las ventajas de establecer un sistema moderno de cabotaje, tanto porque alentaría el intercambio de grandes volúmenes de productos de bajo valor unitario y el ahorro de combustibles importados utilizados en los vehículos automotores que ahora lo efectúan, como porque favorecería la creación de un clima de competencia conveniente con otros medios de transporte.

Lo expuesto hasta aquí pone claramente en evidencia la necesidad de suplementar las políticas nacionales en materia de desarrollo portuario y navegación con esfuerzos coordinados de todos los países del Istmo Centroamericano. En tal sentido, la creación del Grupo de Trabajo del Subcomité de Transportes constituye un primer paso para promover este tipo de esfuerzo conjunto de manera continua y sistemática. Un examen objetivo de los avances del programa de integración confirma la exigencia de ampliar su esfera de influencia a nuevos sectores y actividades para atender las necesidades de desarrollo del propio mercado común. Consolidada la zona de libre comercio y llevados a cabo muchos de los proyectos de la red vial centroamericana, debe empezar a dedicarse atención especial al fomento de otras actividades complementarias, entre las que ocupa lugar destacado la formulación de programas coordinados sobre política portuaria y transporte marítimo.

No se trata, por supuesto, de planteamientos nuevos, ya que aparte de las actividades impulsadas individualmente por cada uno de los países, existen al nivel regional numerosos antecedentes e investigaciones elaboradas a petición de los gobiernos.

/En agosto

En agosto de 1952 el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano aprobó la resolución 4 (AC.17), en ocasión de su primera reunión celebrada en San Salvador. Se aprobó en ella la creación de una misión, integrada por expertos de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y por la secretaria de la CEPAL para estudiar integralmente el sistema de transportes en la región. El informe elaborado por la misión^{2/} abordó en términos generales el problema de los transportes marítimos y portuarios y recomendó la realización de investigaciones más detalladas, encaminadas a definir programas de mejoramiento del tráfico marítimo interregional, y la posibilidad de crear en Panamá un sistema de transbordo en gran escala para comercio con terceros países. En dicho documento se planteó, además, la necesidad de que las obras portuarias se planearan con sentido regional y se señala incluso la conveniencia de que algunos de los nuevos puertos sirvan simultáneamente a más de un país. Asimismo, se abordaron los temas relativos a la revisión de la legislación regional marítima y portuaria, a fin de facilitar al máximo el comercio internacional. El informe incluye, finalmente, apreciaciones sobre la viabilidad de crear una flota centroamericana para el manejo de gran parte del comercio exterior.

Con el propósito de examinar las recomendaciones anteriores se celebró en San José de Costa Rica, en 1953, un seminario de funcionarios gubernamentales y especialistas portuarios de los países cuyos acuerdos se elevaron posteriormente a consideración del Comité de Cooperación Económica, que aprobó al respecto la resolución 21 (AC.17), que contiene acuerdos sobre la prosecución de los estudios complementarios al informe de la misión, en campos tales como la regulación y mejoramiento de los servicios marítimos y portuarios, y la medición y proyecciones del tráfico regional e internacional. Asimismo, se decidió impulsar una acción conjunta tendiente a lograr mejores tratamientos en la fijación de tarifas de fletes y seguros.

Atendiendo a la petición de los gobiernos, las Naciones Unidas designaron un grupo de expertos que, siguiendo los lineamientos establecidos por

2/ El Transporte en el Istmo Centroamericano (E/CN.12/356; ST/TAA/Ser.C/8), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1953.VIII-2.

el Comité, preparó un documento El transporte en el Istmo Centroamericano. El transporte marítimo (TAO/LAT/5), que contiene recomendaciones sobre varios puntos similares a los que ahora se presentan y se plantea la necesidad de crear una asociación centroamericana de puertos para resolver los diversos problemas comunes y los que requieran acción regional. El Comité conoció los resultados de dicho trabajo en su tercera reunión (San José, Costa Rica, 1956) y aprobó la resolución 19 (CCE), en la que se considera indispensable modernizar la legislación marítima y portuaria de la región. Con tales propósitos, especialistas de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas elaboraron anteproyectos de los códigos uniformes marítimo y portuario.^{3/} Los anteproyectos de códigos han sido examinados desde entonces en distintas reuniones de la Asociación Centroamericana de Derecho Comparado, y en la actualidad están siendo revisados por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica con el objeto de presentar una versión definitiva a los gobiernos.

La resolución 19 (CCE) comprende además otras recomendaciones importantes para el desarrollo de las actividades marítimas. Por una parte, destaca la conveniencia de crear la Escuela Náutica Centroamericana que facilitaría el entrenamiento de personal calificado. Por otra, señala directrices destinadas a orientar estudios básicos en materia de modernización y mejoramiento de los servicios portuarios e impulsar los esfuerzos encaminados a formar la flota centroamericana. Por último, en la misma resolución se prevé la realización de una reunión de autoridades portuarias para examinar y evaluar en su oportunidad los estudios que se hubieran elaborado.

Durante la sexta reunión del Comité de Cooperación Económica, volvió a plantearse la necesidad de revisar y aprobar el Código Marítimo Centroamericano, así como completar los estudios sobre la formación de un sistema regional de puertos y administración portuaria.^{4/}

De otro lado, al Subcomité de Transportes, creado en 1958 como órgano técnico subsidiario del Comité de Cooperación Económica, se le ha encomendado investigar los diversos aspectos del desarrollo regional de los transportes, con el propósito de impulsar sistemáticamente el perfeccionamiento

^{3/} Véanse los documentos Proyecto de código marítimo uniforme para los países centroamericanos (TAO/LAT/27) y Proyecto de código portuario (E/CN.12/CCE/208; TAO/LAT/28).

^{4/} Véase la resolución 92 (CCE) de septiembre de 1959.

y ampliación de los sistemas regionales. Las actividades del Subcomité, cuyos resultados se han presentado en dos reuniones, han estado centrados en torno al establecimiento de la red regional de carreteras y otros aspectos del transporte terrestre. Corresponde ahora al Grupo de Trabajo sobre Transporte Marítimo y Desarrollo Portuario iniciar una nueva fase de actividades e incorporar al cuadro general de los transportes de la región el planteamiento de los problemas del tráfico marítimo y los puertos.

Conviene mencionar, además de los antecedentes descritos, el estudio de los sistemas de transportes de Centroamérica preparado por el Banco Centroamericano de Integración Económica^{5/} en el que se hace referencia a los problemas de desarrollo portuario, se incluye una evaluación de distintas obras que podrían realizarse para atender el aumento del comercio internacional y se señalan varias medidas de orden financiero, administrativo e institucional que permitirían mejorar el funcionamiento de las terminales portuarias.

Para la elaboración del presente documento se han aprovechado los estudios e investigaciones que se indicaron en los párrafos precedentes con el doble propósito de presentar un panorama completo de la situación del sector de puertos y de señalar los campos de acción que merecen su atención a corto plazo. En relación a este último punto, se señala alta prelación a la solución de los problemas que afectan el funcionamiento de los puertos y a las medidas de reorganización institucional de los mismos. En forma paralela se subraya la necesidad de crear mecanismos regionales expeditos que faciliten la ejecución de programas orientados a mejorar los servicios portuarios y resuelvan los problemas más urgentes en materia de navegación.

5/ T.S.C. Consortium, Central American Transportation Study, 1964-65.

3. Aspectos portuarios y del transporte marítimo
en el Istmo Centroamericano

a) Puertos^{6/}

Los países centroamericanos y Panamá disponen de veinticuatro puertos por los que se maneja el tráfico de importación y exportación. Aproximadamente la mitad se localiza en el litoral del Pacífico, y el resto, en el del Atlántico y el Caribe (véase el cuadro 1).

De la importancia económica de las instalaciones portuarias da idea el hecho de que absorben el 86 por ciento del tonelaje del comercio internacional de la región y son fuente de una fracción ligeramente inferior al total de recaudaciones tributarias que se obtienen del intercambio con terceros países. La organización portuaria desempeña, en consecuencia, funciones de gran significación en el desarrollo económico de los países del Istmo Centroamericano, tanto desde el punto de vista de los abastecimientos internos y del ingreso de divisas, como desde el de los ingresos fiscales que justifican la conveniencia de impulsar decididamente programas coordinados de desarrollo, tendientes a la expansión o mejoramiento de las instalaciones materiales y a superar la organización de las relaciones aduana-puerto para hacer más eficaz el movimiento de la carga y los sistemas de control impositivo.

i) Condiciones de ubicación de los puertos. Algunos de los puertos especializados en el comercio internacional se encuentran excepcionalmente situados geográficamente, pero otros han tenido que instalarse en lugares menos apropiados por motivos de costos del transporte terrestre o por la inexistencia de vías de comunicación alternativas a los centros de producción o consumo (véase el cuadro 2).

Los puertos bien situados y protegidos se encuentran en ventaja para el manejo de la carga, aunque suelen tropezar con problemas de mantenimiento de los canales de acceso. Ocurre lo contrario con los puertos de rada abierta, menos resguardados. Esta circunstancia plantea uno de los problemas más interesantes en cuanto a la selección de los lugares en que deben

6/ Un análisis más detallado de las condiciones en que se encuentran las instalaciones portuarias, puede consultarse en el documento Características y Problemas de los principales puertos del Istmo Centroamericano (CCE/SC.3/GTTM/I/DI.2).

Cuadro 1

CENTROAMERICA Y PANAMA: LOCALIZACION DE LOS PRINCIPALES
PUERTOS DE ALTURA

<u>País y puerto</u>	<u>Litoral</u>
<u>Guatemala</u>	
Matías de Gálvez	Atlántico
Barrios	Atlántico
Champerico	Pacífico
San José	Pacífico
<u>El Salvador</u>	
Acajutla	Pacífico
La Libertad	Pacífico
Cutuco-La Unión	Pacífico
<u>Honduras</u>	
Puerto Cortés	Atlántico
Tela	Atlántico
La Ceiba	Atlántico
Amapala-San Lorenzo	Pacífico
<u>Nicaragua</u>	
Corinto	Pacífico
Bluefields	Atlántico
Isabel	Atlántico
Cabezas	Atlántico
Somoza	Pacífico
San Juan del Sur	Pacífico
<u>Costa Rica</u>	
Limón	Atlántico
Puntarenas	Pacífico
Golfito	Pacífico
<u>Panamá</u>	
Balboa	Pacífico
Cristóbal	Atlántico
Almirante	Atlántico
Armuelles	Pacífico

Fuente: Empresas portuarias.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA Y PANAMA: CONDICIONES NATURALES DE LOS SITIOS
PORTUARIOS Y CANALES DE ACCESO

País y puerto	Condiciones naturales			Canal de acceso		
	Bien prote- gido	Semi-prote- gido	Mal pro- tegido	Favo- rable	Con limita- ciones	Necesita dragado
<u>Guatemala</u>						
Matías de Gálvez	X	-	-	-	X	X
Barrios	X	-	-	-	X	X
Champerico	-	-	X	X	-	-
San José	-	-	X	X	-	-
<u>El Salvador</u>						
Acajutla	-	-	X ^{a/}	X	-	-
La Libertad	-	-	X	X	-	-
Cutuco-La Unión	X	-	-	X	-	-
<u>Honduras</u>						
Puerto Cortés	X	-	-	X	-	X
Tela	-	X	-	X	-	-
La Ceiba	-	X	-	X	-	X
Amalapa-San Lorenzo	X	-	-	-	X	X
<u>Nicaragua</u>						
Corinto	X	-	-	X	-	X
Bluefields	X	-	-	-	X	X
Isabel	-	-	X	X	-	-
Cabezas	-	-	X	-	X	-
Somoza	X	-	-	-	X	X
San Juan del Sur	X	-	-	X	-	-
<u>Costa Rica</u>						
Limón	-	X	-	X	-	-
Puntarenas	-	X	-	X	-	X
Golfito	X	-	-	X	-	-
<u>Panamá</u>						
Balboa	X	-	-	X	-	-
Cristóbal	X	-	-	X	-	-
Almirante	X	-	-	X	-	-
Armuelles	-	X	-	X	-	-

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Los dos atracaderos en uso están protegidos artificialmente.

/construirse las

construirse las nuevas instalaciones portuarias o al abandono de algunas de las establecidas. La evaluación rigurosa de los proyectos exige, en otros términos, comparar el monto de la inversión, los gastos de operación y los costos indirectos del transporte a los recintos portuarios de las distintas alternativas.

ii) Ayudas a la navegación. La mayor o menor necesidad de crear ayudas a la navegación depende, como es natural, de las dificultades de acceso a los puertos, las condiciones climatológicas, el volumen de carga manejada y otros factores similares.

Aunque en los últimos años se han hecho diversos esfuerzos para mejorar los sistemas de ayudas a la navegación, existen todavía múltiples deficiencias que entorpecen el movimiento fluido del tráfico marítimo (véase el cuadro 3). Los mejoramientos logrados han consistido esencialmente en la reducción del tiempo de permanencia de las naves en el puerto y en un aumento del grado de utilización de los atracaderos. Para ello se han adoptado distintas medidas como el servicio obligatorio de practicaje y el uso de remolcadores.

En cierto sentido, al limitado desarrollo de las flotas centroamericanas de altura debe atribuirse el criterio de reducir al máximo los costos de inversión y operación de las instalaciones portuarias, en perjuicio de los intereses navieros. Por otro lado, la carencia de una política conjunta frente a las conferencias internacionales explica, en parte, que las mejoras o el establecimiento de algunos puertos eficientes no se hayan traducido en un tratamiento más favorable en materia de tarifas marítimas.

De lo anterior se desprende que, mientras no se cuente con una flota centroamericana propia o se obtengan adecuadas compensaciones tarifarias equivalentes a los mejores costos del transporte marítimo que las mejoras portuarias representen, no existirá mayor interés en adecuar las ayudas a la navegación.

iii) Tipos de puertos. Atendiendo a las características de las instalaciones portuarias y al movimiento relativo de las distintas clases de carga, los puertos de altura de la región se han clasificado en 12 terminales dedicadas al manero de carga general; 4 terminales en las que

Quadro 3

CENTROAMERICA Y PANAMA: AYUDAS A LA NAVEGACION

País y puerto	Servicio de práctico	Servicio de remolcador	Telecomunicaciones	Instalación faros, boyas y balizas	Cartas marítimas
<u>Guatemala</u>					
Matías de Gálvez	Si	Si	No	Apropiada	Poco confiable
Puerto Barrios	Si	Si	No	Apropiada	Poco confiable
Champerico	No necesario	Si <u>a/</u>	No	Apropiada	Poco confiable
San José	No necesario	Si <u>a/</u>	No	Apropiada	Poco confiable
<u>El Salvador</u>					
Acajutla	Si	Si	Si	Apropiada	Poco confiable
La Libertad	No necesario	Si <u>a/</u>	No	Inapropiada	Poco confiable
Cutuco-La Unión	Si	No	Si	Apropiada	Poco confiable
<u>Honduras</u>					
Puerto Cortés	No <u>b/</u>	No <u>b/</u>	No	Insuficientes	Poco confiable
La Ceiba	No necesario	No	No	Apropiada	Poco confiable
Tela	No necesario	No	No	Apropiada	Poco confiable
Amapala-San Lorenzo	No	Si <u>a/</u>	No	Apropiada	Poco confiable
<u>Nicaragua</u>					
Corinto	Si	No	No	Apropiada	Poco confiable
Bluefields	Si	Si <u>a/</u>	No	Apropiada	Poco confiable
Isabel	No	No	No	Inapropiada	Poco confiable
Gabezas	No	No	No	Inapropiada	Poco confiable
Somoza	No	Si	No	Apropiada	Poco confiable
San Juan del Sur	No	Si <u>a/</u>	No	Inapropiada	Poco confiable

/Continúa

E/CN.19/CCE/SG.3/21
 LAO/LAT/75
 P48.15

Cuadro 3 (Conclusión)

País y puerto	Servicio de práctico	Servicio de remolcador	Telecomunicaciones	Instalación faros, boyas y balizas	Cartas marítimas
<u>Costa Rica</u>					
Limón	Si	No	No	Apropiada	Poco confiable
Puntarenas	Si	Si	No	Apropiada	Poco confiable
Golfito	Si	Si	No	Apropiada	Poco confiable
<u>Panamá</u>					
Balboa	Si	Si	Si	Apropiada	Confiable
Cristóbal	Si	Si	Si	Apropiada	Confiable
Almirante	No	Si	No	Apropiada	Poco confiable
Armuelles	No	No	No	Apropiada	Poco confiable

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Utilizado para movilizar lanchones de barco a muelle.

b/ A la fecha no se ha establecido este servicio, pero el movimiento de carga y el mejor aprovechamiento de los atracaderos hace muy recomendable implantarlo.

/predomina

predomina el movimiento de la carga general y de productos del petróleo; 2 donde, aparte de la carga general, se manejan embarques de banano; 2 puertos exclusivamente bananeros; uno especializado en petróleo, y otro dedicado al tráfico de productos minerales. (Véase el cuadro 4.)

Como se verá más adelante, la clasificación anterior es útil para comparar la eficiencia y rendimientos de las instalaciones portuarias además de servir otros propósitos. Los puertos que manejan productos homogéneos y disponen de equipos especializados registran en promedio costos menores de operación y coeficientes de eficiencia más elevados, en comparación con los que mueven carga general. No obstante ser este el caso general de Centroamérica, como lo demuestran los puertos dedicados en forma exclusiva al tráfico del petróleo o del banano, existen varias excepciones importantes que son atribuibles a diferencias muy marcadas en la eficiencia del funcionamiento de las terminales portuarias. (Véanse adelante el apartado VIII y el cuadro 9.)

iv) Muelles y atracaderos. Los puertos internacionales de la región disponen en total de 31 muelles --27 de penetración y 4 marginales--, incluyendo los que utilizan lanchas o gabarras en las terminales de rada abierta. (Véase el cuadro 5.)^{7/}

Los atracaderos que permiten el servicio directo a las naves suman alrededor de 60, 22 de los cuales se encuentran en los puertos de la zona del canal. Las modernas terminales portuarias establecidas recientemente en Centroamérica apenas disponen de ocho atracaderos. En la mayoría de los casos, el resto de las instalaciones fueron construidas hace varias décadas y prestan servicios relativamente poco eficientes, sobre todo por lo que respecta a la prolongada permanencia promedio de las embarcaciones en los puertos. Este hecho, unido a otros factores, ha tendido a concentrar el movimiento de carga en los puertos más eficientes, y a crear problemas de congestión en algunos de ellos, mientras en otros existe capacidad excedente en el uso de los atracaderos. Los proyectos de ampliación

^{7/} Aunque a primera vista parece excesivo el número de muelles, debe tenerse en cuenta que sólo los dos de la Zona del Canal de Panamá cuentan con 7 de ellos.

de las construcciones se espera que habrán de resolver muchas de las dificultades apuntadas. Sin embargo, mientras esas obras se materializan, convendría estudiar las posibilidades de lograr una mejor distribución de la carga y un manejo más eficiente de la misma.^{8/}

v) Instalaciones de almacenamiento. En términos generales, se acepta que las terminales portuarias modernas deben disponer de un área total de almacenamiento de unos 11 500 metros cuadrados por atracadero; el grado de suficiencia o de insuficiencia de las superficies de almacenamiento depende, sin embargo, de toda una serie de factores, como el tipo de carga, los equipos de movilización de las mercaderías, las tarifas y los períodos de almacenamiento gratuito en las bodegas del puerto o la aduana y los sistemas de transporte o acceso a las terminales portuarias.

De acuerdo con esas circunstancias, se ha procurado hacer una evaluación preliminar de la situación existente a este respecto en los principales puertos centroamericanos. (Véase el cuadro 6.) Algunas de las nuevas instalaciones (como Acajutla y Corinto) han enfrentado los problemas aplicando políticas distintas en cuanto a emplear sus almacenes como "tránsito" o "depósito", y mejorando las relaciones entre las aduanas y las terminales portuarias.

En otros casos parecen existir superficies sobrantes de almacenamiento, en relación a los volúmenes de carga que suelen manejar. Por último, se observan dificultades más o menos graves de almacenamiento en otros puertos, porque las superficies son insuficientes, están mal ubicadas o se destinan simultáneamente a varios usos. Pero también influyen en el funcionamiento de los puertos otros factores, como la política de tarifas o las relaciones aduana-puerto, que con frecuencia tienden a prolongar excesivamente los períodos en que las mercancías permanecen en las instalaciones portuarias.

^{8/} Como es evidente, el aprovechamiento de estas posibilidades está limitado por la disponibilidad de vías terrestres de comunicación entre las terminales con sobrantes de capacidad y las zonas servidas por los puertos donde se producen congestiones.

Cuadro 4

CENTROAMERICA Y PANAMA: CLASIFICACION DE LOS PUERTOS DE
CARGA INTERNACIONAL, 1966 a/

País y puerto	Carga de importación y exportación manejada (miles de toneladas)	Clasificación del puerto, atendiendo a tipo de instalaciones y porcentajes de cargas principales manejadas (porcientos)					Productos minerales
		Carga general	Carga general y petróleo	Carga general y banano	Banano	Petróleo	
<u>Centroamérica y Panamá</u>	<u>7 748</u>						
<u>Centroamérica</u>	<u>6 160</u>						
<u>Guatemala</u>	<u>1 098</u>						
Matías de Gálvez	567	59	-	-	-	-	-
Barrios	279	75	-	-	-	-	-
Chamerico	104	100	-	-	-	-	-
San José	148	-	20, 80 ^{b/}	-	-	-	-
<u>El Salvador</u>	<u>1 494</u>						
Acajutla	1 080	-	36, 64 ^{c/}	-	-	-	-
La Libertad	74	91	-	-	-	-	-
Cutuco-La Unión	340	-	51, 49	-	-	-	-
<u>Honduras</u>	<u>1 495</u>						
Cortés	1 016	-	-	27, 57 ^{b/}	-	-	-
Tela	156	61	-	-	-	-	-
La Ceiba (1 765)	218	-	-	-	80	-	-
Amapala	105	100	-	-	-	-	-
<u>Nicaragua</u>	<u>1 018</u>						
Corinto	592	95	-	-	-	-	-
Bluefields	26	100	-	-	-	-	-
Isabel	49	-	-	-	-	-	84
Cabezas	34	80	-	-	-	-	-
Somoza	281	-	-	-	-	80	-
San Juan del Sur	31	100	-	-	-	-	-
<u>Costa Rica</u>	<u>1 055</u>						
Limón	418	-	-	55, 15 ^{b/}	-	-	-
Puntarenas	357	-	53, 48 ^{d/}	-	-	-	-
Golfito	280	-	-	-	77	-	-
<u>Panamá</u>	<u>1 588</u>						
Balboa	418	100	-	-	-	-	-
Cristóbal	357	100	-	-	-	-	-
Almirante	242	-	-	-	82	-	-
Amueles	234	-	-	-	78	-	-

...ias.

...ca carga general.

...fuera de las instalaciones portuarias.

...ga en Caldera a unos 20 kilómetros de Puntarenas; a partir

...miento de importación de petróleo se concentrará en Limón.

Cuadro 5

CENTROAMERICA Y PANAMA: MUELLES Y ATRACADEROS^{a/}

País y puerto	Muelles			Carga por atracadero (miles de toneladas)
	Número	Tipo	Atracaderos (número)	
<u>Centroamérica y Panamá</u>	<u>31</u>		<u>60</u>	
<u>Guatemala</u>	<u>4</u>		<u>7</u>	
Matías de Gálvez	1	marginal	3	189
Puerto Barrios	1	penetración	4	70
Champerico	1	penetración	b/	-
San José	1	penetración	b/	-
<u>El Salvador</u>	<u>3</u>		<u>4</u>	
Acajutla	1	penetración	2	540
La Libertad	1	penetración	b/	-
Cutuco-La Unión	1	penetración	2	170
<u>Honduras</u>	<u>5</u>		<u>8</u>	
Cortés	2	marginal	4	254
La Ceiba	1	penetración	2	78
Tela	1	penetración	2	109
Amapala-San Lorenzo	1	penetración	b/	-
<u>Nicaragua</u>	<u>6</u>		<u>7</u>	
Corinto	1	marginal	3	197
Bluefields	1	penetración	c/	-
Isabel	1	penetración	2	25
Cabezas	1	penetración	2	17
Somoza	1	marginal	a/	281
San Juan del Sur	1	penetración	a/	-
<u>Costa Rica</u>	<u>4</u>		<u>8</u>	
Limón	2	penetración	4	104
Puntarenas	1	penetración	2	178
Golfito	1	penetración	2	140
<u>Panamá</u>	<u>9</u>		<u>26</u>	
Balboa	4	penetración	13	32
Cristóbal	3	penetración	9	40
Almirante	1	penetración	2	121
Armuelles	1	penetración	2	117

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Se excluyen atracaderos menores y terminales para buques petroleros.

b/ Sólo se dispone de atracaderos para lanchones.

Cuadro 6

CENTROAMERICA Y PANAMA: AREAS DE ALMACENAMIENTO^{a/}

(Metros cuadrados)

País y puerto	Area de almacenamiento		Suficiente
	Cubierta	A cielo abierto	
<u>Guatemala</u>			
Matías de Gálvez	18 304	35 000	si
Barrios	41 328	25 000	si
Champerico	31 335	13 000	si
San José	11 130	8 174	no
<u>El Salvador</u>			
Acajutla	26 000	33 000	si
La Libertad	3 940	2 000 <u>b/</u>	no
Cutuco-La Unión	64 203	32 400	si
<u>Honduras</u>			
Cortés	5 600	4 020	no
Tela	700	3 000 <u>b/</u>	no
La Ceiba	1 320	1 200 <u>b/</u>	si
Amapala-San Lorenzo	4 000	5 500	no
<u>Nicaragua</u>			
Corinto	11 854	21 993	si
Bluefields	2 604	2 000 <u>b/</u>	si
Isabel	1 000 <u>b/</u>	1 000 <u>b/</u>	si
Cabezas	1 000 <u>b/</u>	1 500 <u>b/</u>	si
Somoza	12 000 <u>c/</u>	4 000 <u>b/</u>	si
San Juan del Sur	4 615	1 000 <u>b/</u>	si
<u>Costa Rica</u>			
Limón	8 366	10 550	no
Puntarenas	13 975	1 400	no
Golfito	-	-	si <u>d/</u>
<u>Panamá</u>			
Balboa	51 850	24 095	si
Cristóbal	190 625	47 275	si
Almirante	...	...	...
Armuelles	...	...	...

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Se excluyen los tanques de almacenamiento de líquidos.b/ Estimado.c/ Parcialmente estimado.d/ Las áreas de depósito están localizadas fuera del recinto portuario y la mayor parte de la carga manejada corresponde a banano./vi) Movimiento

vi) Movimiento de barcos y carga. En 1966, la carga movilizada por los puertos de altura de la región ascendió a 7.8 millones de toneladas, de la cual el 44.6 por ciento correspondió al tráfico de exportación y el resto al de importaciones. Excluido Panamá, las cifras anteriores suman un total de 6.2 millones de toneladas. (Véase el cuadro 7.)

A su vez, los barcos que atracaron o fondearon en puertos centro-americanos sumaron 6 017 en el mismo año de 1966. De relacionarse el movimiento de carga con el número de naves, se obtiene un promedio de 1 025 toneladas por barco. Esta cifra es muy reducida si se compara con la de otros países.^{9/}

En gran medida, el fenómeno es atribuible al uso de barcos de desplazamiento muy pequeño cuyos costos de operación exigen la fijación de tarifas elevadas y que, además, son causa de congestionamientos en los atracaderos de varios puertos de la región.

Los coeficientes de operación de carga por embarcación varían ampliamente, por supuesto, según el tipo de puerto y el de la mercancía transportada. En términos generales, las terminales de rada abierta tienen los menores promedios mientras las especializadas en petróleo o banano suelen alcanzar niveles de productividad sensiblemente superiores. Todo ello se refleja, además, en una importante concentración del tráfico en los puertos que disponen de las mejores instalaciones.^{10/} La tendencia hacia la concentración del movimiento de comercio internacional habrá de mantenerse en el futuro como resultado de los programas de ampliación y mejoramiento de dichas terminales. Es posible prever, en consecuencia, un mejoramiento paulatino de la eficiencia y los rendimientos que beneficiará a todos los países de la región. Conviene orientar adecuadamente en cualquier caso el proceso de desarrollo portuario, con el propósito de encontrar empleo a los trabajadores que resulten afectados por el desplazamiento.

^{9/} Si se toma en cuenta exclusivamente la carga seca, el promedio apenas llega a 544 toneladas por nave.

^{10/} Los puertos de Matías de Gálvez, Barrios, Acajutla, Cutuco-La Unión, Cortés, Corinto, Limón y Puntarenas, manejan alrededor del 60 por ciento de la carga regional.

Cuadro 7

CENTROAMERICA Y PANAMA: MOVIMIENTO DE CARGA Y BARCOS POR PUERTO, 1966

País y puerto	Exporta-	Importa-	Total	Barcos (número)	Carga por barco (toneladas)
	ciones	ciones			
	miles de toneladas				
<u>Centroamérica y Panamá</u>	<u>3 463</u>	<u>4 285</u>	<u>7 748</u>		
<u>Centroamérica</u>	<u>2 812</u>	<u>3 348</u>	<u>6 160</u>	<u>6 017</u>	<u>1 025</u>
<u>Guatemala</u>	<u>372</u>	<u>726</u>	<u>1 098</u>	<u>1 691</u>	<u>649</u>
Matías de Gálvez	107	460	567	564	1 022
Barrios	108	171	279	701	398
Champerico	79	25	104	185	552
San José	78	70	148	241	614
<u>El Salvador</u>	<u>494</u>	<u>1 000</u>	<u>1 494</u>	<u>1 132</u>	<u>1 320</u>
Acajutla	382	698	1 080	433	2 490
La Libertad	17	57	74	300	247
Cutuco-La Unión	95	245	340	399	852
<u>Honduras</u>	<u>1 042</u>	<u>453</u>	<u>1 495</u>	<u>1 156</u>	<u>1 292</u>
Cortés	754	262	1 016	652	1 560
Tela	33	123	156	140	1 115
La Ceiba (1965)	173	45	218	200	1 090
Amapala-San Lorenzo	82	23	105	164	640
<u>Nicaragua</u>	<u>427</u>	<u>591</u>	<u>1 018</u>	<u>945</u>	<u>1 080</u>
Corinto	333	259	592	606	977
Bluefields	14	12	26	...	...
Isabel	43	6	49	54	907
Cabezas	23	11	34	94	362
Somoza (1965)	9	272	281	...	...
San Juan del Sur	5	31	36	191	396
<u>Costa Rica</u>	<u>477</u>	<u>578</u>	<u>1 055</u>	<u>1 093</u>	<u>965</u>
Limón	208	210	418	461	907
Puntarenas	50	307	357	443	806
Golfito	219	61	280	189	1 481
<u>Panamá</u>	<u>651</u>	<u>937</u>	<u>1 588</u>		
Balboa	82 ^{a/}	244	326	...	
Cristóbal	183 ^{b/}	603	786	...	
Almirante	200	42	242	...	
Armuelles	186	48	234	...	

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Incluye 19 000 toneladas de mercancías en tránsito.

b/ Incluye 116 000 toneladas de mercancías en tránsito.

/de instalaciones

de instalaciones marginales, y aprovechar plenamente las ventajas que ofrece el planeamiento conjunto de nuevas terminales o la operación mancomunada de algunas de las existentes.

vii) Régimen de propiedad y administración. Alrededor de la mitad de los puertos de altura opera mediante concesiones otorgadas a particulares para uso exclusivo o para servicio público. El resto es de propiedad mixta o exclusivamente del estado. (Véase el cuadro 8.)

De los 12 puertos que manejan compañías privadas, 9 están asociados a las empresas ferroviarias y muchos de ellos son manejados por las empresas bananeras. De los 3 restantes, uno se dedica al movimiento de productos mineros, otro al de productos forestales y sólo uno --Puerto Somoza--, presta servicios exclusivamente públicos.

Las características de las concesiones son muy variadas; pero en la mayoría de los casos no se ajustan a los principios aceptados habitualmente como norma en la prestación de servicios públicos. La legislación y los términos de los contratos no se han modernizado en la forma que se ha hecho en sectores como el de la electrificación, el de los recursos hidráulicos, y el transporte terrestre.^{11/}

Cabe señalar, por otro lado, que apenas una cuarta parte de las instalaciones cuenta con acceso múltiple para ferrocarril y carretera. Todavía en la actualidad algunos de los puertos atendidos por el ferrocarril ofrecen tarifas combinadas de transporte terrestre y cargas portuarias que no se conceden a otras empresas transportistas, (camiones) y se dan casos en los que se prohíbe, a estas últimas, el acceso al recinto portuario. En períodos anteriores, este tipo de política provocó la fijación de tarifas elevadas y creó alicientes para el establecimiento de nuevos puertos, en algunas ocasiones sin que las necesidades reales del tráfico lo justificaran.

Aunque todos los países centroamericanos que todavía no lo habían hecho, han decidido crear "autoridades nacionales" encargadas del manejo de los puertos, son muy diversos los regímenes de administración. En El Salvador, Honduras y recientemente en Nicaragua se establecieron

^{11/} Constituye una excepción la concesión otorgada para normar el funcionamiento de Puerto Isabel en Nicaragua.

Cuadro 8

CENTROAMERICA Y PANAMA: REGIMENES DE PROPIEDAD Y ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS

<u>País</u>	<u>Propiedad</u>	<u>Empresa administradora</u>	<u>Tipo de acceso</u>
<u>Guatemala</u>			
Matías de Gálvez	Nacional	Empresa Nac. Port. Matías de Gálvez	Carretero
Barrios	Concesión	Ferr. Internac. de Centroamérica	Ferrocarrilero
Champerico	Nacional	Emp. Portuaria Nac. de Champerico	Carretero
San José	Concesión ^{a/}	Agencia Marítima, S.A.	Ferrocarrilero
<u>El Salvador</u>			
Acajutla	Nacional	Comisión Ejec. Portuaria Autónoma	Mixto
La Libertad	Nacional	Comisión Ejec. Portuaria Autónoma	Carretero
Cutuco-La Unión	Concesión	Ferr. Internac. de Centroamérica	Ferrocarrilero
<u>Honduras</u>			
Cortés	Nacional	Empresa Nac. Portuaria de Honduras	Mixto
Tela	Concesión	Tela Railroad Company	Ferrocarrilero
Ceiba	Concesión	Standard Fruit Company	Ferrocarrilero
Amapala-San Lorenzo	Nacional	Administración Nac. de Aduanas	Carretero
<u>Nicaragua</u>			
Corinto	Nacional	Autoridad Portuaria de Corinto	Mixto
Bluefields	Nacional	Administración Nac. de Aduanas	Lanchones
Isabel	Concesión ^{b/}	La Luz Mine Ltda.	Lanchones
Cabezas	Concesión ^{b/}	Administración Nac. de Aduanas ^{b/}	Carretero
Somoza	Concesión	Concablesnic Co.	Carretero
San Juan del Sur	Nacional	Administración Nac. de Aduanas	
<u>Costa Rica</u>			
Limón	Concesión	Northern Railway Co. ^{c/}	Ferrocarrilero
Limón	Nacional <u>d/</u>	Junta Admiva, Port. y desarrollo económico vertiente atlántica <u>d/</u>	Mixto
Puntarenas	Nacional	Ferrocarril eléctrico al Pacífico	Ferrocarrilero
Golfito	Concesión	Cía. Bananera de Costa Rica	Ferrocarrilero
<u>Panamá</u>			
Balboa	Concesión	Compañía del Canal de Panamá	Mixto
Cristóbal	Concesión	Compañía del Canal de Panamá	Mixto
Almirante	Concesión	Chiriquí Land Company	Ferrocarrilero
Armuelles	Nacional	Chiriquí Land Company	Ferrocarrilero

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Concesionado a Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica, empresa que subcontrató su administración con la Agencia Marítima, S.A. (Grace Co.).b/ Propiedad de la Standard Fruit Co., administrado por el Estado.c/ La Northern Railway Co., opera el muelle principal y los accesos al ferrocarril.d/ Opera un muelle de madera de un solo atracadero.

/recientemente

recientemente autoridades portuarias nacionales. Por su parte, los puertos de Matías de Gálvez y Champerico, en Guatemala, se encuentran a cargo de organismos gubernamentales autónomos que no tienen jurisdicción sobre todo el sistema portuario, pero manejan las principales instalaciones de sus respectivos países.

viii) Costos e ingresos. Aunque no se obtuvo información completa sobre los resultados de operación de todos los puertos de altura, debido a que se siguen procedimientos contables distintos que limitan la comparabilidad de los datos, se ha procurado evaluar preliminarmente sus coeficientes de explotación. (Véase el cuadro 9.) Parecen variar éstos en sentido inverso al del grado de mecanización o especialización de los puertos (como sucede en Tela, Golfito, Almirante y Armuelles), y de acuerdo con el grado de utilización de las instalaciones y el porcentaje de carga general que manejan. Por otro lado, incluso eliminando los factores anteriores, se observan discrepancias bastante grandes entre las tarifas cobradas, que obedecen fundamentalmente a la eficiencia con que se realizan las operaciones. Así, las instalaciones modernas --como las de Corinto y Acajutla-- a pesar de registrar coeficientes de explotación relativamente bajos, recaudan los ingresos más reducidos por unidad de carga movilizada.^{12/} Las terminales de rada abierta se encuentran en cambio en la situación opuesta, es decir, no se caracterizan por rendimientos financieros comparativamente favorables a pesar de recolectar altos derechos.

No pudo obtenerse información completa para estimar la depreciación de las instalaciones y el financiamiento de futuras ampliaciones. Todo hace suponer, sin embargo, que en la generalidad de los casos los ingresos resultan insuficientes para reunir los fondos que pudieran satisfacer las exigencias de ampliación y modernización de los puertos, y con toda probabilidad habrá que recurrir en el futuro al financiamiento internacional o a la transferencia de fondos de los gobiernos centrales.

^{12/} Los rendimientos de dichos puertos podrán aumentarse más todavía cuando se puedan procurar empleos remunerativos a los excedentes de personal que ha provocado la mecanización de las operaciones.

CENTROAMERICA Y PANAMA: RESULTADOS ECONOMICOS, 1966

País y puerto	Ingresos	Gastos	Superávit o déficit	Coeficiente de explota- ción (2/1) (4)	Ingreso por toneladas de carga movili- zada (dólares) (5)
	Miles de dólares				
	(1)	(2)	(3)		
<u>Guatemala</u>					
Matías de Gálvez	2 149	1 581	567	74	3.86
Barrios	928	985	- 57	106	3.32
Champerico	857	642	215	75	8.24
San José a/	241	17	224	7	...
<u>El Salvador</u>					
Acajutla	2 681	2 328	353	87	2.48
La Libertad	860	655	205	76	11.60
Cutuco-La Unión	1 410	1 318	92	93	4.16
<u>Honduras</u>					
Cortés b/	502	175	27	40	...
Tela	131	67	64	48	0.84
La Ceiba	...	...	...	...	...
Amapala-San Lorenzo	2 126	...	...	...	20.25
<u>Nicaragua</u>					
Corinto	1 629	1 326	303	81	2.75
Bluefields	...	...	...	...	...
Isabel	...	118	...	...	...
Cabezas	71	61	10	86	2.08
Somoza	...	...	...	...	...
San Juan del Sur	...	...	...	...	...
<u>Costa Rica</u>					
Limón c/	1 780	1 591	189	90	2.53
Puntarenas	1 122	1 105	17	98	3.14
Golfito	113	66	47	58	0.40
<u>Panamá</u>					
Balboa y Cristóbal	8 813	7 883	930	89	7.92
Almirante	...	...	...	...	...
Armuelles	...	...	...	...	...

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Datos indirectos de los ingresos --y ciertos gastos menores-- percibidos por los Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica de la Agencia Marítima, S.A. por el contrato de administración del puerto.

b/ Corresponde a los resultados económicos de los primeros cinco meses y medio del año y a las actividades de la Empresa Nacional Portuaria.

c/ Corresponde al período julio de 1965 a junio de 1966 para una carga total de 418 000 toneladas.

ix) Personal ocupado. El empleo generado en los puertos dedicados al tráfico internacional, ascendía en 1966 a unas 10 000 personas. (Véase el cuadro 10). Si se relaciona esa cifra con la de carga movilizada, se obtiene un nivel de apenas 775 toneladas por hombre ocupado y de excluirse Panamá el promedio se reduce a 730 toneladas, lo cual señala claramente la baja productividad y también una situación de sobreocupación.^{13/}

El exceso de personal constituye uno de los principales problemas a que se enfrentan muchas de las terminales portuarias de Centroamérica. Una estimación conservadora, sin considerar cambios en las formas de manejo del tráfico, indica excedentes de mano de obra del orden del 50 por ciento en los 8 puertos de mayor movimiento de la región. Se trata ciertamente de una cuestión compleja, puesto que a los factores económicos se agregan otros de orden social. Sin embargo no parece que la distribución neta al empleo que pueda obtenerse con las prácticas actuales compense los sacrificios en costos, eficiencia y niveles de salario, por lo que convendría investigar soluciones que no comprometan el buen funcionamiento de los puertos. Los sistemas de trabajo establecidos, además de implicar costos elevados de maniobra y lentitud en el manejo de las mercaderías han dado lugar a la fijación de métodos de remuneración poco satisfactorios desde el punto de vista del nivel de vida de los obreros y del mejoramiento de su eficiencia productiva.^{14/}

La mecanización de algunas de las operaciones portuarias permitiría reducir el costo de la tonelada de carga a cifras que producirían excedentes respecto al costo actual superior a los 50 centavos de dólar. De esta manera, el aumento de los rendimientos se traduciría en un incremento de ingresos que fluctuaría alrededor de 3.5 millones de dólares y permitiría la fijación de escalas de salarios mucho más equitativos. Dichos ingresos facilitarían a su vez la realización de inversiones en las instalaciones portuarias o el financiamiento de otras actividades encaminadas a crear fuentes complementarias de empleo.

^{13/} En los 8 puertos principales, la ocupación ascendía en 1960 a 5 292 obreros, lo cual equivale, como cifra media, a sólo 650 toneladas por hombre al año.

^{14/} Por ejemplo, en uno de los principales puertos el 48 por ciento de los trabajadores percibían, en 1967, sueldos menores de 40 dólares mensuales mientras sólo el 2.7 recibe pagos superiores a 120 dólares. De la misma manera, en otro puerto de similar importancia, el promedio de salarios es de menos de 52 dólares por mes.

Cuadro 10

CENTROAMERICA Y PANAMA: ^{a/} PERSONAL OCUPADO EN TERMINALES
PORTUARIAS, 1966

(Número)

País y puerto	Personal ocupado		
	Total	Obrero	Adminis- trativo
<u>Centroamérica</u>	<u>7 309</u>	<u>6 905</u>	<u>480</u>
<u>Guatemala</u>	<u>3 398</u>	<u>3 190</u>	<u>203</u>
Matías de Gálvez	876	835	41
Barrios	868	818	50
Champerico	743	692	51
San José	911	850	61
<u>El Salvador</u>	<u>1 565</u>	<u>1 442</u>	<u>123</u> ^{b/}
Acajutla	570	530	40 ^{b/}
La Libertad	458	415	43 ^{b/}
La Unión-Cutuco	537	497	40 ^{b/}
<u>Honduras</u>	<u>385</u> ^{b/}	<u>152</u>	<u>14</u>
Cortés	219 ^{b/}	...	...
Tela	166	152	14
La Ceiba	...	...	...
Amapala- San Lorenzo	...	...	...
<u>Nicaragua</u>	<u>958</u>	<u>897</u>	<u>61</u>
Corinto	818	770	48
Bluefields	...	...	...
Isabel	74	69	5
Cabezas	...	...	...
Somoza	...	...	...
San Juan del Sur	66	58 ^{c/}	8 ^{c/}
<u>Costa Rica</u>	<u>1 303</u>	<u>1 224</u>	<u>79</u>
Limón ^{d/}	670	650	20 ^{c/}
Puntarenas	374	342	32 ^{c/}
Golfito	259	232	27

Fuente: Empresas portuarias.

- [/] No se obtuvo información de Panamá.
^{b/} Sólo comprende al personal empleado por la Empresa Nacional Portuaria de Honduras (alrededor del 25 por ciento del total.
^{c/} Cifras estimadas con base en información parcial.
^{d/} Sólo comprende al personal de la Northern Railway Co.; se excluye el personal de JAPDEVA y los trabajadores ocupados en el tráfico del banano.

/Lo anterior

Lo anterior no significa que se trate de problemas sencillos, ni que puedan solucionarse a muy corto plazo; pero conviene insistir en la necesidad de diseñar programas de mejoramiento donde se evalúen rigurosamente las distintas políticas de empleo desde el punto de vista de la eficiencia de los servicios y se identifiquen nuevas fuentes de ocupación que no descansen exclusivamente en las propias actividades portuarias.

La situación descrita se relaciona directamente con la contratación de fuertes contingentes de trabajadores eventuales. En otras palabras, más que recurrir a la fijación de jornadas extraordinarias al personal de base, mensualmente se ocupan nuevos obreros durante los períodos en que se acumula el comercio de exportación o importación. Tales prácticas, aunque puedan significar temporalmente alguna reducción en los costos de la mano de obra, constituyen a más largo plazo un serio impedimento para el mejoramiento de los sistemas de trabajo, aparte de inconvenientes relacionados con el control y vigilancia de los recintos portuarios, el trastorno del mercado de trabajo y la imposibilidad de otorgar prestaciones adecuadas a los operarios.

x) Consideraciones finales. En páginas anteriores se han procurado presentar, a grandes rasgos, los principales problemas que afectan al funcionamiento de los puertos del Istmo Centroamericano. En el capítulo subsiguiente se examinará en detalle cada uno de esos problemas y se fundamentarán las conclusiones y recomendaciones que se han venido adelantando sobre la base de la situación que prevalece en los 8 principales puertos de la región.

El análisis se ha centrado en las cuestiones que atañen más directamente al funcionamiento de las terminales portuarias. Existen, desde luego, otros problemas a los que sólo se ha prestado atención secundaria. Se refieren a las insuficiencias de las vías de acceso a los puertos y a la falta de disponibilidad de los equipos de transporte que obstaculizan la rápida movilización de la carga; de puerto a mercados y centros de producción; a la inadecuada reglamentación con respecto a tarifas de almacenamiento y retiro de las mercaderías o a la inexistencia de una política regional encaminada a obtener un tratamiento mejor de las Conferencias navieras internacionales^{15/} que sea congruente con el volumen del tráfico internacional de Centroamérica y con los mejoramientos que se introducen en los servicios portuarios.

^{15/} Obsérvese sobre este último punto que la fijación de tarifas a niveles elevados, además de sus implicaciones en los costos del transporte, alientan el uso de embarcaciones de pequeño calado que agudizan el con- gestionamiento de los atracaderos durante las épocas de concentración del tráfico.

/b) Transporte

b) Transporte marítimo

1) La organización de los servicios. Centroamérica cuenta con servicios marítimos regulares que la comunican con los principales puertos de países altamente industrializados y con algunos de América Latina.

En 1965, las exportaciones fuera de la región (excepto Panamá), significaron en volumen de carga 2,3 millones de toneladas que se movilizaron principalmente por vía marítima.^{16/} Los Estados Unidos absorbieron alrededor del 50 por ciento de este total; correspondió el 25 por ciento a Europa, el 16 por ciento a Asia (principalmente al Japón) y cerca del 7 por ciento a Sudamérica (Venezuela y Colombia fundamentalmente).

Por su parte, las importaciones alcanzaron en 1965 un nivel de 3,4 millones de toneladas, poco más del 48 por ciento del cual se originó en Sudamérica y el Caribe (en su mayor parte, adquisiciones de petróleo y derivados), el 31 por ciento en los Estados Unidos, y el resto en Europa (17 por ciento) y Asia (4 por ciento).

Las cifras anteriores ponen de manifiesto serios desequilibrios en el tráfico con terceros países o regiones que tienden a encarecer el costo del transporte y sobre todo al establecimiento de tarifas diferenciales poco favorables a Centroamérica. Está cobrando impulso la práctica de emplear las embarcaciones con destino a la región para el transporte de mercancías de bajo valor unitario usadas como lastre a las que se fijan tarifas extraordinariamente reducidas. En tales circunstancias, los costos de transporte que cubren las exportaciones subsidian de hecho al comercio de importación y además alientan condiciones de competencia desleal en perjuicio del proceso interno de industrialización.

Por otra parte, con la excepción del banano y el petróleo, el grueso del tráfico se realiza por barcos de carga general que implican por lo común elevados costos de operación. Los sistemas modernos de carga unificada (unit loads o containers) apenas comienzan a utilizarse y representan una fracción insignificante del volumen total del comercio.^{17/}

^{16/} Aproximadamente el 81 por ciento del comercio internacional total corresponde a la carga servida por el transporte marítimo.

^{17/} En 1966, se movilizaron por ese sistema alrededor de 50 000 toneladas, principalmente a través del puerto de Matías de Gálvez.

A diferencia del tráfico intencional, las corrientes internas del intercambio regional utilizan preferentemente medios de transporte distintos al marítimo. En 1965, de un total de 719 000 toneladas movilizadas, apenas el 25 por ciento fue absorbido por esa clase de servicios, (principalmente petróleo y fertilizantes). Ello obedece, en parte, a la inexistencia de servicios públicos de cabotaje que permitan el transporte regular y a costo reducido de las mercancías que se producen en los países del Istmo Centroamericano. Esta situación crea obstáculos a la expansión del tráfico intrarregional y alienta importaciones innecesarias de terceros países en perjuicio sobre todo de productos de bajo valor unitario.

ii) Tarifas. Las tarifas marítimas que rigen en el Istmo Centroamericano se establecen en las Conferencias navieras internacionales, donde los países de la región no tienen representación oficial.

Este hecho asociado al incipiente desarrollo de las flotas centroamericanas, ha facilitado que el nivel y la estructura de las tarifas de transporte marítimo se fijen en función casi exclusiva de los intereses de las empresas o países que dominan el tráfico naviero internacional. En términos generales, los cargos que cubre el comercio de la región son elevados y no se ha experimentado ajuste alguno de conformidad con el mejoramiento de las instalaciones ni con la reducción de los períodos de espera de las naves en muchas de las terminales portuarias. La estructura de las tarifas contiene, asimismo, ciertos elementos de discriminación que tienden a favorecer los embarques de los países que exportan a Centroamérica. Además, como se indicó, la política de las conferencias navieras ha tendido a prolongar el uso de unidades anticuadas o de reducido desplazamiento en detrimento de la reducción de los costos, del descongestionamiento de los puertos y de la calidad de los servicios. A título ilustrativo puede señalarse que cerca del 40 por ciento de los barcos que tocan puertos centroamericanos registraban, en 1963, un desplazamiento neto inferior a 1 500 toneladas.

De no corregirse esa situación mediante la acción concertada de los gobiernos y las empresas, a base de programas coordinados de desarrollo de las facilidades portuarias, se corre el riesgo de aumentar las presiones sobre la balanza de pagos cuando es imperativo corregir desequilibrios que se

vienen acentuando. Parece pues, evidente la necesidad de iniciar cuanto antes la modernización de las instalaciones, la reducción del número de terminales, y la reorganización administrativa de los puertos, como pasos complementarios para impulsar una nueva política frente a las conferencias marítimas internacionales. Además de corregir los factores desfavorables que desalientan el intercambio equitativo con los mercados mundiales, habrá que crear las condiciones para que los avances tecnológicos en materia de transporte marítimo puedan beneficiar a los países de la región. Sería ilusorio pensar, por ejemplo, en la posibilidad de generalizar el sistema de carga unificada mientras las tarifas en vigor continúen alentando el uso de naves obsoletas o no se disponga de la organización interna adecuada.

En resumen, debe concederse la mayor importancia a contar con una estrategia regional que tienda a lograr el abaratamiento de las tarifas de transporte y las primas de seguro marítimo a las que se debe el encarecimiento de las importaciones con la consiguiente reducción de los ingresos netos en divisas, y el desaliento de la diversificación de las exportaciones a terceros países.

iii) Desarrollo de las flotas mercantes. La idea de crear una flota mercante centroamericana ha sido objeto de diversos estudios y ha contado con el apoyo general de los gobiernos de la región. Diversas circunstancias han impedido, sin embargo, formalizar los proyectos, a pesar de que los cálculos preliminares indican la posibilidad de obtener importantes ventajas económicas y de costos.

Algunos países han impulsado, no obstante, la promoción de sus propias marinas mercantes, entre las que se cuentan la MAMENIC Line, de Nicaragua, la FLOMERCA, de Guatemala y la TICA Line, de Costa Rica.

Las empresas centroamericanas iniciaron sus actividades sobre la base del arriendo de embarcaciones,^{18/} mientras lograban reunir un volumen de carga suficientemente amplio; el procedimiento le proporcionó la ventaja adicional de hacer más flexible el servicio y aprovechar los avances

^{18/} En 1966, las flotas nacionales disponían de 32 naves con un desplazamiento total de 112 000 toneladas, sólo 7 de las cuales habían sido adquiridas en propiedad.

técnicos de las características de diseño de los barcos. En este sentido, resulta satisfactorio comprobar los esfuerzos realizados por una empresa centroamericana con el propósito de implantar y extender el uso de los sistemas de carga unificada.

Los resultados de operación de las flotas nacionales han sido muy satisfactorios, en términos generales, por lo menos para dos de las empresas. La proporción de carga internacional que manejan ha ido aumentando progresivamente hasta alcanzar cerca del 9 por ciento del intercambio total. Sin embargo, son evidentes las ventajas que obtendrían si redujeran las tarifas a niveles razonables que eliminarían de la competencia un gran número de barcos anticuados que sólo puede llegar a Centroamérica gracias a las altas tarifas de fletes marítimos fijadas por las conferencias navieras. La salida de divisas por concepto de fletes y seguros marítimos ascendió en 1964 a 136 millones de dólares que representan más del 8 por ciento del valor total del comercio internacional.

Los hechos anotados han llevado gradualmente al convencimiento de la necesidad de participar activamente en las Conferencias Navieras Internacionales y de fortalecer la posición individual de negociación de cada país, mediante la elaboración de una política conjunta que se apoye en programas de colaboración de carácter regional. Al respecto, cabe señalar las conversaciones iniciadas recientemente entre la FLOMERCA, la MAMENIC Línea y la TICA Línea para crear una asociación centroamericana de armadores que fomentaría el apoyo gubernamental a las actividades marítimas, y el establecimiento de vínculos con la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAIAR). Todo ello ha de permitir, a su vez, iniciar sobre bases firmes las negociaciones con países determinados o con las conferencias navieras internacionales.

Cabe hacer, finalmente, algunas consideraciones sobre la política de otorgar licencias de abanderamiento de conveniencia que siguen algunos países del Istmo Centroamericano. Con excepción de Panamá, los ingresos derivados de esa fuente son tan reducidos que difícilmente justifican los inconvenientes que esas licencias implican. La continuación de tales prácticas habra de afectar probablemente las relaciones con terceros países y las posibilidades de establecer acuerdos de nivel latinoamericano, por una parte,

/y, por

y, por otra, las banderas de conveniencia reducen las perspectivas de empleo de personal nacional y amparan con frecuencia embarcaciones poco seguras y de altos costos que no reúnen las condiciones exigidas para recibir certificados de navegación en otros países.

Por todo ello, y por la conveniencia de modernizar muchos otros aspectos ya mencionados en materia de navegación y puertos, sería aconsejable impulsar los trabajos orientados a restablecer la legislación uniforme en la región con vistas a sentar las bases legales del desarrollo del sector del transporte marítimo.

c) Los programas de desarrollo portuario

El aumento de la demanda de servicios y los problemas de costos y gestionamiento de algunas terminales portuarias, han conducido a la elaboración de programas y proyectos encaminados a la construcción de nuevos puertos o a la ampliación y mejoramiento de las instalaciones en uso.

La inexistencia de una política regional de desarrollo portuario ha impedido, sin embargo, avanzar en el planteamiento de soluciones debidamente coordinadas que sin duda ofrecerían importantes ventajas a todos los miembros del mercado común. En la actualidad resulta ya evidente que la superposición de las zonas de influencia de algunos de los puertos principales podría traducirse en una redistribución de los volúmenes de carga que sería de beneficio recíproco; también resaltan las ventajas de planear conjuntamente la construcción de terminales que servirían a varios países como alternativas a proyectos de tamaño menos económico que entrañarían desperdicio y duplicación de inversiones.

En una primera etapa, la coordinación de los programas nacionales podría iniciarse mediante arreglos conjuntos en materia de operación de algunas terminales que se prestan al establecimiento ventajoso de normas de colaboración entre países (véase, más adelante, el capítulo V). Se abrirían gradualmente, de esta manera, posibilidades de mejoramiento en muy diversos campos: reducciones de las tarifas de fletes marítimos; una eliminación paulatina de ciertas instalaciones deficientes, previa determinación de las fuentes y programas de empleo alternativos; creación de

/las fuentes

las fuentes y programas de empleo alternativos; creación de estímulos a la sustitución de naves pequeñas o anticuadas por embarcaciones más modernas, y, sobre todo, una reducción de los requerimientos de capital y crédito externo que habrían de exigir los proyectos enfocados desde un punto de vista estrictamente nacional.

Se presenta a continuación un breve resumen de las principales características de los programas de desarrollo portuario de cada uno de los países de la región. (Véase el cuadro 11.)

1) Guatemala. Desde que se planeó la construcción de la moderna terminal de Matías de Gálvez se previó la posibilidad de realizar ampliaciones posteriores y de crear una zona industrial dentro del propio puerto. Se ha facilitado así la ejecución de los proyectos de ensanchamiento destinados a satisfacer el incremento de la demanda de servicios.

Las nuevas obras proyectadas representan una inversión de 6.6 millones de dólares y comprenden el aumento de la longitud del muelle marginal que adiciona tres nuevos atracaderos; la ampliación de las superficies de almacenamiento y bodegas, la adquisición de una grúa rodante de cincuenta toneladas y la instalación de vías ferroviarias para facilitar la exportación de minerales (níquel y azufre, principalmente).

El financiamiento de la inversión incluye la contratación de empréstitos en el exterior (5.3 millones de dólares) y aportaciones directas del Gobierno Central. Los estudios técnicos se encuentran terminados en la actualidad, ha sido adjudicada la licitación, y las obras se iniciaron en julio de 1967.^{19/}

El Gobierno de Guatemala examina también el proyecto de construir un nuevo puerto en el Pacífico, en sustitución de los de rada abierta de Champerico y San José. Han quedado concluidos algunos de los estudios básicos pero no se ha tomado una decisión definitiva en espera de resolver ciertos problemas relacionados con aspectos técnicos y de empleo de mano de obra en las terminales actualmente en operación. Por otro lado, la evaluación

^{19/} Siendo importantes las ventajas que traerá consigo la terminación de las obras mencionadas, acaso hubiera sido útil estudiar asimismo la posibilidad alternativa de aprovechar las instalaciones de puerto Barrios, dentro de un sistema coordinado de operación de ambas terminales.

Cuadro 11

CENTROAMERICA Y PANAMA:^{a/} LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO PORTUARIO
PREVISTOS PARA EL PERIODO 1967-72

País y puerto	Estudios técnicos de ingeniería	Período de construcción	Inversión (miles de dólares)	Número de atracaderos
<u>Centroamérica</u>			<u>46 855</u>	<u>22</u>
<u>Guatemala</u>				
Matías de Gálvez	Concluidos	1968-70	6 595	3
Nuevo Puerto en el Pacífico	No definidos aún	-	-	-
<u>El Salvador</u>				
Acajutla	Concluidos	1968-70	7 000	4
Nuevo Puerto en el Pacífico	No definidos aún	-	-	-
<u>Honduras</u>				
Cortés	Iniciados	1968-70	7 000	2
Nuevo Puerto en el Pacífico	Iniciados	1969-72	5 000 ^{b/}	2
<u>Nicaragua</u>				
Corinto	Iniciados	1969-71	7 000 ^{b/}	4
Nuevo Puerto en el Atlántico	Iniciados	-	-	-
<u>Costa Rica</u>				
Puntarenas	Iniciados	1969-70	3 600 ^{b/}	2
Limón (muelle bananero)	Concluidos	1968-68	2 500	2
Moín	Iniciados	1969-72	8 160 ^{b/}	3

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Panamá no tiene proyectos de ampliación o mejoramiento de las instalaciones portuarias.

b/ Cifras preliminares.

/del proyecto

del proyecto podría resultar afectada si se considera la posible alternativa de utilizar el puerto salvadoreño de Acajutla, mediante acuerdos similares a los establecidos para los puertos de Matías de Gálvez y Barrios que sirven a El Salvador.

ii) El Salvador. Los programas de desarrollo de los transportes marítimos de este país se refieren a la ampliación y construcción de obras de protección en el puerto de Acajutla. El proyecto, que se planea iniciar en 1968, incluye la construcción de cuatro atracaderos interiores para carga general, la ampliación de las bodegas, la instalación de equipos de manejo de carga a granel, y la construcción de un rompeolas que serviría también de atracadero a los buques petroleros.

El costo de las obras ha sido estimado en 7 millones de dólares que se obtendrían mediante un préstamo externo de 3 millones y una emisión de bonos de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), avalado por el Gobierno Central.

Otro de los proyectos en estudio se refiere a la construcción de un nuevo puerto en el golfo de Fonseca, cercano a las instalaciones de Cutuco, para el que se aprovecharía una rada que ofrece excelentes condiciones naturales. El costo de las obras sería relativamente bajo y el puerto permitiría atender el crecimiento del tráfico que se canaliza a través del puerto Cutuco-La Unión, eliminando a la vez las restricciones de acceso que actualmente limitan el movimiento de carga transportada por carretera. Por otro lado, la localización del proyecto podría ofrecer ventajas apreciables al tráfico hondureño y dar lugar a un centro regional de servicios portuarios.

El Gobierno de El Salvador no ha adoptado una decisión definitiva sobre la construcción del puerto por los problemas que plantearía la operación simultánea de dos terminales en la misma zona de influencia.

iii) Honduras. Recientemente se han terminado los estudios relativos a la ampliación de Puerto Cortés, cuyas instalaciones resultan ya insuficientes para atender el aumento sostenido de los volúmenes de carga. Las obras previstas comprenden la construcción de dos atracaderos, la prolongación del muelle principal, la modernización del recinto portuario, la ampliación de las bodegas y el aumento de las superficies de almacenamiento.

/La inversión

La inversión del proyecto asciende a 7 millones de dólares, de cuyo total alrededor de 5 millones constituyen gastos en moneda extranjera financiados a través de un crédito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Por otra parte, el Gobierno de Honduras estudia, desde 1958, la posibilidad de construir un puerto en el golfo de Fonseca para ampliar los servicios de transporte marítimo y crear un centro que favorezca el desarrollo de la zona sur del país. El estudio de 1958 señala la necesidad de analizar con más detalle varios aspectos técnicos y económicos y aconseja en una primera aproximación, la ubicación del puerto en Punta Ratón, al extremo sur del golfo de Fonseca.

En 1965 se emprendió una nueva investigación que, sin abordar todos los problemas técnicos, señala una localización distinta^{20/} y estima en 5 millones de dólares el costo total de las obras.

La evaluación rigurosa del proyecto presenta serias dificultades porque a los problemas técnicos de localización se agregan los puntos de vista divergentes de las poblaciones afectadas, aparte de las alternativas que ofrece la utilización de los puertos de El Salvador y Nicaragua.

Sobre este último aspecto, el estudio global de los sistemas de transporte de Centroamérica, auspiciado por el Banco Centroamericano de Integración,^{21/} señala los inconvenientes de buscar soluciones de carácter exclusivamente nacional y recomienda que en la evaluación definitiva del proyecto se tenga en cuenta del desarrollo portuario del conjunto de la región, y en particular el de los países vecinos de Nicaragua y El Salvador.

Con la información disponible no se pueden apreciar las diversas ventajas de las distintas soluciones que se ofrecen a Honduras, sobre todo si se toman en cuenta las repercusiones que podrían causar el programa de mejoramiento del puerto de Corinto --ya bastante avanzado-- y las decisiones que pueda tomar el Gobierno de El Salvador sobre la terminal portuaria del golfo de Fonseca.

^{20/} A diferencia del proyecto de 1958, el estudio recomienda San Lorenzo como el lugar más apropiado para construir la terminal portuaria. Esta localización exigiría mejorar el canal de acceso hasta la entrada del Golfo de Fonseca.

^{21/} Véase el documento CCE/SC.3/GTTM/I/DI.4.

Algunas de esas cuestiones quedarán aclaradas cuando se conozcan los resultados de una nueva investigación emprendida por la Empresa Nacional Portuaria de Honduras.^{22/} Pero cualquiera que sea el caso, destaca el imperativo de establecer acuerdos de coordinación regional que conduzcan gradualmente a la eliminación de duplicaciones en los proyectos y establezcan un mínimo de congruencia entre los programas nacionales. Conviene en consecuencia que estos temas se discutan ampliamente al nivel regional, y que cuanto antes se establezcan los criterios y lineamientos que deban normar el desarrollo de las actividades vinculadas con el transporte marítimo.

iv) Nicaragua. El proyecto más avanzado de que dispone Nicaragua se refiere al mejoramiento del puerto de Corinto; han quedado concluidos los estudios técnicos preliminares y comprometida una línea de crédito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El crédito de 7 millones de dólares se destinará a la construcción de cuatro atracaderos para buques de tamaño medio; a la adquisición de equipo para el manejo de carga a granel; a la instalación de silos para granos, y a la ampliación de las superficies de maniobra y de almacenamiento a cielo abierto.

Aparte del programa descrito, el gobierno estudia, desde hace tiempo, la conveniencia de establecer un puerto moderno en la Costa del Atlántico, que se justifica por el hecho de hallarse los principales mercados de importación o exportación en Europa y en el litoral oriental de los Estados Unidos, a pesar de lo cual la mayor parte del tráfico internacional del país se moviliza por los puertos del Pacífico. En estas circunstancias, buena parte de la carga queda afectada por tarifas entre 11 y 13 por ciento superiores a las que pagaría de haber posibilidad de canalizarla hacia terminales portuarias en el Atlántico.

^{22/} En el crédito otorgado por el BIRF para el proyecto de ampliación de Puerto Cortés quedó incluida una partida destinada a cubrir los gastos de un estudio evaluativo sobre la posibilidad de construir una terminal portuaria en la zona sur del país.

La diferencia de fletes marítimos puede no justificar, sin embargo, la construcción de un nuevo puerto mientras no puedan establecerse o completarse las vías de comunicación que unen los principales centros de población con la zona Atlántica.^{23/}

El Gobierno de Nicaragua ha elaborado un estudio para determinar la localización más conveniente de un puerto en el Atlántico que pudiera enlazarse con la carretera del Rama. La mejor solución parece que podría ser el Bluff, y el río Escondido se continuaría utilizando como vía de comunicación entre el Rama y Bluefields. Ello requeriría invertir fuertes sumas en el dragado de la bahía de Bluefields y en el ensanchamiento del río Escondido, por una parte, y modernizar los sistemas de carga y descarga de los lanchones, por otra.

La evaluación objetiva de este proyecto se ve complicada por alternativas que no se tomaron en consideración en las investigaciones descritas. La utilización del río San Juan para comunicar la Zona del Pacífico con la del Atlántico es una posibilidad que merecería examinarse cuidadosamente. Se trataría de una obra a desarrollar conjuntamente con Costa Rica, país interesado en facilitar la comunicación de su región norte con los puertos de Limón y Moín.^{24/} No se conoce con exactitud la inversión que demandaría el proyecto en función de los objetivos que se desearan alcanzar, bien para utilizar el río San Juan y el lago de Nicaragua exclusivamente para cabotaje interno o bien para convertir Granada en un verdadero puerto de altura.^{25/} Pero cualquiera que sean sus méritos relativos, es evidente la importancia del desarrollo de una vía de comunicación expedita y de bajos costos de operación entre las regiones más ricas de Nicaragua y el Atlántico.

v) Costa Rica. Después de elaborado un diagnóstico sobre la situación de los puertos y ferrocarriles, el Gobierno de Costa Rica diseñó un plan de desarrollo portuario que ha empezado a realizarse recientemente. Algunos de

^{23/} El transporte se realiza en la actualidad por carretera, que pronto quedará totalmente pavimentada hasta el Rama, y de ahí se embarca por el río Escondido hasta Bluefields. La doble manipulación, a que se someten las cargas, aumenta apreciablemente el costo del transporte.

^{24/} Costa Rica ha iniciado la construcción del canal del Tortuguero, que se prolonga desde Moín en dirección al río San Juan.

^{25/} En este último caso se requeriría dragar buena parte del río San Juan y construir un sistema de esclusas en los rápidos de San Carlos y Castillo.

los puntos principales del programa se refieren a la ampliación del puerto de Puntarenas y a la construcción de una nueva terminal en el Atlántico, que sustituiría al puerto de Limón o podría ser el mismo puerto totalmente transformado.^{26/}

El primero de dichos proyectos representa una inversión de 3.6 millones de dólares, destinados a construir dos atracaderos, a ampliar las superficies de almacenamiento y a completar los equipos de manejo de carga.

El segundo, más importante, entraña simultáneamente la solución de los problemas de corto y de largo plazo de la demanda de servicios de transporte que se dirige a la costa del Atlántico

De inmediato, el puerto de Limón requiere la inversión de 2.5 millones de dólares en un muelle que permita hacer frente al probable aumento de la carga, y en particular de las exportaciones de banano cuya producción se ha incrementado notablemente en los últimos años. Dichas mejoras tendrían que quedar conciuídas a fines de 1968 para evitar la posibilidad de que se presenten serios problemas de congestionamiento o se provoquen desviaciones poco convenientes del tráfico hacia Puntarenas.

Para resolver los problemas de más largo término se estudia la construcción de una nueva terminal en la bahía de Moín, situada en las cercanías de Limón, precisamente en un extremo del canal del Tortuguero.^{27/}

El proyecto de Moín supone una inversión total de 27.7 millones de dólares en la construcción de 11 atracaderos y otras instalaciones que, en conjunto, darán lugar a uno de los puertos mejor equipados y más modernos de la región. La primera etapa de la obra, cuya terminación se calcula para 1972, significa erogaciones de 8.2 millones de dólares destinados en parte a poner en funcionamiento tres atracaderos.

^{26/} Los estudios de factibilidad de ambos proyectos ya se han iniciado con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

^{27/} También se ha señalado Cieneguita como un lugar donde podría localizarse el nuevo puerto.

4. Consideraciones sobre la política de desarrollo portuario

Se presenta seguidamente un análisis comparativo entre las tendencias pre-visibles en el crecimiento de los volúmenes de carga marítima y los programas de ampliación de las instalaciones portuarias. Se excluye del análisis el caso de Panamá, que cuenta en la actualidad con una capacidad excedente que bastaría para cubrir las nuevas necesidades de la demanda en los próximos diez años.^{28/}

El volumen de carga manejada por los puertos centroamericanos registró una tasa anual de crecimiento del 8.2 por ciento en el período de 1955-67 y del 9 por ciento si sólo se consideran los años de 1960 a 1966. (Véanse los cuadros 12 y 13.)^{29/} Si se proyectan las cargas individuales, según las posibilidades que se visualizan para el conjunto de la región, se obtienen valores que oscilan entre 11.4 y 13.3 millones de toneladas en 1976. (Véase el cuadro 14).^{30/}

De cumplirse puntualmente los programas descritos, en 1972 se dispondrá de 24 nuevos atracaderos que, sumados a los existentes, arrojarían un total de 52 en los principales puertos centroamericanos. Por otra parte, si la composición de la carga no se altera sustancialmente y el rendimiento medio por atracadero iguala el promedio obtenido en las principales instalaciones de la región^{31/} durante 1966 (163 000 toneladas) (véase el cuadro 15), la capacidad de movilización bastaría para satisfacer la demanda hasta 1976, en el supuesto de que el petróleo seguirá manejándose en instalaciones que no interfieren con las terminales portuarias. (Véase el cuadro 16.)

En dichas circunstancias, habrán de invertirse alrededor de 47 millones de dólares que alcanzarían a servir las necesidades de la región, considerando únicamente los ocho puertos principales y los tres puertos bananeros

^{28/} Los excedentes de capacidad se localizan sobre todo en los puertos de Balboa y Cristóbal.

^{29/} La aceleración de la tasa de aumento estuvo influida en ese último período por la expansión de las exportaciones de banano, que parece improbable se mantenga en el futuro.

^{30/} Las estimaciones anteriores, aunque muy preliminares, se basan en la proyección de la evolución histórica de la carga líquida, el banano y la carga general.

^{31/} Gálvez, Acajutla y Corinto.

Cuadro 12

CENTROAMERICA: TRAFICO MARITIMO INTERNACIONAL

Año	Total	Exportación	Importación
<u>Miles de toneladas</u>			
1955	2 525	1 258	1 267
1960	3 492	1 796	1 696
1966	6 160	3 348	2 812
<u>Tasas promedio anual de crecimiento (Por ciento)</u>			
1955-56	8.2	9.5	8.0
1955-60	6.8	7.5	6.0
1960-66	9.5	11.0	9.0

Fuente: SIECA y Empresas portuarias centroamericanas.

Cuadro 13

CENTROAMERICA: MOVIMIENTOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION, 1963-1966

(Miles de toneladas)

E/CN.12/CCE/SC.3/21

TAO/LAT/75

Pág. 45

País y puerto	Movimiento total								Movimiento de petróleo				Exportación de banano			
	1963		1964		1965		1966		1963	1964	1965	1966	1963	1964	1965	1966
	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación	Impor- tación	Expor- tación								
<u>Guatemala</u>																
Matías de Gálvez	116	94	245	116	354	80	460	107	31	76	137	251	-	4	7	3
Barrios	298	197	280	149	234	109	171	108	135	20	9	-	117	6	6	6
Champerico	38	76	38	72	45	62	25	79	2	-	-	-	-	-	-	-
San José	386	42	387	73	414	80	452	86	343	308	335	375	-	-	-	-
<u>El Salvador</u>																
Acajutla	663	257	976	195	788	254	846	234	562	879	656	692	32	-	-	-
La Libertad	74	37	67	31	63	27	55	17	24	-	-	-	-	-	-	-
Cutuco-La Unión	284	152	294	103	255	115	245	94	154	173	155	163	-	-	-	-
<u>Honduras</u>																
Cortés	173	306	159	358	224	578	262	754	98	72	122	154	180	206	409	576
La Ceiba	60	172	47	161	45	173	60	200	33	25	25	30	157	161	173	180
Tela	60	16	83	18	117	22	123	33	45	26	45	43	-	-	-	18
Amapala-San Lorenzo	18	62	17	85	26	81	23	82	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Nicaragua</u>																
Corinto	191	288	239	388	287	393	259	323	17	20	29	27	15	23	8	15
Bluefields	7	8	7	12	12	14	20	45	3	4	4	5	1	-	-	-
Isabel	26	13	13	27	5	40	6	43	9	10	11	12	-	-	-	-
Cabezas	13	29	11	23	7	17	11	23	6	8	10	12	-	-	-	-
Somoza	13	176	283	5	272	9	220	85	160	251	225	240	-	-	-	-
San Juan del Sur	26	14	26	12	30	16	31	5	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Costa Rica</u>																
Limon	257	165	281	188	232	174	210	208	47	78	64	69	70	80	97	118
Puntarenas	262	24	283	48	300	33	307	50	120	132	152	171	8	-	-	-
Golfito	69	197	61	206	56	206	51	219	44	14	5	14	191	203	202	215
Total	3 034	2 325	3 797	2 270	3 776	2 483	3 837	2 795	1 833	2 096	1 994	2 258	771	683	902	1 131

Fuentes: 1963, T.S.C. Consortium, Estudio Centroamericano del Transporte, 1964-65; 1964-66, empresas portuarias.

/Cuadro 14

CENTROAMERICA: PROYECCION DE LA CARGA INTERNACIONAL MANEJADA POR TRANSPORTE MARITIMO, 1967-76

(Miles de toneladas)

Tipo de carga	Tasa de crecimiento anual (por ciento)	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Proyección máxima</u>											
Carga general y otros	10.0	3 233	3 556	3 912	4 303	4 733	5 207	5 727	6 300	6 929	7 622
Banano	6.0	1 199	1 271	1 347	1 428	1 513	1 604	1 701	1 802	1 911	2 025
Subtotal		<u>4 432</u>	<u>4 827</u>	<u>5 259</u>	<u>5 731</u>	<u>6 246</u>	<u>6 811</u>	<u>7 428</u>	<u>8 102</u>	<u>8 840</u>	<u>9 547</u>
Petróleo	7.0	2 007	2 141	2 291	2 451	2 623	2 806	3 003	3 212	3 438	3 679
<u>Total</u>	7.4	<u>6 439</u>	<u>6 968</u>	<u>7 550</u>	<u>8 182</u>	<u>8 869</u>	<u>9 617</u>	<u>10 431</u>	<u>11 315</u>	<u>12 278</u>	<u>13 326</u>
<u>Proyección mínima</u>											
Carga general y otros	8.0	3 174	3 428	3 702	3 998	4 317	4 663	5 035	5 438	5 873	6 343
Banano	4.0	1 176	1 223	1 272	1 323	1 376	1 431	1 488	1 548	1 610	1 674
Subtotal		<u>4 350</u>	<u>4 651</u>	<u>4 974</u>	<u>5 321</u>	<u>5 693</u>	<u>6 094</u>	<u>6 523</u>	<u>6 986</u>	<u>7 483</u>	<u>8 017</u>
Petróleo	6.0	1 982	2 101	2 227	2 361	2 502	2 653	2 812	2 980	3 159	3 349
<u>Total</u>	5.7	<u>6 332</u>	<u>6 752</u>	<u>7 201</u>	<u>7 682</u>	<u>8 195</u>	<u>8 747</u>	<u>9 335</u>	<u>9 966</u>	<u>10 642</u>	<u>11 366</u>

Cuadro 15

CENTROAMERICA: USO DE LOS ATRACADEROS DE CARGA GENERAL, BANANO
Y OTROS PRODUCTOS, 1966(Miles de toneladas)

Puerto	Total	Petróleo	Carga general, banano y otros	Número de atracaderos	Rendimiento medio por atracadero <u>a/</u>
<u>Total</u>	<u>4 649</u>	<u>1 527</u>	<u>3 122</u>	<u>22</u>	<u>141^{c/}</u>
Matías de Gálvez	567	251	316	3	105
Barrios	273	-	279	4	68
Acajutla	1 080	692	388	2	194
Cutuco-La Unión	340	163	177	2	88
Cortés	1 016	154	862	4	215
Corinto	592	27	565	3	188
Limón	418	69	349	2 <u>b/</u>	174
Puntarenas	357	171	186	2	93

Fuente: CEPAL con base en información directa de las empresas portuarias.

a/ Se excluye el petróleo.b/ El puerto dispone de cuatro atracaderos, pero sólo se utilizaron dos en 1966.c/ Si sólo se considera la carga general movilizada por los tres puertos utilizados a plena capacidad (Matías de Gálvez, Acajutla y Corinto) este promedio fue de 163.

Cuadro 16

CENTROAMERICA: NECESIDADES Y DISPONIBILIDADES DE ATRACADEROS, 1970-76^{a/}

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Disponibilidades</u>	43	47	52	52	52	52	52
Existentes ^{b/}	24	24	24	24	24	24	24
Ampliaciones programadas ^{c/}	13	17	22	22	22	22	22
Muelles bananeros ^{d/}	6	6	6	6	6	6	6
<u>Necesidades máximas^{e/}</u>	35	39	42	46	50	55	60
Sobrante o (déficit) (según proyección alta)	<u>8</u>	<u>8</u>	<u>10</u>	<u>6</u>	<u>2</u>	<u>(3)</u>	<u>(8)</u>
<u>Necesidades mínimas</u>	33	35	38	40	43	46	50
Sobrante o (déficit) (según proyección baja)	<u>10</u>	<u>12</u>	<u>14</u>	<u>12</u>	<u>9</u>	<u>6</u>	<u>2</u>

Fuente: CEPAL con base en información directa de las empresas portuarias.

a/ Sin incluir petróleo.

b/ Únicamente en los 8 principales puertos.

c/ Véase el cuadro 11.

d/ Tela, Ceiba y Golfito.

e/ El cálculo de las necesidades de atracaderos se hizo sobre la base de los rendimientos (tonelaje promedio) observados en 1966 en los tres puertos utilizados a plena capacidad en el manejo de carga general (Gálvez, Acajutla y Corinto).

(Tela, Ceiba y Gofito). En definitiva, el análisis precedente pone de relieve la importancia de impulsar el cumplimiento del programa de desarrollo portuario. También destaca la necesidad de prestar la mayor atención al mejoramiento de los sistemas de funcionamiento de las terminales portuarias, complementariamente a la ampliación de las instalaciones físicas, a fin de mejorar el uso y la productividad de los atracaderos. Es mucho lo que se puede lograr en esta materia tanto para evitar la duplicación de inversiones y aumentar apreciablemente el grado de utilización de los puertos como para reducir la necesidad de emprender proyectos complementarios de expansión de las instalaciones. La implantación de métodos mejorados de manejo de carga podría producir aumentos notables en los niveles de productividad de los puertos, y lograrse aplicando medidas administrativas bastante sencillas que tendrían gran incidencia sobre los costos unitarios de operación sin exigir apenas desembolsos de capital. Por otro lado, el aprovechamiento de los atracaderos podría aumentarse apreciablemente si se lograra disminuir el movimiento de carga que se realiza en barcos anticuados de muy pequeño desplazamiento y se generalizase el uso de prácticos y, en algunos casos, el de remolcadores, para hacer más expeditas las maniobras de los barcos.

Asimismo, la dispersión de puertos y atracaderos, además de implicar duplicaciones de inversiones en instalaciones y servicios complementarios, hace más difícil el mejoramiento paulatino de los servicios. Por ello, convendría procurar ir concentrando gradualmente el tráfico en terminales modernas y alentar la organización conjunta de complejos portuarios regionales que podría iniciarse complementando las facilidades de Gálvez, Barrios y Cortés y dar lugar más adelante a la creación de sistemas parecidos en el golfo de Fonseca.

III. ANALISIS DETALLADO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS Y EL TRANSPORTE MARITIMO

En los capítulos precedentes se ha identificado en términos generales una serie de problemas comunes que afectan al desarrollo de los servicios portuarios y marítimos de los países del Istmo Centroamericano. Se intentará realizar ahora un análisis pormenorizado de esos problemas para precisar sus repercusiones y las medidas que podrían adoptarse para resolverlos. Con ese propósito se examinan las ocho principales terminales de Centroamérica, que constituyen una muestra significativa de la situación general.^{32/} Es de suponer, en todo caso, que las dificultades o deficiencias de la mayoría de los puertos secundarios sean de carácter similar o más graves.

1. Equipo y utilería

En términos generales, la disponibilidad y calidad de los equipos presenta serias deficiencias en la mayoría de los puertos examinados. Su adquisición se hace con frecuencia sin ajustarse a criterios técnicos ni obedecer a la fijación de prioridades adecuadamente determinadas. (Véase el cuadro 17.)

Una de las deficiencias más agudas se refiere a la carencia de equipos rodantes de llantas en los puertos que dan preferencia a la carga llegada por ferrocarril, con lo cual, además de restarse flexibilidad al manejo de la carga, se ocasiona con frecuencia un desaprovechamiento de los atracaderos.

Merece atención la falla relacionada con el uso, hasta ahora poco generalizado, de paletas. A pesar de la reducción de costos y de los menores tiempos de carga que se obtendrían utilizando ese sistema, más de la mitad de las principales terminales portuarias no lo establece todavía. (Véase de nuevo el cuadro 17.)

Circunstancias parecidas se observan con respecto a otros equipos --grúas, instalaciones para manejo de carga a granel, levantadores de horquilla, etc.--, así como en materia de disponibilidad de utilería. (Véase el cuadro 18.)

^{32/} Se han excluido los puertos panameños por falta de información.

Cuadro 17

CENTROAMERICA: EQUIPOS DE MANEJO DE CARGA

Equipo	Matías de Gálvez (carretero)	Barrios (ferroviario)	Cortés (mixto)	Acajutla (carretero)	Cutuco (ferroviario)	Corinto (mixto)	Limón (ferroviario)	Puntarenas (ferroviario)
Grúas de portal o semiportal	-	-	-	2	-	-	-	-
Grúas fijas	<u>a/</u>	-	-	-	-	-	-	-
Grúas móviles	1	1	-	1	4	1	2	5
Levantadores de horquilla horquilla	30	7	-	32	6	30	7	5
Motopala	1	-	-	-	-	-	-	-
Remolcadores de tierra	2	-	-	-	-	-	-	-
Plataformas rodantes (vagonetas)	24	-	-	26	-	50	-	-
Cargador frontal	1	-	-	-	-	-	-	-
Equipo para descargar vehículos	4	-	-	-	-	-	-	-
Locomotoras	-	3	-	1	<u>b/</u>	<u>3^{c/}</u>	10	4
Carros ferrocarril	-	<u>b/</u>	<u>b/</u>	-	-	<u>47^{c/}</u>	-	-
Cerrados	-	-	-	-	800	-	67	250
Rejas	-	-	-	-	60	-	35	20
Planos	-	-	-	-	80	-	200	62
Equipo móvil pesado (especializado)	-	-	-	2	-	-	2	1
Tractores	-	-	-	9	-	3	-	-
Trailers	-	-	-	31	-	3	-	-
Paletas	9 000	1 500	-	... <u>b/</u>	-	12 000	-	-

Fuente: Empresas portuarias.

a/ 50 toneladas; b/ No se dispuso de información; c/ En el futuro dejará de utilizarse el equipo ferroviario.

Cuadro 18

CENTROAMERICA: UTILERIA Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS

<u>País y puerto</u>	<u>Utilería</u>	<u>Mantenimiento</u>
<u>Guatemala</u>		
Matías de Gálvez	Insuficiente	Inapropiado
Barrios	Insuficiente	Inapropiado
<u>El Salvador</u>		
Acajutla	Suficiente	Apropiado
Cutuco	Insuficiente	Inapropiado
<u>Honduras</u>		
Cortés	Insuficiente	Inapropiado
<u>Nicaragua</u>		
Corinto	Suficiente	Apropiado
<u>Costa Rica</u>		
Limón	Insuficiente	Inapropiado
Puntarenas	Insuficiente	Inapropiado

La mayor parte de los casos señalados representa necesidades evidentes, si se han de mejorar el funcionamiento, los costos de operación y los tiempos de espera de las embarcaciones en las terminales portuarias. La resistencia a la utilización de un adecuado grado de mecanización de las operaciones se debe frecuentemente a consideraciones de carácter social o laboral. Pero la solución no debe consistir en detener el desarrollo portuario, sino en buscar fórmulas que permitan elevar los salarios en forma acorde al incremento de la productividad y en proporcionar empleos remunerativos a la mano de obra que pueda quedar desplazada. Al respecto, conviene señalar que los gobiernos y autoridades portuarias de varios países han comenzado a adoptar medidas para evitar los inconvenientes mencionados, y que las terminales donde no se siga el mismo camino se encontrarán pronto en manifiesta desventaja competitiva.

El mantenimiento de los equipos y de la utilería es una actividad fundamental que se ha visto bastante descuidada. Con excepción de los puertos de Acajutla y Corinto, las terminales portuarias restantes disponen de servicios muy poco eficientes. (Véase de nuevo el cuadro 18.) Se agrava así la escasez de equipo y resultan perjudicados, en consecuencia, los niveles de productividad y costos. De hecho, raros son los casos en que los talleres se han organizado técnicamente como unidades separadas de servicios, con personal especializado y existencias adecuadas de repuestos y equipos de reparación.

De la misma manera, los procedimientos de adquisición de equipo, utilería y repuestos dejan mucho que desear. Con frecuencia, las disposiciones legales o reglamentarias requieren trámites complicados que restan flexibilidad al desarrollo y funcionamiento de las terminales portuarias. En realidad, pequeñas modificaciones a los sistemas establecidos podrían significar el logro de ventajas apreciables. Por ejemplo, todavía no ha podido implantarse la práctica de contratar la compra de los equipos con una cláusula que obligue al vendedor a mantener en el puerto un inventario adecuado de partes o refacciones y a sostener los precios durante períodos determinados en los términos de la licitación.

/Por último,

Por último, también es aconsejable establecer políticas tendientes a estandarizar o normalizar los equipos, primero dentro de cada terminal portuaria y posteriormente en toda la región. Bastaría fijar especificaciones uniformes para lograr importantes economías en los precios de adquisición de equipos, repuestos, utilería, y en la inversión en inventarios.

2. Delimitación de funciones entre aduanas y puertos

El establecimiento de sistemas flexibles de organización para regular las relaciones entre las aduanas y los puertos es de primordial importancia para el funcionamiento expedito de las terminales del transporte marítimo. En el caso de Centroamérica, es frecuente encontrar formas de administración adecuadas cuando se consideran exclusivamente desde el ángulo fiscal, pero poco funcionales si se relacionan con el movimiento eficiente de las mercaderías. Por ello conviene examinar brevemente los problemas a que dan lugar algunas prácticas utilizadas en los puertos y aduanas de la región.

El análisis de la organización de las relaciones aduana-puerto se basa en antecedentes recogidos sobre las regulaciones que delimitan las funciones de las aduanas y las administraciones portuarias en las principales terminales manejadas por autoridades portuarias o instituciones autónomas.^{33/} (Véase el cuadro 19.) También se hacen referencias a puertos que administran empresas privadas.

Como regla general se observa la inexistencia de una definición precisa de jurisdicciones --ajustada a criterios técnicos-- entre las aduanas y la administración de los puertos, hecho que obedece en buena medida a deficiencias de las legislaciones y reglamentos o a la simple observancia de prácticas establecidas en condiciones muy distintas a las que prevalecen en la actualidad. (Véase de nuevo el cuadro 19.) Es muy frecuente que las autoridades aduanales y las portuarias estén facultadas simultáneamente para administrar y controlar los almacenes y bodegas, situación que da lugar a continuas fricciones, o a que esas funciones, técnicamente de transporte marítimo, se rijan por criterios distintos.

^{33/} Las terminales manejadas por organismos paraestatales son Matías de Gálvez y Champerico, en Guatemala; Acajutla y La Libertad, en El Salvador; Cortés, en Honduras; Corinto, en Nicaragua y Puntarenas, en Costa Rica.

Cuadro 19

CENTROAMERICA: FUNCIONES DE LAS ADUANAS EN LAS EMPRESAS NACIONALES Y PORTUARIAS DE ADMINISTRACION AUTONOMA

Matias de Sotelo (Guatemala)	Chameleco (Guatemala)	Acajutla (El Salvador)	La Libertad (El Salvador)	Cortés (Honduras)	Corinto (Nicaragua)	Puntarenas (Costa Rica)
1. Fiscalizar y controlar el cobro de derechos e impuestos aduaneros	1. Fiscalizar y controlar el cobro de derechos e impuestos aduaneros	1. Fiscalizar y controlar el cobro de derechos e impuestos aduaneros	1. Fiscalizar y controlar el cobro de derechos e impuestos aduaneros	1. Fiscalizar y controlar el cobro de derechos e impuestos aduaneros	1. Fiscalizar y controlar el cobro de derechos e impuestos aduaneros	1. Fiscalizar y controlar el cobro de derechos e impuestos aduaneros
2. Administrar almacenes o bodegas	2. En algunos casos, por falta de reglamentación adecuada, existe duplicidad de funciones de las autoridades portuarias	2. Administrar los almacenes para la carga de importación	2. Efectuar un doble control de la mercancía que entra y sale del puerto a) al costado del barco; b) en los almacenes	2. Manejar la carga y administrar las bodegas y almacenes		
3. Operar equipo para mover carga	2. Llevar el control del movimiento de mercancías a) al recibir las o entregar las en los lanchones; b) al cargar las o descargar las en los muelles, y c) al depositar las en zonas de almacenamiento	3. Llevar el control del movimiento de mercancías a) al recibir las o entregar las en los lanchones; b) al cargar las o descargar las en los muelles, y c) al depositar las en zonas de almacenamiento				
4. Dirigir la policía aduanera, independiente de la portuaria						

Cuadro 19 (Conclusión)

Matias de Gálvez (Guatemala)	Champerico (Guatemala)	Acajutla (El Salvador)	La Libertad (El Salvador)	Cortés (Honduras)	Corinto (Nicaragua)	Puntarenas (Costa Rica)
<u>Observaciones</u>						
<p>Los mayores problemas de esta terminal provienen de que la aduana desempeña funciones propias del puerto. La policía aduanera fue refundida con la de hacienda. Tiene atribuciones que duplican las de la policía portuaria</p>	<p>Los sistemas de control aduanal determinan el procedimiento de movilización de la carga</p>	<p>Aunque se ha logrado delimitar apropiadamente las funciones de puerto y aduana, el reglamento de esta última es anticuado</p>	<p>La aduana desempeña funciones de almacenamiento. Por insuficiencia de bodegas, la carga queda expuesta a robo o deterioro. El sistema de control aduanal entorpece el movimiento de mercancías en el recinto portuario</p>	<p>Aunque la aduana no administra los almacenes, el reglamento de recepción y despacho de la carga es inadecuado y afecta el funcionamiento del puerto, al igual que los sistemas de control fiscal. La vigilancia es difícil por no haberse determinado los límites del recinto portuario</p>	<p>La reglamentación de aduanas se ajusta a las necesidades del puerto. Hay una clara delimitación de funciones entre aduana y puerto. Además, se cuenta con mecanismos para modificar los procedimientos en uso de manera flexible</p>	<p>La falta de legislación aduanera constituye uno de los principales obstáculos al funcionamiento eficiente del puerto. En el mismo sentido influye la inexistencia de coordinación de horarios entre la aduana y la terminal portuaria</p>

Nota: En este cuadro sólo se analizan las funciones de las empresas portuarias que se administran en forma autónoma. De las observaciones se deducen las imperfecciones de su funcionamiento, debidas la mayor parte de las veces a una falta de adecuación entre la legislación y las operaciones que se realizan. Se comprende que las imperfecciones son mayores, en términos generales, en los puertos cuya administración no es autónoma.

Ese estado de cosas se repite también en lo que se refiere al manejo de las mercaderías dentro de los recintos portuarios; esto es, bien sea a causa de sistemas complicados de inspección fiscal o porque las propias aduanas operan equipos de movilización de carga; las normas de recepción y despacho de los productos se ajustan más a las exigencias fiscales que a procedimientos técnicos de manipulación y almacenaje de los artículos.

También es usual, por añadidura, la duplicación de controles fiscales y de personal, así como la carencia de una coordinación estricta entre los horarios de trabajo de las aduanas y de los puertos.

La situación descrita es aún más grave en las terminales que no son dirigidas por autoridades portuarias; en estos casos, como en otros donde se ha entregado la administración a las aduanas, el ordenamiento de los movimientos de entrada, almacenamiento y salida de las mercancías, se realiza con poca observancia de las técnicas de operación de las actividades vinculadas al transporte marítimo.

El señalamiento de los problemas que existen en la organización de los controles fiscales y de dirección de los puertos de ninguna manera tiene el propósito de restar significación a la función que desempeñan las aduanas. Por el contrario, el control fiscal del comercio exterior y la recaudación de gravámenes son actividades tan importantes y especializadas que deberían separarse de cualquier tarea de naturaleza distinta. De no hacerse así, seguirán provocándose conflictos que afectan a los costos de operación de los puertos, producen congestionamientos, reducen el aprovechamiento de las instalaciones, prolongan el tiempo de recepción y despacho de las mercaderías y limitan la eficacia de los sistemas de control aduanal e impositivo.

La experiencia de muchos países, incluyendo algunos centroamericanos --como es el caso del Puerto de Corinto--, revela las ventajas que podrían alcanzarse fácilmente con la rectificación de algunas prácticas viciosas que se observan en las terminales de la región. Convendría para ello, a la brevedad posible, procurar la adopción uniforme de las siguientes medidas como mínimo.

a) Modificación de las legislaciones en lo que se considere necesario para dejar asignada a las autoridades portuarias la responsabilidad exclusiva de las operaciones de carga y descarga, traslado y almacenamiento de las mercancías, así como el control de los equipos y personal vinculados a la prestación de servicios portuarios;

b) Trasladar la dirección de los puertos de propiedad estatal administrados por las aduanas, a las autoridades nacionales portuarias, de haberse establecido, y

c) Adaptar las disposiciones del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y de su reglamento (RECAUCA) al hecho de que varios países han creado autoridades portuarias y el resto lo hará en breve plazo.

Con respecto al último de los puntos señalados, debe hacerse notar que la legislación aduanera uniforme, aunque constituye un indudable avance en el programa de integración económica, fue elaborada cuando muchas de las terminales portuarias se hallaban en proceso de construcción y no se habían creado los organismos autónomos para su administración. En estas circunstancias y teniendo en cuenta que los códigos marítimo y portuario uniformes se encuentran en proceso de revisión, convendría establecer en ellos una clara distinción técnica entre las funciones que corresponden a las aduanas y las que deberán desempeñar las autoridades portuarias.

3. Los sistemas de recepción y despacho de la carga entre el puerto y las embarcaciones

La rapidez del movimiento de carga o descarga de las mercancías depende mucho de los procedimientos de recepción, entrega y control fiscal de las mercaderías. Las deficiencias que existen se reflejan directamente en el costo del transporte marítimo porque en la estructuración de las tarifas de fletes marítimos se tiene muy presente la mayor o menor permanencia de las naves en puerto, recargándose las tasas de las que corresponden a las terminales que por deficiencia de operación retienen las naves más tiempo del necesario. A su vez, un manejo excesivo de la carga suele ser, a menudo, causa de daño o de pérdidas que repercuten en el monto de las primas de seguros. Más aún, la prolongación del tiempo de espera de las embarcaciones tiende, indirectamente, a aumentar los gastos de operación y de

/capital de

capital de los puertos al reducir el rendimiento medio de las instalaciones y agudizar los problemas estacionales de congestión.

Las principales fallas que se observan en los puertos centroamericanos obedecen en definitiva a sistemas inadecuados de delimitación de funciones (entre las autoridades portuarias y las aduaneras), y al uso de técnicas inadecuadas para la movilización de la carga dentro de los recintos portuarios (véase el cuadro 20).

Ya se han señalado los inconvenientes de que las aduanas tengan frecuentemente a su cargo la administración de los almacenes, intervengan en el manejo de la carga, establezcan un número excesivo de controles o determinen un criterio predominantemente fiscal al movimiento de mercancías, y, por lo que al manejo de la carga se refiere, pocos son los puertos que aprovechan los métodos de carga o descarga directa de nave a camión o ferrocarril, y viceversa; asimismo, el hecho de que algunas terminales portuarias se hayan adaptado al uso exclusivo de ferrocarril o camión, impide el pleno aprovechamiento del equipo diversificado y moderno que actualmente se emplea en el manejo de la mercancía, lo que resta eficiencia al puerto.

Aparte de las medidas referentes a la organización, las operaciones de recepción, almacenamiento y despacho de mercancías se ven entorpecidas por deficiencias de los equipos y de las instalaciones portuarias. En páginas anteriores se hizo referencia a este problema al señalar, por ejemplo, la falta muy frecuente de instrumentos de trabajo tan simples como las paletas o utilería en general.

De todo lo expuesto podrían sugerirse algunas recomendaciones:

a) El estudio detenido de los movimientos y tiempos de carga en cada una de las terminales portuarias, con el propósito de eliminar las operaciones inútiles que restan eficiencia a los puertos, elevan sus costos y exponen innecesariamente a la mercancía a daños diversos;

b) La eliminación de controles excesivos --al costado de la nave, en las bodegas administradas por las aduanas, etc.-- mediante la adopción de normas que fijen como función exclusiva de las autoridades portuarias, la recepción, movilización, almacenamiento y custodia de la carga;

CENTROAMERICA: SISTEMAS DE RECEPCION Y ENTREGA DE LA CARGA MARITIMA

Puerto	Sistemas de recepción y despacho	Observaciones
Matías de Gálvez (Guatemala)	<p><u>Exportación:</u> Las bodegas de tránsito, ubicadas dentro del recinto portuario son administradas por la aduana. Representantes del almacén aduanero, el puerto y la agencia naviera, efectúan un primer control de las mercancías. Una vez trasladadas éstas al costado de la nave, --por personal del puerto-- se efectúa un segundo control con participación de los mismos funcionarios.</p> <p><u>Importación:</u> La recepción de la carga general se efectúa al costado de la nave con participación de empleados de la aduana, la empresa portuaria y el naviero. (En ocasiones, cuando se trata de mercancías especiales, parte de la operación se realiza en las propias bodegas del barco). Posteriormente, personal del puerto traslada las mercancías a los lugares de depósito donde se efectúa un segundo control.</p>	<p>El sistema implica duplicación de controles que producen retardos y prolongación de la permanencia de la nave en el puerto.</p> <p>Aparte de la duplicación de controles, la inspección en las bodegas del barco es desde todos puntos de vista contrario a las prácticas generalmente aceptadas.</p>
Barrios (Guatemala)	<p><u>Exportación:</u> Cuando la carga se encuentra en los almacenes del puerto, el primer control se establece al depositarla en el equipo ferroviario que la lleva al costado de la nave; el segundo control tiene lugar antes de que la mercancía pase a las bodegas de la nave. En ambas operaciones participan representantes de la aduana, la agencia naviera y los ferrocarriles nacionales centroamericanos (empresa que administra el puerto).</p> <p><u>Importación:</u> El primer control lo efectúan funcionarios del puerto a bordo de la nave; en seguida se realiza una segunda inspección al costado del barco con participación de representantes de la aduana, el puerto y el agente naviero; una tercera inspección se efectúa posteriormente en los lugares de almacenaje. Esta última suele eliminarse cuando se trata de operaciones directas de carga o descarga entre la nave y el equipo ferroviario.</p>	<p>Duplicación de controles. Además, la estrechez del muelle de penetración no admite almacenes de tránsito, lo cual unido al empleo exclusivo de equipo ferroviario dificulta el proceso fluido de movilización de las mercancías.</p> <p>La triplicación de inspecciones conjuntamente con el empleo exclusivo de equipo ferroviario se traduce en una lentitud excesiva de las operaciones.</p>

Cuadro 20 (Continuación)

Puertos	Sistema de recepción y despacho	Observaciones
Acajutla (El Salvador)	El control de la recepción y entrega de mercancías, se efectúa al costado de la nave --con la presencia de funcionarios del puerto, la aduana y la empresa naviera-- realizándose el transporte de bodegas a muelle mediante equipo mecanizado y el uso de paletas que aumenta considerablemente la eficiencia de las operaciones. A ello contribuye también el hecho de que los almacenes están manejados por la propia administración portuaria. La carga y descarga directas de camiones a barco están sujetas también a una sola inspección.	La simplificación de los métodos de control y la aplicación de prácticas y equipos mecanizados ha aumentado los rendimientos y la productividad del puerto muy por encima del promedio de Centroamérica. Sin embargo, todavía no se aprovechan plenamente las ventajas del sistema de carga y descarga directa.
Cutuco (El Salvador)	Funcionarios del puerto, la aduana y el agente naviero (este último sin carácter obligatorio) efectúan la primera inspección al costado de la nave. Una segunda inspección tiene lugar a la salida o la entrada de la mercancía a los almacenes. La duplicación de controles se elimina cuando tienen lugar movimientos de carga o descarga directa entre la nave y el ferrocarril.	Existe duplicación de inspecciones. Sin embargo, esto sólo afecta a una fracción relativamente limitada del movimiento de carga en virtud de predominar el sistema directo de equipo ferroviario a nave o viceversa. Mayores dificultades causa el uso exclusivo de equipo ferroviario que resta flexibilidad a las operaciones y tiende a elevar su costo.
Cortés (Honduras)	Como en el caso de otros puertos, hay una duplicación en los sistemas de control de las mercancías que se realizan tanto al costado de la nave como en los almacenes. Además, la administración del puerto está subdividida ya que la empresa portuaria maneja un muelle y la Tela Railroad Co., el otro. En el primero de los casos apuntados, la carga general es manejada entre los almacenes y la nave, por funcionarios y empleados de la empresa nacional portuaria. Sin embargo, dicho organismo no provee servicios para la entrega posterior de las mercancías a los importadores. Estas operaciones las llevan a efecto los agentes aduaneros que disponen de equipos y personal. En el segundo caso, la Tela Railroad realiza la transferencia de la carga a los almacenes que designa la empresa portuaria, pero la operación de carro de ferrocarril a almacén o viceversa se realiza con personal del propio puerto. La asignación de atracaderos a las naves se hace conforme a su orden de llegada; no obstante, se suele dar preferencia al muelle de la Tela Railroad para atender a los buques-tanques y a los barcos bananeros.	La falta de equipo mecanizado, y del empleo de paletas, así como la duplicación de controles y falta de delimitación precisa de funciones, son las principales causas de la lentitud del funcionamiento del puerto y de los problemas de congestión que vienen presentándose.

/Continúa

Cuadro 20 (Conclusión)

Puerto	Sistema de recepción y despacho	Observaciones
Corinto (Nicaragua)	El control de despacho y recibo de la carga se lleva a efecto al costado de la nave. Se dispone de equipo moderno y se aplica ampliamente el sistema de paletización. Se usan camiones para las operaciones directas de carga o descarga y vagones de ferrocarril cuando se trata de mercancías a granel.	El funcionamiento de este puerto es muy eficiente y a ello contribuye lo mismo la disponibilidad de equipos que la organización unificada del personal y la ausencia de duplicación en las inspecciones.
Limón (Costa Rica)	<p><u>Exportación:</u> Cuando las mercancías son llevadas directamente al muelle por los exportadores, el control se efectúa al costado de la nave. En caso de que la carga se hubiera depositado previamente en los almacenes de la aduana, se efectúa un doble control (a la salida de bodegas y en el muelle).</p> <p><u>Importación:</u> La primera inspección se lleva a efecto al costado de la nave. Vuelve a hacerse una segunda inspección cuando las mercancías se depositan en las bodegas de la aduana. Se utiliza exclusivamente equipo ferroviario, no se ha establecido el sistema de paletización y las superficies de almacenaje parecen ser insuficientes.</p>	Las deficiencias en materia de equipo, la duplicación de controles, la falta de coordinación de los horarios de trabajo del puerto y la aduana y la administración de los almacenes con criterios fiscales constituyen otros tantos factores que han tendido a producir congestiones y, en general, reducir la eficiencia de las operaciones.
Puntarenas (Costa Rica)	<p>Los sistemas de recepción que manejan la carga son similares a los adoptados en el Puerto de Limón. La administración y operación de la terminal portuaria se ha dado en concesión al Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico. Las bodegas son manejadas por la aduana y sólo se utiliza equipo ferroviario.</p> <p>Las operaciones de control e inspección de la carga que se efectúan al costado de la nave y en las bodegas de la aduana, son atendidas por representantes del ferrocarril eléctrico, el agente naviero y el fisco.</p>	Las mismas que en el caso de Puerto Limón.

/c) Mejoramiento

c) Mejoramiento de los sistemas y equipos destinados al manejo de la mercancía y, en especial, de la combinación de los levantadores de horquilla con el sistema de paletización de la carga;

d) Estudiar la posibilidad de suprimir los inconvenientes que restringen el acceso a los puertos a diferentes medios de transporte y que modifican artificialmente la zona de influencia de las terminales portuarias;

e) Unificar la dirección y los horarios de los distintos grupos de trabajadores que realizan funciones relacionadas con la movilización de las mercaderías;

f) Eliminar la costumbre de que los puertos o las aduanas reciban mercancía en las bodegas de las naves. Es norma aceptada internacionalmente que la responsabilidad de los navíos comienza desde que la pluma del barco levanta la carga del muelle hasta que la misma la deposite sobre el espigón o lanchas del puerto de destino (gancho a gancho);

g) Adoptar las disposiciones necesarias para que la recepción definitiva de las mercancías se haga una sola vez, a fin de otorgar rápidamente el recibo correspondiente al consignatario o su representante. Salvo en circunstancias excepcionales, cuando las bodegas de tránsito se encuentren muy alejadas de los muelles, sería aceptable efectuar un primer y rápido control general al costado de la nave y la recepción definitiva al depositarse las mercancías en los almacenes de que se trate. En todo caso, deben estudiarse las circunstancias que permitan eliminar toda demora innecesaria y reducir al mínimo las operaciones de movilización de mercancías.

Todo lo anterior se traducirá en menos daño para la carga, en menores costos para el puerto y para las naves, cuyo tiempo de permanencia será por lo tanto más reducido.

4. Formalidades y procedimientos administrativos

En distintas reuniones y conferencias internacionales se ha insistido en la necesidad de simplificar los trámites y formalidades de documentación a que suele verse sometido el comercio marítimo. Los sistemas actualmente en uso entorpecen sin duda el desarrollo fluido del tráfico e incluso provocan desviaciones del mismo hacia otras formas de transporte.

En Centroamérica todavía se siguen prácticas ya en desuso en otros países, en virtud de acuerdos y recomendaciones internacionales. No se exige a las embarcaciones una documentación uniforme ni siquiera entre puertos de un mismo país.^{34/} (Véase el cuadro 21.)

Por otro lado, suelen establecerse requisitos como el que la nave, antes de iniciar sus faenas, debe ser previamente recibida por una "comisión de recepción", visitas de inspección sanitaria, de comunicaciones, etc., que multiplican hasta la exageración los trámites a que deben someterse las embarcaciones o su personal en los puertos centroamericanos. Por añadidura, no se da cuenta, por lo general, a las empresas navieras, de las formalidades que deben cumplirse en las distintas terminales portuarias.

Es aconsejable, en consecuencia, que las autoridades aduaneras y portuarias estudien las recomendaciones internacionales en materia de documentación marítima y señalen una lista simplificada uniforme que pudiera adoptarse a nivel regional. En tal sentido, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) podría elaborar los estudios pertinentes, teniendo en cuenta, por ejemplo, las resoluciones de la Inter-Governmental Maritime Consultive Organization, las Conferencias Portuarias Interamericanas y la experiencia de algunos países latinoamericanos.^{35/} De esa manera

^{34/} En ocasiones se siguen aplicando medidas o pidiendo informaciones que contradicen acuerdos adoptados en reuniones en las que han participado los gobiernos del Istmo Centroamericano. Así sucede, por ejemplo, con algunas que se adoptaron en la Segunda Conferencia Portuaria Interamericana, en la que se trató de encontrar fórmulas flexibles similares a las recomendadas en materia de aviación comercial por la Organización de Aviación Civil Internacional.

^{35/} La Inter-Governmental Maritime Consultive Organization (IMCO) ha sugerido limitar la documentación a los siguientes informes: declaración general, declaración de carga, plano de estiba del barco, declaración de efectos de la tripulación, listas de tripulantes y pasajeros, documentos exigidos por la Convención Postal Universal y declaración sanitaria. Cabría consultar, asimismo, disposiciones puestas en práctica por el Gobierno de Chile, que han demostrado ser eficaces y ajustarse a las circunstancias de los países latinoamericanos.

Cuadro 21

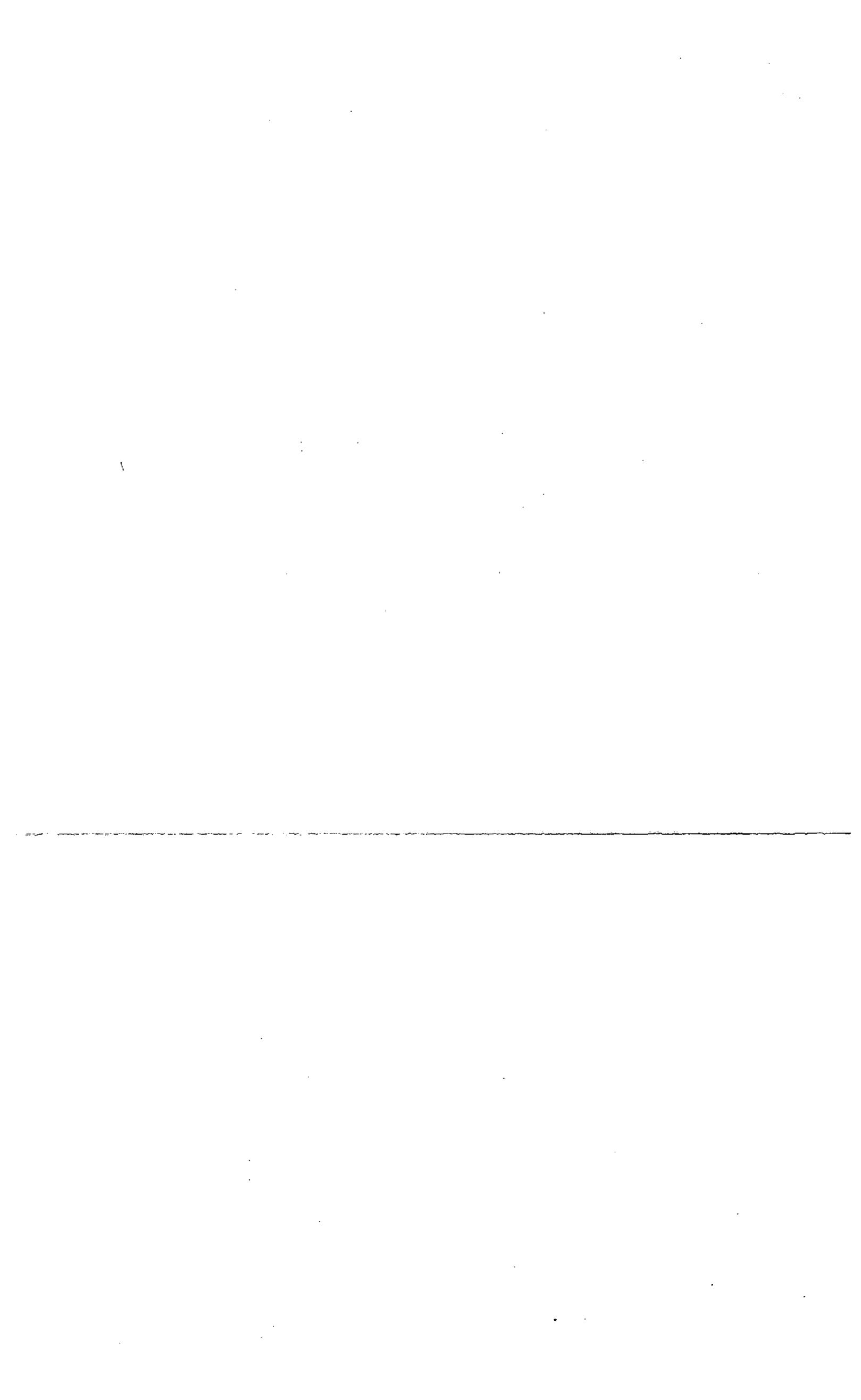
CENTROAMERICA: DOCUMENTACION MARITIMA EXIGIDA A LAS NAVES QUE ARRIBAN A PUERTO

Concepto	Mafas de Gálvez (Guatemala)		Barrios (Guatemala)		Acajutla (El Salvador)		Cutuco- La Unión (El Salvador)		Cortés (Honduras)		Corinto (Nicaragua)		Puntarenas (Costa Rica)		Limón (Costa Rica)	
	Puerto y auto- ridad marít ma <u>a/</u>	Otras auto- rida- des <u>a/ b/</u>	Puer- to y auto- ridad marí- tima	Otras Adua auto- rida- des <u>b/</u>	Puer- to y auto- ridad marí- tima	Otras Adua auto- rida- des b/	Puer- to y auto- ridad marí- tima	Otras Adua auto- rida- des b/	Puer- to y auto- ridad marí- tima	Otras Adua auto- rida- des b/	Puer- to y auto- ridad marí- tima	Otras Adua auto- rida- des b/	Puer- to y auto- ridad marí- tima	Otras Adua auto- rida- des b/	Puer- to y auto- ridad marí- tima	Otras Adua auto- rida- des b/
	1. Declaración general	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Manifiesto de carga	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Libretas de tarja	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Planos de estiba	X		X		X				X		X		X		X	
5. Lista de pasajeros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6. Lista de tripulantes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7. Lista de valijas de correspondencia																
8. Declaración de sanidad		X		X		X		X		X		X		X		X
9. Memorándum de viaje					X		X				X					
10. Certificado de solvencia							X									
11. Zarpe del puerto anterior					X											
12. Permiso de carga y descarga		X		X												
13. Conocimiento de embarque		X		X			X	X				X	X		X	
14. Pólizas de exportación		X		X								X				
15. Pólizas de desalmacenaje		X		X								X				X
16. Factura comercial		X		X										X		X
17. Certificado de origen		X		X										X		X
18. Certificado de navegabilidad <u>c/</u>	X		X		X		X		X					X		
19. Bitácora <u>c/</u>	X		X		X		X		X					X		
20. Patente <u>c/</u>	X		X				X		X					X		
21. Lista de rancho						X		X								
22. Visas de los pasajeros <u>c/</u>		X		X												
23. Declaración de equipaje							X									

Fuente: Encuesta directa.

a/ Las autoridades efectúan, con carácter de obligatorio, una "visita oficial" a cada nave que arriba a puertos; b/ Sanidad, correos, migración, etc.; c/ Sólo se revisan.

/se lograría



se lograría directamente una reducción de los períodos de espera de las naves e indirectamente una de las tarifas marítimas en vigor.

5. Aspectos laborales

El buen funcionamiento y la eficiencia de las terminales portuarias dependen muy esencialmente de la organización de los trabajadores y del establecimiento de sistemas adecuados de salarios. La complejidad de este problema se deriva de la necesidad de encontrar soluciones que concilien los criterios de eficiencia productiva con la fijación de escalas de remuneración, prestaciones y empleo de la mano de obra especializada en las distintas fases de operación de los puertos.

Los temas descritos se han tratado exhaustivamente en distintas reuniones internacionales y se dispone de una serie de recomendaciones que ha suscrito la mayoría de los países navieros, los centroamericanos entre ellos. Cabe destacar los esfuerzos realizados al respecto por la Organización Internacional del Trabajo para definir en la Sexta Reunión de su Comisión de Transporte (celebrada en Hamburgo, en marzo de 1957) una política laboral mínima tendiente a lograr el doble objetivo de mejorar las condiciones de trabajo y elevar la productividad de las terminales portuarias.^{36/}

La situación de Centroamérica es poco satisfactoria en este aspecto, ya se examine desde el punto de vista de los sistemas y niveles de los salarios, la fijación de normas y turnos de trabajo, la coordinación entre distintos grupos de obreros o, en general, desde el de la eficiencia del funcionamiento de las terminales del transporte marítimo.

Por lo que se refiere a los sistemas de remuneración, se hallan en vigor procedimientos muy distintos, muchas veces inadecuados para el logro de los objetivos de elevación de los rendimientos del trabajo y de los niveles de vida de los obreros. Ello obedece a que su estructura se ajusta más a criterios tradicionales que a necesidades de orden técnico. En algunos puertos --Matías de Gálvez, Barrios, Cutuco, La Unión y Cortés-- se fijan los salarios exclusivamente por unidad de tiempo. En otros --Acajutla, Corinto, Puntarenas y Limón-- se paga por destajo, que se aplica principalmente al personal de estibaje. A veces se usan una u otra modalidad, según el tipo de carga a manejar. (Véanse los cuadros 22, 23 y 24.)

36/ Véase, Unión Panamericana, Condiciones de empleo en los puertos y seguridad portuaria, resolución No. 66.

Cuadro 22

CENTROAMERICA: SALARIOS POR HORA DE LOS TRABAJADORES PORTUARIOS, 1966^{a/}

(Dólares)

Actividad	Matías de Galvez (Guatemala)	Barrios (Guatemala)	Acajutla (El Salvador)	Cutuco (El Salvador)	Cortés (Honduras)	Corinto (Nicaragua)	Puntarenas (Costa Rica)	Limón (Costa Rica)
Supervisor a bordo				0.585				
Estibador			1.30	0.34	0.35		0.450	
Capataz a bordo				0.532				
Peón	0.40	0.45		0.252	62.50			0.334
Wincheros	0.52	0.71	1.25	0.532	0.428		0.495	0.360
Portaloneros				0.40		0.342		0.375
Tarjadores (cheques o cantamarcas)	0.45 y 0.58	0.58		0.45	0.30 y 87.50 b/	0.715	82.50 b/	
Capataz general	0.60					0.592		112.50 b/
Subcapataz	0.73							81.00 b/
Capataz de muelle o cuadrilla	1.04	0.71		0.45	75.00 b/			
Capataz de patio				0.34				
Muellero			1.30		75.00 b/			
Operador de equipo			1.25		100.00 b/			
Operador de grúa				0.45 y 0.532 0.45				
Operador de Yale								
Jefe de montacarga (horquilla)						175.00 b/		
Operador de montacarga (horquilla)	0.50					129.00 b/		
Tractorista	0.50					100.00 b/		
Mecánico	0.5625							
Ayudante mecánico	0.375 y 0.4375							
Maquinista de lancha							0.343	
Troquero					0.30			
Marchamador y averiero						71.50 b/	82.50 b/	
Segregadores						36.00 b/		
Carpinteros y pintor	0.375							0.376
Aguadores (aguateros)						0.715		0.300
Guardalmacen					250.00 y 300.00 b/			
Capataz de bodega	0.56					0.450		
Almacenista					175.00 b/			
Capataz en aduana							0.433	
Obrero en aduana							0.307	
Capataz guardacabos							0.353	
Vigilantes y policía					75.00 b/			

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Aunque se intentó agrupar a los trabajadores por categorías similares, las diferencias en nomenclatura pueden haber conducido a errores.

b/ Salario mensual.

Cuadro 23

CENTROAMERICA: POLITICA DE PAGO Y SALARIOS DE LOS OBREROS PORTUARIOS, 1966

E/CN.12/CCE/SC.3/21

TAO/LAT/75

Pág. 69

Matías de Gálvez (Guatemala)	Barríos (Guatemala)	Acajutía (El Salvador)	Cutuco (El Salvador)	Cortés (Honduras)	Corinto (Nicaragua)	Puntarenas (Costa Rica)	Limón (Costa Rica)
Salario base por hora para jornada ordinaria de 8 horas. Recargo de 50 por ciento en salario base para jornadas extraordinarias	Salario base por hora para jornada ordinaria (7 a 11 y 13 a 17 horas). Recargo de 50 por ciento para jornadas extraordinarias	A las cuadrillas de estibadores y muelleros se les paga a destajo por tonelada movilizada. El manejo de productos a granel se cubre por hora. Los recargos por tiempo extraordinario sobre el salario base son como sigue: <u>Estibadores y muelleros</u> 25 por ciento hasta media noche; 50 por ciento de media noche hasta inicio horario ordinario <u>Operadores de equipo y wincheros</u> 50 por ciento de 20 a 24 horas; 100 por ciento de 24 horas a inicio de la jornada ordinaria	Salario base por hora para jornada ordinaria (7 a 11 y 13 a 17 horas). Recargo de 150 y 200 por ciento según tipo de faena de cada obrero	Salario mensual para personal obrero y administrativo. Salario por hora, estibadores, troqueros y cantamarcas. Los salarios base rigen durante jornada ordinaria (7 a 11 y 13 a 17 horas). Fuera de esas horas reciben los siguientes recargos: 25 por ciento de 17 a 19 horas; 50 por ciento de 19 a 01 horas; 162.5 por ciento de 01 a 05 horas	Con salario mensual para empleados de planta. A los obreros encargados de movilizar la carga se les remunera a destajo, ya sea por unidad o por tonelada. En casos excepcionales, estos últimos perciben salarios por hora. El tiempo extraordinario sufre recargos del 100 por ciento de los salarios base (mensual o por hora).	Salvo los obreros encargados de la movilización, el personal percibe salarios mensuales con incrementos del 50 por ciento por tiempo extraordinario. La remuneración de los estibadores se hace a destajo, según el tonelaje y el tipo de carga movilizada por la cuadrilla; hay recargos del 100 por ciento durante los días feriados. Los capataces y wincheros están sujetos a un régimen de salario por hora con recargos del 33 por ciento en jornadas extraordinarias	Al personal ajeno a la movilización de la carga, así como los eventuales, se les cubren salarios base (mensual o por hora) y recargos por tiempo extraordinario del 50 por ciento en días ordinarios y de 100 por ciento en días feriados. A las cuadrillas de estibadores se les remunera a destajo, según el tipo de carga y según se trate de embarques o desembarques (en el caso del banano el destajo se fija en función de las cargas movilizadas)

Fuente: Empresas portuarias.

Cuadro 24

E/CN.12/CCE/SC.3/21
TAO/LAT/75
Pág. 70

CENTROAMERICA: PAGOS A DESTAJO A LOS TRABAJADORES PORTUARIOS, 1966

Acajutla (El Salvador)		Corinto (Nicaragua)					Puntarenas (Costa Rica)		Limón (Costa Rica)		
Dólares/tonelada/cuadrilla		Centavos de dólar/tonelada (unidad)/obrero					Dólares/tonelada/cuadrilla a/		Dólares/tonelada/cuadrilla		
		Tipo de obrero									
		Mercadería	Capataz general	Capataz de bodega y wincheros	Portales neros	Operarios y aguadores	Tarjadores (cheques)	Mercadería general	Mercadería general		
a) <u>Tarifa general</u>											
1. Sacos, cajones, barriles y toda clase de bultos no especificados	0.58							Diurna	1.125	A bordo	0.750
								Nocturna	1.500	A tierra	0.569
b) <u>Tarifas especiales</u>										<u>Mercaderías en sacos</u>	
1. Vehículos hasta 3 ton/unidad	2.94	<u>Importación (general)</u>	6.85	8.43	7.42	6.00	7.85	<u>Mercadería liviana</u>		A bordo	0.667
2. Vehículos de 3 o 5 ton/unidad	5.25	<u>Exportación (general)</u>	6.85	6.15	5.43	4.71	5.00	Diurna	1.572	A tierra	0.501
3. Vehículos de más de 5 ton/unidad	5.05	<u>Exportación (especiales)</u>						Nocturna	2.100	<u>Hierro, tubería, maquinaria, papel periódico, tambores grandes, etc.</u>	
Más recargo por ton de	1.60	1. Algodón (pacas)	(2.08)	(1.86)	(1.65)	(1.43)	(1.19)	<u>Saquería</u>			
4. Cemento	0.72	2. Café y ajonjolí (sacos de 153 libras)	(6.52)	(0.47)	(0.41)	(0.36)	(0.35)	Diurna	0.765	A bordo	0.585
5. Café	0.54	3. Ajonjolí y azúcar refinado (saco de 102 libras)	(0.35)	(0.31)	(0.27)	(0.24)	(0.25)	Nocturna	1.095	A tierra	0.417
6. Abono	0.66	4. Carne congelada	0.69	0.61	0.54	0.47	0.50			<u>Banano</u>	
7. Algodón	0.60	5. Madera	1.29	1.60	0.86	0.72	0.50			Por caja de 40 libras	
8. Carga refrigerada	0.72	6. Azúcar cruda a granel	0.83	0.74	0.66	0.57	0.60			0.038	
9. Vidrio en jabas	0.64										
10. Insecticidas empacados	0.76										
11. Urea en sacos (si vienen en buques tanque)	0.84										
12. Clavos, grapas en bultos más de 50 kg)	0.76										
13. Alambre espigado	0.76										
14. Madera creosotada	0.84										
15. Tubería alquitranada	0.84										
16. Bolsas papel, llantas, bombillas eléctricas y barriles vacíos	0.64										
17. Harina de pescado	0.72										
18. Cueros crudos	0.64										
19. Explosivos y fulminantes	0.80										
20. Ácidos de naturaleza cáustica o corrosiva	0.72										
21. Sosa cáustica	0.72										

Fuente: Autoridades portuarias.
a/ Sólo para estibadores.

/Los sistemas

Los sistemas de recargo por horarios extraordinarios también varían apreciablemente, dando lugar incluso a que la fijación de primas excesivamente altas induzcan a reducir el ritmo de trabajo durante la jornada ordinaria. (Véase de nuevo el cuadro 22.) En otros casos --Acajutla y Corinto-- aunque la estructura de los salarios responde a criterios técnicos resulta excesivamente detallada, dando lugar a complicaciones y retrasos en la facturación a las empresas navieras. A pesar de que sólo se pudo recabar información parcial sobre los niveles y la estructura de las remuneraciones de los trabajadores portuarios, existe suficiente evidencia para concluir que los salarios promedio son excesivamente bajos y que esto afecta al grueso del personal, particularmente a los grupos de obreros eventuales. Así, por ejemplo, en dos terminales portuarias los promedios semanales fueron de cerca de 13 y aproximadamente 10 dólares, respectivamente. En el segundo de los casos señalados, el 79 por ciento de los obreros percibe salarios medios inferiores a 9 dólares semanales.

Todo lo anterior conduce a la necesidad de revisar a fondo, cuanto antes, los sistemas en vigor, atendiendo principalmente a los siguientes lineamientos:

a) Es aconsejable ampliar el método de pago a destajo extendiéndolo a todas las tareas relacionadas con la movilización de la carga, cualquiera que sea su naturaleza, salvo en los casos excepcionales como el manejo de carga delicada o de carga a granel con equipos especializados;

b) Parece preferible que el resto del personal sea remunerado con salarios por tiempo, estableciendo primas por jornadas extraordinarias de conformidad con la legislación general del país. Sobre el particular cabría dictar medidas complementarias tendientes a evitar que las jornadas extraordinarias se conviertan en una práctica corriente, y a que los mismos grupos de operarios puedan trabajar continuamente durante períodos demasiado prolongados, lesivos para su salud;

c) También será conveniente establecer métodos de vigilancia y estímulos al trabajo para procurar la elevación de la productividad media;

/d) Deberá

d) Deberá definirse, en fin, una clara política de empleo que permita elevar los niveles de salarios, reducir el número de trabajadores eventuales, muy mal remunerados, y mecanizar ciertas operaciones; como complemento indispensable habría que diseñar programas gubernamentales de empleo para los trabajadores que pudieran resultar desplazados.

En estrecha relación con lo anterior se encuentra el problema de la fijación de los turnos de trabajo, que es uno de los factores fundamentales para el aprovechamiento de las instalaciones portuarias y de los servicios. Empieza a generalizarse por ese motivo la tendencia a que los puertos presten servicios sin interrupción durante 24 horas diarias, mediante la organización de turnos de trabajo.

En los principales puertos de Centroamérica --con la excepción de Puntarenas y Limón-- no ha podido establecerse un sistema completo de turnos (véase el cuadro 25). Incluso en los casos en que se han establecido, las ventajas obtenidas se pierden por la falta de sincronización con las jornadas de otros servicios, particularmente los aduanales.

Mucho se avanzaría en la eliminación de los problemas de congestión, baja productividad y salarios anormalmente bajos, organizando adecuadamente el relevo de las cuadrillas. En esa forma, sobre la base de los volúmenes de carga promedios y estacionales se podrían definir jornadas de trabajo que harían más expedita la movilización de las mercaderías en los recintos portuarios y evitarían las tendencias a emplear un número excesivo de personal. Una adecuada combinación de los sistemas de turnos y remuneraciones a destajo solucionaría esos últimos problemas y permitiría además, elevar las percepciones medias por trabajador. Aunque no se pueda establecer de inmediato el sistema aludido de turnos, será imprescindible regular el relevo de cuadrillas y el trabajo extraordinario. Las escalas inapropiadas de salarios implican, como se ha dicho, una disminución del ritmo de labores en las jornadas ordinarias y dan lugar, con otras disposiciones, a que un mismo grupo de operarios pueda mantenerse trabajando durante lapsos excesivos hasta de 30 horas consecutivas.

Un factor que entorpece el funcionamiento de las terminales portuarias o agudiza los problemas de congestión, es la inexistencia de una coordinación rigurosa entre los horarios de trabajo de los puertos y

Cuadro 25

CENTROAMERICA: SISTEMA DE TURNOS Y HORARIO DE TRABAJO
EN LOS OCHO PRINCIPALES PUERTOS, 1966

Puerto	Turnos y horarios de trabajo
Matías de Gálvez (Guatemala)	No tiene establecidos turnos de cuadrillas. Hay jornada ordinaria (7 a 12 horas y 14 a 17 horas) y dos jornadas extraordinarias (de 18 a 24 horas y de 0 a 6 horas). Por lo general el relevo de cuadrillas se hace al término de una determinada tarea.
Barrios (Guatemala)	No tiene establecidos turnos de cuadrillas. La jornada ordinaria comprende de las 7 a las 11 horas y de las 13 a las 17 horas. Como en el caso de Matías de Gálvez, las cuadrillas trabajan sin interrupción hasta terminar la faena. Con este sistema el puerto puede trabajar 24 horas al día.
Acajutla (El Salvador)	No tiene establecidos turnos de cuadrillas. La jornada ordinaria va de las 7 a las 12 y de las 14 a las 17 horas, excepto los sábados donde sólo se trabaja de las 7 a las 11 horas. El horario máximo de sobretiempo se ha fijado en tres horas diarias.
Cutuco-La Unión (El Salvador)	No tiene establecidos turnos de cuadrillas. La jornada ordinaria comprende de las 7 a las 11 horas y de las 13 a las 17 horas. Sin embargo, el puerto, a petición de los usuarios, está en condiciones de trabajar 24 horas diarias a base de sobretiempo. El relevo de cuadrillas lo decide el jefe de operaciones del puerto.
Cortés (Honduras)	No tiene establecidos turnos de cuadrillas. La jornada ordinaria va de las 7 a las 12 horas y de las 14 a las 19 horas. El puerto puede trabajar 24 horas diarias cubriéndose cuotas extraordinarias por el tiempo fuera del horario normal. Por lo común, las cuadrillas trabajan en forma continua hasta terminar la tarea. Los relevos sólo se efectúan después de completadas 30 horas de trabajo continuo.
Corinto (Nicaragua)	Se han establecido dos turnos de cuadrillas: el primero de las 6 a las 12 horas y de las 13 a las 18 horas y el segundo de las 19 a las 23:30 horas. El resto del día se computa como tiempo extraordinario, no existiendo dentro de esas horas relevo del personal.
Puntarenas (Costa Rica)	El personal permanente especializado en el manejo de la carga está organizando en otro grupo compuesto cada uno por dos brigadas. Las brigadas tienen un horario continuo de 6 horas antes de ser relevadas. De esta manera, el puerto está en condiciones de dar servicio continuo a toda hora.
Limón (Costa Rica)	El personal permanente especializado en el manejo de la carga está organizado en otro grupo compuesto cada uno por dos brigadas. Las brigadas tienen un horario continuo de 6 horas antes de ser relevadas. De esta manera, el puerto está en condiciones de dar servicio continuo a toda hora.

los de las aduanas. Ello obedece en parte al establecimiento de jornadas distintas de trabajo o a la escasez de personal aduanero, que impide muchas veces prestar servicios continuos cuando los usuarios están dispuestos a cubrir los recargos por tiempo de trabajo extraordinario. (Véase el cuadro 26.) Unidas esas circunstancias a las deficiencias de los sistemas de remuneración, dan lugar a retrasos en la movilización de mercancías, prolongan los tiempos de espera de los buques y crean incertidumbre sobre la cuantía de los pagos que deben cubrir los navieros por los servicios portuarios, reflejándose todo ello en la fijación de tarifas marítimas anormalmente elevadas.

Los hechos anteriores han conducido a configurar una política de empleo que se viene traduciendo en un obstáculo cada vez mayor al mejoramiento de la productividad de las terminales portuarias y en mayores costos de la mano de obra. Muchos de los puertos dan, en efecto, ocupación a más personal del exigido por las necesidades reales del tráfico y ello obliga a mantener salarios muy bajos, particularmente para los trabajadores eventuales, a la vez que se hace difícil crear incentivos para los obreros más eficientes.

Un cálculo muy preliminar de las necesidades de mano de obra pone de manifiesto la presencia de fuertes excedentes que fluctúan entre el 28 y el 179 por ciento del empleo total en los mismos. (Véase el cuadro 27.)

Las estimaciones anteriores se han hecho con criterio conservador y teniendo en cuenta las deficiencias de equipo y otras fallas que entorpecen el funcionamiento del transporte marítimo.^{37/} De hecho, sólo en los

37/ Los supuestos concretos de la estimación fueron los siguientes: a) se adoptó un promedio de 14 toneladas por hora de carga general, por cuadrilla; b) se estimó un promedio de 8 horas diarias de trabajo y 300 días hábiles al año; c) las cuadrillas estarían formadas por 30 obreros, el 50 por ciento de las cuales correspondería a operarios especializados en la movilización de carga y el resto por personal complementario; d) la cifra anterior se recarga con 20 por ciento para considerar los días no trabajados por cualquier motivo. Se trata de supuestos conservadores ya que Acajutla registró en 1967 rendimientos por hora de las cuadrillas del orden de las 16 toneladas; usualmente se trabajan 360 días al año y el número de integrantes de las cuadrillas excede con creces los promedios de otros países, (en Chile, por ejemplo, las cifras fluctúan entre siete y nueve personas).

Cuadro 26

CENTROAMERICA: HORARIOS DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS ADUANALES

Puertos	Horarios de trabajo y observaciones
Matías de Gálvez (Guatemala)	La jornada ordinaria de trabajo coincide con la de la empresa portuaria. Los servicios en horas extraordinarias se prestan previa solicitud de los usuarios. No existen problemas de coordinación entre los horarios del puerto y la aduana.
Barrios (Guatemala)	La situación es similar a la de Matías de Gálvez. Sin embargo, en los períodos de concentración de los movimientos de carga, la aduana no dispone de personal suficiente.
Acajutla (El Salvador)	La aduana inicia sus labores con una hora de retraso con respecto al puerto. Por otro lado, mientras hay servicios continuos de prácticos y sanidad, el personal ferroviario y de lancheros sólo tiene una jornada ordinaria de ocho horas.
Cutuco (El Salvador)	La aduana inicia sus labores con una hora de retraso con respecto al puerto (la jornada de este último es de la 7 a las 11 y de las 13 a las 17 horas, mientras que la de aquella es de las 8 a las 12 y de las 14 a las 17 horas). La posibilidad de que la aduana preste servicios en horas extraordinarias está supeditada a la disponibilidad de personal, presentándose problemas particularmente en los períodos de congestión de carga.
Cortés (Honduras)	La aduana inicia y termina sus labores con horarios distintos al del puerto. El congestionamiento más o menos persistente del puerto ha provocado que normalmente se recurra a tiempos extraordinarios. Las propias aduanas proveen servicios fuera de la jornada normal a solicitud de los usuarios y siempre que dispongan de personal suficiente.
Corinto (Nicaragua)	Los horarios del puerto y la aduana son muy distintos. El primero tiene establecidos dos turnos continuos que cubren desde las 6 hasta las 23:30 horas; en cambio, la segunda tiene establecido un sólo turno, de las 8 a las 12 horas y de las 14 a las 17 horas. La situación descrita obliga a depositar temporalmente la carga en sitios especiales en espera de que pueda ser recibida por la aduana. ^{a/}
Puntarenas (Costa Rica)	El puerto tiene establecidos cuatro turnos de trabajo que cubren las 24 horas del día. En contraste, la aduana tiene una jornada única de las 7:30 a las 11:30 y de las 13:30 a las 17:30. La disimilitud de horarios suele provocar serios trastornos y demoras de varios días para que la carga pueda ser recibida por las bodegas administradas por la aduana.
Limón (Costa Rica)	En este puerto se presenta una situación similar a la de Puntarenas. La aduana trabaja 8 horas diarias, cinco días por semana y el puerto, 24 horas, siete días por semana.

Fuente: Autoridades portuarias.

a/ Es posible también elevar una solicitud de trabajo en horas extraordinarias.

Cuadro 27

CENTROAMERICA: DISPONIBILIDADES Y NECESIDADES DE PERSONAL OBRERO, 1966

Puerto	Carga general (miles de toneladas)	Personal obrero	Carga movi- lizada por obrero (toneladas/ obrero)	Personal obrero necesario	Excedente de personal
<u>Total</u>	<u>2 449</u>	<u>5 324</u>	<u>461</u>	<u>2 620</u>	<u>2 704</u>
Matías de Gálvez	318	835	381	340	495
Barrios	297	818	363	318	500
Acajutla	388 a/	530	732	415	115
Cutuco	176	497	355	188	309
Cortés	285	250 b/	335	305	545
Corinto	565	770	735	605	165
Puntarenas	186	374 c/	497	199	175
Limón	234	650 c/	360	250	400

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Incluye 54 000 toneladas de carga a granel.

b/ El personal ocupado por la Empresa Nacional Portuaria asciende a 245 personas, el resto, estimado, corresponde a obreros del muelle bananero y otras actividades privadas.

c/ El personal de planta asciende a 269 personas en Puntarenas y 495 en Limón.

puertos más eficientes de la región las cifras de personal excedente se mantienen dentro de márgenes razonables, tomando en cuenta las variaciones estacionales del tráfico (véase el cuadro 28).

La excesiva ocupación no afecta directamente, sin embargo, a los resultados financieros de las empresas portuarias, por la sencilla razón de que el personal obrero de planta está constituido fundamentalmente por los capataces y operadores de equipo, núcleo central a cuyo alrededor se incorporan los trabajadores eventuales. En otros términos, las fluctuaciones de la demanda de mano de obra son absorbidas por esta última categoría de obreros, y los costos del trabajo se trasladan a los usuarios.

Cabe hacer notar que ese mismo fenómeno de empleo superfluo afecta indirectamente de manera muy marcada al eficaz funcionamiento de las terminales portuarias y eleva los cargos por servicios. Un simple examen de la carga general movilizadora por trabajador indica que los coeficientes varían entre 735 y 335 toneladas anuales, lo cual demuestra claramente que algunos puertos se enfrentan a rendimientos decrecientes de la mano de obra.

La experiencia misma de Centroamérica pone en evidencia las ventajas de diseñar políticas laborales y de empleo que se ajusten a las que se están aplicando ya en algunas terminales portuarias como Corinto y Acajutla. En tal sentido, podría demostrarse que los ahorros potenciales que se lograrían bastarían para cubrir sobradamente la amortización de las inversiones programadas o podrían sumar una anualidad de alrededor de 3.5 millones de dólares, que permitirían financiar fuentes complementarias de ocupación para el personal que resultara desplazado.

Desde otro punto de vista, la organización de la mano de obra se ve afectada por un fuerte grado de inestabilidad en el trabajo, y por una desatención más o menos generalizada en materia de entrenamiento técnico del personal. El tipo y las condiciones estipuladas en los contratos no sólo varía notablemente de un puerto a otro, sino que tampoco suelen incorporarse, por añadidura, disposiciones que otorguen seguridades en cuanto a la permanencia del trabajo, privilegios de antigüedad o reconocimiento sobre la eficiencia de los operarios. Ha sido frecuente, por ello, una alta rotación del personal al admitirse el erróneo supuesto de que las tareas de movilización y estiba de las mercaderías no requieren calificación de ninguna

Cuadro 28

CENTROAMERICA: TIPO Y NUMERO DE OBREROS POR ACTIVIDADES, 1966

Pág. 78

Actividad	Matías de Gálvez <u>a/</u>	Barrios <u>b/</u>	Acajutla	Cutuco	Cortés <u>c/</u>	Corinto <u>d/</u>	Limón <u>e/</u>	Puntarenas <u>f/</u>
Total	835	818	530	497	315	770	650	374
1. Caporales, capataces o capitanes de cuadrilla	39	...	...	24	4	44	11	...
2. Operadores de equipo, montecargas, horquilleros, wincheros, operadores Yale y operadores grúa	101	...	70	20	5	108	6	...
3. Maquinistas, ayudantes y braqueros	-	...	-	...	...	...	...	8
4. Cheques, cantamarcas, tarjadores, marchamadores, contralores de carga y auxiliares	57	...	...	8	41	25	...	13
5. Muelлерos, estibadores, portaloneros, troqueros, guardacabos, atracadores, peones extraordinarios y ordinarios, supernumerarios y auxiliares de muelle y de movilización de carga y eventuales	465	337	404	330	183	485	633	333
6. Tomadores de tiempo y aguadores	34	...	...	...	...	40	...	4
7. Lancharos	...	...	56	...	...	...	...	...
8. Operarios de talleres y armadores	124	...	...	...	...	...	...	...
9. Personal de bodega, almaceneros, averieros, segregadores, trabajadores de patio	...	...	...	79	5	68	...	9
10. Cuerpo de vigilancia y policía	15	...	...	8	39	...	...	7
11. Otros	...	481	...	28	4	...	...	...

Fuente: Empresas portuarias.

a/ El personal obrero se organiza en 32 cuadrillas de movilización de carga; b/ El personal obrero ocupado en el muelle se ha reducido al descender el tráfico de carga; c/ Las cifras anteriores corresponden exclusivamente a los trabajadores de la empresa nacional portuaria. Por tanto, no está incluido el personal empleado en los muelles bananeros de la Tela Railroad, del ferrocarril nacional, de los agentes aduanales (retiro de carga de los almacenes), ni de los estibadores y otra clase de obreros contratados por las empresas navieras. d/ El personal permanente está compuesto de horquilleros, tractoristas, avieros, segregadores y atracadores. El resto de los operarios pueden catalogarse como eventuales; e/ El personal de planta asciende a un total de 244 personas; f/ El personal de planta asciende a un total de 299 personas.

especie, circunstancia alentada además por una política de salarios que ha provocado el traslado de trabajadores sobresalientes a otras empresas privadas o públicas.

Por todas esas razones se considera importante que las autoridades portuarias y los gobiernos centroamericanos dicten las disposiciones necesarias para llevar a la práctica programas de mejoramiento del personal portuario en sus diversos niveles, y para que se modifiquen paralelamente los términos de los contratos de trabajo con el propósito de ofrecer garantías adecuadas de ocupación a los obreros de planta. Convendría, con respecto a los trabajadores eventuales, establecer un régimen de protección de carácter general que incluyese seguridades mínimas de empleo con base en sus antecedentes y eficacia en las labores portuarias.

El análisis de las condiciones y organización del trabajo en los puertos de la región del presente apartado puede servir de punto de referencia para precisar el papel de la política laboral dentro de los programas generales de desarrollo portuario. Una vez identificadas las principales líneas de acción, sería aconsejable iniciar los estudios específicos a nivel nacional y regional, que permitan adoptar medidas tendientes a mejorar el nivel de vida de los trabajadores portuarios y a evitar que los problemas laborales lleguen a constituir un obstáculo para el desarrollo de los puertos y del transporte marítimo.

6. Estiba y superficies de almacenamiento

La principal función y fuente de ingresos de las terminales portuarias consiste en la movilización y almacenamiento de la carga; por eso debe concederse tanta importancia a la organización de las operaciones y a la disponibilidad de superficies adecuadas para ello.

Aparte de las dificultades ya señaladas en materia de inversión en equipos y política de empleo y salarios, muchos de los puertos utilizan sistemas poco adecuados de estiba y almacenamiento. Por lo que a la estiba se refiere, nunca se han hecho, salvo excepción, estudios de tiempo y movimiento, ni se ha procurado mejorar el entrenamiento del personal para reducir al mínimo los costos y las pérdidas a que da lugar la manipulación innecesaria

de la carga. En cuanto al almacenamiento, las encuestas efectuadas revelan entorpecimientos que merecen estudiarse porque afectan a buen número de terminales portuarias. En algunos puertos es escasa el área de almacenamiento cubierta o a cielo abierto, para atender el movimiento normal del tráfico y, por otra parte, las disposiciones que norman el almacenamiento siguen criterios que no siempre tienen en cuenta situaciones reales de congestión e incluso tienden a agravarlas cuando se presentan. (Véanse los cuadros 29 y 30.)

La suficiencia o insuficiencia de superficies de almacenamiento se ha estimado con base en una clasificación previa de las bodegas de tránsito y depósito y en ciertos estándares internacionales sobre el área mínima cubierta aceptable por atracadero (11 500 metros cuadrados) y en las distancias normales entre ellos y las bodegas para la mercancía en tránsito (17 metros). Con respecto a esos estándares, la insuficiencia de almacenes afecta a casi todos los puertos de la región, y resulta particularmente seria en los casos de Limón y Puerto Cortés. (Véase el cuadro 31.)

Los esfuerzos que se han venido realizando en este aspecto tienden a ampliar las instalaciones físicas o a modificar la política seguida en este terreno, pero no han bastado para eliminar los problemas de congestión. Puede decirse sobre la política seguida que en muy pocos puertos se han establecido medidas orientadas a acelerar el retiro de las mercancías depositadas que aconsejan las limitaciones de la capacidad de las bodegas portuarias. Se dan casos en los que la liberalidad de las tarifas y de los períodos de almacenamiento libres de costo dan lugar a que las bodegas de tránsito se utilicen como bodegas de depósito, entorpeciendo el funcionamiento normal de las terminales portuarias.

Convendría impulsar, por lo tanto, una política de almacenamiento acorde con la escasez relativa de áreas de almacenamiento y sus posibilidades de expansión. En ciertas terminales portuarias se precisa construir nuevas instalaciones y en otras, cuando exista escasez de terreno o alcancen precios demasiado elevados, cabría crear almacenes generales de depósito o bodegas de segunda línea fuera de los recintos portuarios.^{38/}

^{38/} En este caso se tendrían que fijar los procedimientos de traslado de la mercancía en forma que garantizara los intereses fiscales, los de las autoridades portuarias y los de los usuarios. Algunos países (Nicaragua y Costa Rica) hace tiempo vienen trabajando sobre esas bases, y otros (como Honduras) han iniciado programas para crear nuevos almacenes generales de depósito.

CENTROAMERICA: SUPERFICIES DE ALMACENAMIENTO

(Metros cuadrados)

Puertos	Total áreas de almacenamiento	Bodegas			Zonas de almacenamiento a cielo abierto	Observaciones
		Número	De tránsito	De depósito		
Matías de Gálvez	53 304	5			35 000	Las bodegas de tránsito suelen usarse como almacenes de depósito
Barrios	66 238	4	18 295	23 033	25 000	En la actualidad se dispone de superficies muy amplias debido, entre otras causas, a la disminución del tráfico. Las cifras anteriores incluyen bodegas manejadas por el ferrocarril y la aduana
Acajutla	59 000	...	4 000	22 000	33 000	
Quito	96 603	...	1 865	62 338	32 400	La reducción de la carga manejada por la terminal ha determinado que haya excedentes en la capacidad de almacenamiento. Se incluyen las zonas de almacenaje manejadas por el ferrocarril y la aduana
Cortés	9 620	3	3 200	2 400	4 020	Superficies de almacenamiento marcadamente insuficientes. Existen limitadas posibilidades de expansión
Corinto	33 847	...	11 854	-	21 993	Las bodegas se utilizan exclusivamente con fines de tránsito
Limón	18 916	...	...	8 366	10 550	Las áreas de almacenamiento son extremadamente restringidas y están ubicadas en sitios alejados del muelle
Puntarenas	15 375	...	...	13 975	1 400	Las áreas de almacenamiento son extremadamente restringidas y están ubicadas en sitios alejados del muelle

Fuente: Autoridades portuarias.

CENTROAMERICA: POLITICA DE ALMACENAJE

Puerto	Disponibilidad de bodegas		Tiempo libre (gratuito) de almacenaje	Tarifas de almacenamiento (dólares)	Observaciones
	Suficiente	Insuficiente			
Matías de Gálvez	-	X	30 días	0.022 por 100 kg o fracción por día o fracción	La política normal de tarifas y fijación de tiempos libres constituye la principal causa del congestionamiento de las bodegas
Barrios	X	-	12 días (CAUCA) en bodegas aduana, 30 días en bodegas FICA	No hay información	Los excedentes en superficie de almacenamiento permiten seguir una política muy liberal en materia de regulaciones al almacenamiento
Acajutla	X	-	<u>Importación:</u> 1. Verduras, carnes congeladas, animales y otros perecibles: 1.5 2. Abono, cemento, trigo, papel 45 3. Otras mercancías 30 <u>Exportación:</u> 4. Café, azúcar, algodón 90 5. Borra, torta de semilla y semilla de algodón 60	<u>Días</u> No se aceptan ampliaciones del plazo libre 0.06 por mes o fracción por cada 100 kg 0.10 por mes o fracción por cada 100 kg 0.06 por mes o fracción por cada 100 kg 0.06 por mes o fracción por cada 100 kg	Las amplias superficies de almacenaje justifican las facilidades que se otorgan a los usuarios
Cutuco	X	-	45 días	No hay información	

Cuadro 30 (Conclusión)

Puerto	Disponibilidad de bodega		Tiempo libre (gratuito) de almacenaje	Tarifas de almacenamiento (dólares)	Observaciones
	Suficiente	Insuficiente			
Cortés	-	X	20 días a partir de la cancelación del manifiesto de aduana	15 días posteriores 0.066 ^{a/} 15 días siguientes 0.133 ^{a/} 15 días siguientes 0.198 ^{a/} 15 días siguientes 0.266 ^{a/} 15 días siguientes 0.331 ^{a/} Después de 90 días en total se cobra a razón 0.50 por 100 kg	La limitación de las bodegas hace aconsejable reducir los periodos de almacenamiento gratuito y aumentar la progresividad de las tarifas
Corinto	X	-	3 días para carga de importación excepto automóviles, que tienen 1 día. Para la carga de exportación se fija día y hora de recibo. Si el barco o la carga se atrasan se cobra la tarifa después de 2 días de espera	0.50 por 1 000 kg por día o fracción	Fuera del recinto portuario se han organizado almacenes generales de depósito en Corinto y Managua
Limón	-	X	12 días (CAUCA)	No hay tasas progresivas (no se cuenta con datos de cobro por día adicional)	La limitación de las superficies de almacenamiento se ha agudizado por la falta de progresividad de las tarifas y la ausencia de coordinación entre el puerto y la aduana, que administra las bodegas
Puntarenas	-	X	12 días (CAUCA)	No hay tasas progresivas (no se cuenta con datos de cobro por día adicional)	Igual a Puerto Limón

Fuente: Autoridades portuarias.

^{a/} Por 100 kg.

Cuadro 31

CENTROAMERICA: EVALUACION DE LAS DISPONIBILIDADES DE BODEGAS, 1966

Puerto	Número de atracaderos	Bodegas cubiertas (m2)	Superficie techada por atracadero (m2)	Capacidad		Observaciones
				Suficiente	Insuficiente	
Matías de Gálvez	3	18 304	6 101		X	
Barrios	4	41 328	10 332		X	Las superficies consideradas incluyen almacenes de depósito de la aduana y el ferrocarril.
Acajutla	2	26 000	13 000	X		Las superficies consideradas incluyen almacenes de depósito de la aduana y el ferrocarril.
Cutuco	2	64 203	32 102	X		Las superficies consideradas incluyen almacenes de depósito de la aduana y el ferrocarril.
Cortés	4	5 600	1 403		X	La situación de almacenamiento es tan crítica que llega a impedir el atraque de naves.
Corinto	3	11 854	3 951		X	A través de la política restrictiva en materia de períodos de gracia y tarifas, ha sido posible eliminar los problemas de congestión.
Puntarenas	2	13 975	6 988		X	
Limón	4	8 366	2 092		X	

Fuente: Empresas portuarias.

También sería aconsejable modificar las tarifas y períodos de almacenaje en todos los casos en que la política en vigor agrava el congestionamiento o impide la recepción y despacho fluidos de la carga.

7. Los departamentos de operación

Las actividades fundamentales y auxiliares de las terminales portuarias se organizan en los departamentos de operación. De acuerdo con normas administrativas generalmente aceptadas, a dichos departamentos deben asignarse las funciones de movilización de las mercancías, almacenamiento, coordinación y dirección de tráfico, así como de los servicios de ayudas a la navegación.

Al examinar las atribuciones de los departamentos de operación de los países centroamericanos se comprueba que se ajustan, con variantes de cierta importancia, al esquema normal de organización. Algunos puertos --Corinto, Acajutla y Limón-- cuentan con una eficaz organización y con la jerarquía y jurisdicción indispensables. No ocurre lo mismo, sin embargo, en todos los casos. En algunas terminales se subordina administrativamente las funciones de operación a secciones o divisiones departamentales que, en rigor, debieran limitarse a prestar servicios auxiliares y se dan casos en los que existe escasez de personal especializado de nivel superior o donde las escalas de remuneración no ofrecen atractivos suficientes para fortalecer los cuadros directivos.

Cualquiera que sea la situación, parece aconsejable preparar y poner en práctica manuales uniformes de operación^{39/} donde se desglosen las distintas fases del trabajo y se establezcan métodos de programación sustantiva de las mismas.

Aspectos importantes son los que se relacionan con la coordinación de los servicios, los organismos y los grupos de obreros que intervienen en el desarrollo de esas actividades portuarias y de cuya ordenación depende el

39/ Dichos manuales deberán referirse a utilización y mantenimiento de equipos e instalaciones; métodos de organización y remuneración de la mano de obra; análisis periódico de la productividad y rendimientos; formulación de estados de movimiento de carga, distribución de tareas y de los grupos de trabajadores; coordinación con los usuarios y organismos privados, etc.

manejo fluido de la carga. Con propósitos similares cabe también estudiar los tiempos y movimientos de las diferentes operaciones de carga para simplificar los procesos, evitar puntos de discontinuidad o tiempo muerto y, en general, aumentar los rendimientos del trabajo. Todo lo anterior se halla vinculado o depende, por otra parte, de que se establezca una clara distinción de funciones entre los organismos que participan en las labores portuarias, de que se lleven a la práctica programas de adiestramiento del personal y de que se modifiquen los sistemas de remuneración o empleo en las terminales portuarias.

8. Utilización de los atracaderos

Una de las medidas utilizadas más frecuentemente para evaluar la eficiencia de las operaciones portuarias es establecer una relación entre la carga movilizada por atracadero y el tonelaje promedio por metro lineal de atracadero, forma de evaluación de los rendimientos que se aplica principalmente a la carga general, eliminando productos que se manejan en forma especializada.

Al comparar las cifras correspondientes a los distintos puertos de la región se observan variaciones muy pronunciadas entre los coeficientes descritos, dentro de un nivel relativamente bajo. La carga promedio movilizada por atracadero fluctúa entre más de 500 y menos de 200 toneladas (véase el cuadro 32) y el tonelaje medio por metro lineal de atracadero, entre 1.38 y 4.85, cuando se considera sólo carga general.^{40/} (Véase el cuadro 33.)

Los índices descritos sintetizan o son el resultado neto de un conjunto de factores que se mencionan en los distintos apartados de este documento, entre los cuales destacan: la organización del trabajo, la disponibilidad de equipos y almacenes, la política de tarifas, o bien la evolución misma del tráfico. Así, mientras los puertos que han podido ajustar sus operaciones a criterios técnicos alcanzan rendimientos bastante por encima del

^{40/} En general, se considera adecuada la movilización de 10 toneladas de carga general por metro lineal de atracadero que, por supuesto, podría aumentarse si se dispusiera de métodos de carga unificada o si se utilizaran dispositivos especiales para manipular los embarques a granel.

Cuadro 32

CENTROAMERICA: EMPLEO DE LOS ATRACADEROS, 1966

Puerto	Atracaderos (número)	Carga total (miles de toneladas)	Movimiento total prome- dio por atracadero		Carga general (miles de to- neladas)	Movimiento promedio carga general por atracadero	
			Toneladas por año	Toneladas por día		Toneladas por año	Toneladas por día
Matías de Gálvez	3	567	189 000	518	316	105 333	288
Barrios	4	343 (1965)	85 750	204	328	82 000	225
		279 (1966)	69 750	191	273	68 250	186
Acajutla	2	1 080	540 000	1 479	388	194 000	532
Cutuco	2	340	170 000	466	177	88 000	241
Cortés	4	1 016	254 000	696	285	71 250	195
Corinto ^{a/}	3	582	197 333	541	565	188 333	516
Puntarenas	2	357	178 500	489	186	93 000	255
Limón ^{b/}	4	418	104 500	286	231	57 000	156

Fuente: Empresas portuarias.

a/ El puerto dispone de dos atracaderos más para barcos pequeños.

b/ El puerto dispone de otros dos atracaderos que no se utilizan actualmente.

Cuadro 33

CENTROAMERICA: USO DE ATRACADEROS, 1966

Puerto	Carga general (Miles de toneladas)	Longitud de atracaderos (metros)	Productividad (toneladas diarias por metro de atracadero)	Relación de eficiencia (Porcentaje) ^{a/}
Matías de Gálvez	316	450	2.34	23.4
Barrios	273	660 ^{b/}	1.38	13.8
Acajutla	388	375 ^{c/}	3.45	34.5
Cutuco-La Unión	177	336	1.76	17.6
Cortés	285	196 ^{d/}	4.85	48.5
Gorinto	565	530	3.55	35.5
Puntarenas	186	260	2.38	23.8
Limón	231	300 ^{e/}	2.57	25.7

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Productividad normal, diez toneladas diarias de carga general por metro lineal de atracadero, y operación de 300 días anuales.

b/ Muelle de penetración de 330 metros de longitud con dos atracaderos a cada lado.

c/ Molo de penetración de 750 metros de longitud con espacio para cuatro atracaderos, de los cuales sólo se utilizan los dos interiores.

d/ Sólo se consideran los dos atracaderos del muelle nacional, aun cuando los dos atracaderos bananeros rentados a la Tela Railroad Co. también movilizan cierto porcentaje de carga general.

e/ Muelle de penetración con cabezal que permite el atraque de cuatro barcos. Por razones de operación en la carga de banano únicamente atracan dos barcos simultáneamente

promedio, otras terminales portuarias registran coeficientes anormalmente reducidos. Es decir, el mayor o menor uso de los atracaderos está determinado esencialmente por la rapidez de las operaciones y por el crecimiento de la demanda de servicios. Por ejemplo, la productividad comparativamente baja de Puerto Cortés o de Limón obedecen bien a deficiencias de los equipos o bien a prácticas inapropiadas de manejo de la carga, mientras en Barrios el factor decisivo está dado por la disminución del tráfico.

Podría concluirse que el aumento de la capacidad de los puertos de la región o la disminución de los tiempos de espera de los barcos (véase el cuadro 34) dependen más de la posibilidad de intensificar el aprovechamiento de las instalaciones básicas que de la ampliación extensiva de las mismas.

Una sana política de desarrollo portuario debería equilibrar adicionalmente, en consecuencia, los esfuerzos que tiendan a la reorganización de los servicios y a la realización de pequeñas inversiones complementarias con las que procuren lograr la canalización de recursos cuantiosos hacia el ensanchamiento de las estructuras propiamente dichas de las terminales portuarias. De no seguirse esa política, fácilmente se incurriría en desperdicios o duplicaciones de las inversiones y tendería a perpetuarse la utilización deficiente de atracaderos y otras instalaciones.

En años recientes los países han venido impulsando diversos programas y medidas para evitar congestionamientos y usar más intensivamente las zonas de atraque. Algunos puertos han establecido servicios de prácticos y remolcadores, así como programas destinados a la compra de equipos o a la aplicación de disposiciones que impidan la permanencia innecesaria de las naves en los puertos.

9. Ayudas a la navegación

El hecho de que los sistemas de ayuda a la navegación no se hayan perfeccionado en suficiente medida es causa de que muchas de las líneas internacionales de navegación no toquen puertos de la región o fijen tarifas elevadas. El problema ha sido objeto de investigación en la mayor parte de los estudios efectuados sobre el transporte marítimo del Istmo

Quadro 34

CENTROAMERICA: PERMANENCIA DE BARCOS EN ATRACADEROS Y EN BAHIA, 1966

pág. 90

Puerto	Número de barcos			Días de permanencia			Días de permanencia por barco		
	Bana nero	Petro lero	Carga general	Total	Atra- cados	Fondea dos	Total	Atraca dero	Bahía
Matías de Gálvez	-	14	550	...	...	...
Barrios ^{a/}			701	...	...	...
Acajutla	-	47	386	714	458	256	1.85	1.18	0.66
Cutuco-La Unión	-	28	371	...	...	...
Cortés	326	19	652	1 710	...	...	
Corinto	43	10	553	1 066	971	95	1.96	1.76	0.17
Puntarenas	-	52	391	...	...	...
Limón	88	13	360	1 679	...	...	4.66	-	

Fuente: Empresas Portuarias.

^{a/} Sólo se dispuso de información sobre el número total de barcos llegados al puerto.

Centroamericano^{41/} y ha dado lugar a la adopción de medidas que han permitido mejorar algunos aspectos de los sistemas de ayuda a las naves en tránsito. En particular se ha avanzado en la creación de servicios de prácticos en casi todos los puertos y en la iniciación de servicios complementarios de remolcadores. El servicio de prácticos suele ser obligatorio, cobrándose tarifas muy diferentes en los distintos puertos. El servicio de remolcadores --por lo general, optativo-- ha sido establecido en Matías de Gálvez, Barrios y Acajutla (véanse los cuadros 35 y 36), dándose en concesión --con una excepción-- a empresas privadas.

Los progresos son menores en materia de telecomunicaciones, disponibilidad de cartas marítimas y dragado de los puertos. Por lo que se refiere al primer aspecto, sólo Acajutla y Cutuco disponen de un servicio propio de telecomunicación con las naves, que en Gálvez y Barrios prestan las empresas concesionarias del servicio de remolcadores. También se experimenta la necesidad de mejorar los sistemas de señalización (faros, boyas y balizas) en las áreas portuarias (marítimas y terrestres) y sobre todo en las costas próximas a ellos.

Existe la necesidad de emprender estudios sistemáticos para actualizar las cartas marítimas y facilitar así el acceso nocturno de las embarcaciones. Al respecto conviene mencionar que en diciembre de 1965 los países de la región acordaron solicitar, en principio, el apoyo del Fondo Especial de las Naciones Unidas para emprender un ambicioso programa que además del levantamiento de cartas marítimas comprenderá estudios sobre la hidrografía costera, los recursos naturales de la plataforma continental y la creación de una Comisión Hidrográfica Regional.^{42/} Pero al revisarse posteriormente la magnitud del proyecto se ha considerado aconsejable reducir sus alcances para ajustarlo a las disponibilidades de recursos financieros

^{41/} Véase Proyecto de Código Marítimo Uniforme (TAO/LAT/28) capítulo 6, "Ayudas a la navegación", el anexo al capítulo II, del título III, Sección B; "Organización de los servicios de ayudas a la navegación marítima" (Proyecto de decreto) y el anexo al capítulo 4 del título III, Sección B, "Reglamento para balizamiento de las costas" (Proyecto de decreto).

^{42/} El proyecto se desarrollaría en cinco años con un costo de cerca de 9 millones de dólares.

Cuadro 35

CENTROAMERICA: SERVICIO DE PRACTICOS, 1967

Puerto	Clase de servicios		Tarifa
	Opcio nal	Obliga torio	
Matías de Gálvez y Barrios		X	Embarcaciones hasta de 10 pies de calado, 3.50 oro americano por pie, y 4.50 por pie en las de mayor calado, Dos dólares por entrada o salida de nave; 3 dólares por fondear las embarcaciones; 50 centavos de dólar por pie de calado por entrada o salida de las nave al estero
Acajutla		X	Por tonelada de registro neto 8 centavos de colón en el atraque y 6 centavos de colón en el desatraque, hasta un máximo de 80 y 60 dólares respectivamente. Dicha tarifa incluye uso de remolcador si esto fuera necesario
Cutuco	X		50 dólares por barco
Cortés	<u>a/</u>		-
Corinto		X	3 dólares por pie de calado
Puntarenas		X	7.52 dólares por barco más los recargos por salarios de las cuadrillas de vigilancia y guardacabos
Limón		X	40 dólares por barco

Fuente: Autoridades portuarias.

a/ No hay servicio.

Quadro 36

CENTROAMERICA: EQUIPOS E INSTALACIONES DE AYUDA A LA NAVEGACION

Puertos	Remolcadores	Telecomunicaciones	Faros	Boyas	Balizas
Matías de Gálvez	3 (11, 70 y 46 toneladas de desplazamiento y potencia de 600, 340 y 260 HP respectivamente)	El servicio lo presta la empresa concesionaria de prácticos y remolcadores	2 (Intermitentes con anclas de concreto)	6 luminosas y 4 de metal <u>a/</u>	-
Barrios ^{b/}	3 (11, 70 y 46 toneladas de desplazamiento y potencia de 600, 340 y 260 HP respectivamente)	El servicio lo presta la empresa concesionaria de prácticos y remolcadores	1	-	-
Acajutla	1 (78 toneladas de desplazamiento y 600 HP)	Radio	1	-	-
Outuco	No hay servicio	Radio	2	-	-
Cortés	No hay servicio	Radio	2	1	-
Corinto	No hay servicio	No hay servicio ^{c/}	1	9	7
Puntarenas	Hay servicio ^{d/}	No hay servicio	4	4	-
Limón	No hay servicio	No hay servicio	1	6	-

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Las boyas luminosas se utilizan para señalar la entrada del canal. Además, el puerto dispone de dos equipos de faros-boyas.

b/ El servicio de remolcadores y telecomunicaciones es el mismo que el de Puerto Cortés.

c/ La autoridad portuaria está por establecer el servicio.

d/ Sólo se usa para movilización de gabarras.

internos mediante la fijación de prioridades. En tal sentido, parecería conveniente lograr la participación de los organismos portuarios y señalar prioridad a la preparación de mapas de acceso a los puertos, así como al estudio de las ayudas a la navegación que podrían crearse en las costas y radas, y de las relativas a levantamientos hidrográficos de los lugares elegidos para la construcción de nuevas terminales portuarias.

Por último, cabe hacer referencia a la conveniencia de organizar sistemáticamente el dragado de la mayoría de los puertos de la región. De hecho, el servicio sólo se lleva a cabo cuando el embancamiento lo hace enteramente necesario. (Véase el cuadro 37.)

10. Servicios a las naves

Las tarifas de transporte marítimo no sólo se fijan teniendo en cuenta los tiempos de espera y la organización del trabajo en los puertos, sino también la calidad y el precio de los servicios que se pueden prestar a las naves (abastecimiento, reparaciones, etc.).

Aunque en años recientes se han hecho esfuerzos encaminados a mejorar la atención a las embarcaciones, la situación es todavía poco satisfactoria. (Véase el cuadro 38.) Ninguna de las terminales portuarias está en posibilidad de ofrecer una gama completa de servicios y en algunas no se han establecido ni siquiera los de carácter básico (abastecimiento de combustibles y víveres).

Suministros de electricidad sólo se prestan en tres puertos --Acajutla, Puntarenas y Corinto--, y servicios de reparación únicamente en cuatro terminales --Barrios, Acajutla, Cortés y Cutuco--, aunque en algunas sólo se realizan pequeñas composturas. Situación similar se observa en cuanto a otros abastecimientos. En el primer caso, no existe el de combustibles en Barrios y Cortés, ni el de materiales en Barrios, Acajutla, Corinto y Limón. Tampoco se dispone de servicios de venta de víveres en Matías de Gálvez, Barrios y Puerto Cortés.

La mayor parte de los servicios son administrados por las autoridades portuarias; también se observa con frecuencia que algunos se proporcionan bajo concesión o se administran por empresas privadas y ferroviarias o por las municipalidades.

Cuadro 37

CENTROAMERICA: CARTAS MARITIMAS Y REQUERIMIENTOS DE DRAGADO

Puertos	Cartas marítimas		Dragado
	Confiables	Necesitan revisión	
Matías de Gálvez		X	No se ha efectuado dragado alguno desde la construcción del nuevo puerto, observándose un ligero embancamiento
Barrios		X	Aunque no hay estudios de embancamiento, se estima necesario dragar cada dos o tres años
Acajutla		X	No se requiere dragado
Cutuco		X	No se requiere dragado
Cortés		X	Para sostener la utilización continua del muelle bananero se requiere realizar operaciones de dragado cada 6 meses
Corinto		X	Se necesita dragado
Puntarenas		X	No necesita dragado
Limón		X	No necesita dragado

Fuente: Empresas portuarias.

Cuadro 38

CENTROAMERICA: SERVICIOS PRESTADOS A LAS NAVES, 1967

Puerto	Prestatario	Clase de servicio					
		Agua	Electricidad	Reparaciones	Materiales	Combustibles	Viveres
Matías de Gálvez	Empresa portuaria	X	-	X	X	X	-
Barrios	FICA	X	-	X	-	-	-
Acajutla	CEPA y empresas privadas (reparaciones y combustibles)	X	X	X	-	X	X
Cutuco	FICA	X	-	X ^{a/}	X	X	X
Cortés	Empresa nacional portuaria y municipalidad (agua)	X	-	X	X	-	-
Corinto	Autoridad portuaria	X	X	-	-	X	X
Puntarenas	Ferrocarril Eléctrico del Pacífico y agentes navieros (viveres)	X	X	-	X	X	X
Limón	Autoridad portuaria (agua) y el resto de los servicios empresas privadas	X	-	-	-	X	X

Fuente: Empresas portuarias.

a/ Sólo se atienden reparaciones ligeras.

El nivel y la composición de las tarifas registran una extremada variación en los distintos puertos. En algunos casos se cobra estrictamente el costo de los servicios; en otros se agregan recargos de consideración. (Véase el cuadro 39.)

Parece imprescindible, en las circunstancias anotadas, vigorizar los programas que llevan a cabo los países y complementarlos con una política regional de abaratamiento y fijación uniforme de precios que haga más atractivos los puertos centroamericanos y elimine los márgenes excesivos de ganancias. Convendría, para lograrlo, fomentar el intercambio de experiencias entre los funcionarios portuarios del Istmo Centroamericano y celebrar acuerdos conjuntos que más adelante podrían conducir a la organización mancomunada de ciertos servicios, como los de reparación por ejemplo.

11. Sistemas de seguridad y control de la carga

El control de la carga y la previsión de siniestros o deterioros que puedan afectarla constituye una de las funciones típicas de la administración portuaria. En diversas conferencias^{43/} convocadas por la Organización de Estados Americanos han sido motivo de preocupación los elevados coeficientes de pérdidas que se observan en las terminales portuarias de América Latina, que provocan fuertes recargos en las primas de seguro e incluso la desviación del tráfico hacia otros medios de transporte.

Los puertos de la región no son una excepción a este respecto. No se dispone de personal entrenado en tareas de protección de mercaderías e instalaciones, por una parte, y, por otra, los recintos portuarios no siempre están bien delimitados, aparte de ser difícil en las cuatro terminales marítimo-ferroviarias controlar adecuadamente el tránsito de muchas personas ajenas a las actividades portuarias. Por otro lado, se observan deficiencias en los sistemas de control por lo que resulta difícil determinar el estado en que se recibió la carga de los barcos o deslindar responsabilidades en las distintas etapas del manejo de la misma.

La situación no es similar, por supuesto, en todas las terminales portuarias. Algunas --como las de Matías de Gálvez, Corinto y Cutuco--

43/ Conferencias Portuarias Interamericanas.

CENTROAMERICA: TARIFAS DE LOS SERVICIOS PRESTADOS A LAS NAVES, 1967
(Dólares por unidad)

Puerto	Agua (m3)	Electricidad	Reparaciones	Materiales	Combustibles	Viveres
Matías de Gálvez	1.00	<u>a/</u>	Costo más 43 por ciento	Costo más 43 por ciento	-	-
Barrios	... <u>b/</u>	-	...	-	-	-
Acajutla	0.26	Convencional	Convencional	-	De mercado se- gún tipo	De mercado
Cutuco	...	-	...	...	...	...
Cortés	...	-	Costo más 10 por ciento	Costo más 10 por ciento	-	-
Corinto	0.10	2.10 por hora	-	-	De mercado se- gún tipo	De mercado
Puntarenas	0.75	...	-	Costo	De mercado se- gún tipo	Costo
Limón	0.845	-	-	-	De mercado se- gún tipo	De mercado

a/ (•) No se presta el servicio.

b/ (...) Se presta el servicio pero no se tiene información.

disponen de recintos cerrados al acceso general del público; otras tienen establecidos servicios eficientes de vigilancia (Acajutla, Cortés, Matías de Gálvez, Corinto y Limón^{44/}).

Es de aconsejar, en cualquier caso, el mejoramiento de los servicios de vigilancia, su establecimiento --previo entrenamiento y selección-- donde no se hayan creado, y evitar duplicaciones e interferencias cuando deban intervenir simultáneamente varios cuerpos de policía. Convendría, asimismo, mejorar los controles de acceso a los puertos mediante la aplicación de distintas medidas (cercar los recintos portuarios, exigir fianza a los empleados de las empresas privadas o de otros organismos que intervienen en el transporte marítimo, etc.).

En estrecha relación con lo anterior se encuentra la mejoría de los sistemas de iluminación de los puertos, tanto por razones de seguridad como de aumento de la eficiencia de las labores que se realizan durante la noche.

Por último, en lo que se refiere a los sistemas de protección contra incendios, debe recordarse que con excepción de los puertos de Matías de Gálvez, Corinto y Acajutla, las demás terminales no disponen del equipo suficiente o no han organizado bien, por diversas razones, los cuerpos de bomberos.

12. Otros aspectos

La organización y política en materia de control contable, estadísticas y tarifas influye también marcadamente en el funcionamiento y evaluación de los resultados de las terminales portuarias.

Los sistemas de contabilidad de los distintos puertos difieren sustancialmente tanto por sus modalidades como por sus alcances; puede observarse al respecto la inexistencia de catálogos uniformes de cuentas y el hecho de que muchas empresas portuarias administran simultáneamente otros servicios. Por este motivo, aunque en todos los casos se elaboran balances generales, la presentación, el grado de consolidación de las cuentas y la

44/ El cuerpo de guardias ha sido creado por los usuarios.

separación de las distintas actividades, registran variaciones de importancia. (Véase el cuadro 40.)

La elaboración de los estados de pérdidas y ganancias y los informes complementarios se han perfeccionado en los últimos años, sobre todo en las terminales administradas por empresas autónomas. Permiten, por lo general, analizar por separado los ingresos y gastos portuarios propiamente dichos de los que se originan en otras actividades. También se ha extendido la práctica de elaborar presupuestos anuales --Barrios, Cutuco-La Unión y Limón-- y se comienzan a preparar estados de origen y aplicación de fondos --Puerto Cortés--, de gran utilidad para el análisis de la política de asignación de recursos corrientes y de capital. Se ha avanzado asimismo en el uso de métodos mecanizados de contabilidad --Acajutla y Corinto-- que facilitarán la preparación de informes más detallados y con mayor riqueza de información.

Los progresos son comparativamente menores en materia de análisis de costos; con excepción de los puertos salvadoreños de Acajutla y La Libertad, el resto de las terminales portuarias no ha establecido sistemas adecuados de cálculo de los costos históricos ni de costos estándar o estimados. El hecho impide establecer tarifas que respondan adecuadamente a la estructura del costo de los servicios, y perfeccionar los métodos de control de eficiencia de las operaciones (costos estándar).

La fijación de tarifas en esas circunstancias responde esencialmente al criterio general de obtener los ingresos suficientes para cubrir los gastos totales, pero sin estructurarse en función de los costos específicos de cada servicio, y ello mismo impide establecer sistemas de regulación por el Estado similares a los que norman la mayor parte de los servicios públicos.

En la gran mayoría de los puertos del Istmo Centroamericano, las tarifas son, por consiguiente, simples listas de precios que no permiten derivar estimaciones precisas sobre los cargos por servicios, ni conocer con antelación las características concretas de estos últimos, o los trámites a que habrá de sujetarse al usuario (véase el cuadro 41). De hecho, sólo el puerto de Corinto ha estructurado un documento tarifario completo

Cuadro 40

**CENTROAMERICA: INFORMACION CONTABLE DE LOS PRINCIPALES
 PUERTOS CENTROAMERICANOS**

Puerto	Balance general	Estado de pérdidas y ganancias	Presupuesto	Estado de origen y aplicación de fondos
Matías de Gálvez	X	X	X	-
Barrios	-	X	-	-
Cortés	X	X	X	-
Acajutla	X	X	X	-
Cutuco-La Unión	-	X	-	-
Corinto	X	X	-	-
Limón	-	X	-	-
Puntarenas	-	X	X	-

Fuente: Autoridades Portuarias.

Cuadro 41

**CENTROAMERICA: CLASE DE TARIFAS EN LOS PRINCIPALES
 PUERTOS CENTROAMERICANOS**

Puerto	Documento tarifario completo	Tarifas con algunas explicaciones	Simple lista de precios
Matías de Gálvez	-	X	-
Barrios	-	-	X
Cortés	-	-	X
Acajutla	-	X	-
Cutuco-La Unión	-	-	X
Corinto	X	-	-
Limón	-	-	X
Puntarenas	-	X	-

Fuente: Autoridades portuarias.

/y sólo

y sólo los de Matías de Gálvez, Acajutla y Puntarenas disponen de pliegos de tarifas que especifican los cargos e informaciones generales sobre los servicios que prestan las terminales.

Por otro lado, se observan diferencias apreciables en las tarifas por servicios similares y en la aplicación de sistemas bastante complejos que dificultan las estimaciones previas de los costos a las empresas navieras. Un factor adicional de complicación se origina en los métodos de bonificación que utilizan algunos puertos para alentar la carga movida por determinados sistemas de transporte. (Véase el cuadro 42.)

Las tarifas portuarias de la región, en resumen, suelen establecerse sin atender a los costos reales de cada servicio ni a criterios de eficiencia o desarrollo portuario. Parece aconsejable, por consiguiente, que se revisen las recomendaciones internacionales sobre la materia para ajustarlas a la realidad de la región, y que se eleven propuestas concretas para la reestructuración de las tarifas sobre bases uniformes.

Con propósitos análogos convendría fomentar el establecimiento de sistemas permanentes de información estadística que aporten los elementos de juicio indispensables sobre las tendencias del movimiento de mercaderías y naves, ingresos, costos, etc., que son indispensables para hacer el diagnóstico y la programación del desarrollo del transporte marítimo.

13. El transporte marítimo

a) Principales características y problemas

Como es de sobra conocido, las economías de la región se han orientado tradicionalmente en torno a un modelo de "desarrollo hacia afuera". Dado el tamaño de su mercado y teniendo en cuenta el proceso de ampliación de la demanda provocado por el programa de integración, puede anticiparse que las transacciones con el exterior seguirán constituyendo --aunque con realidades distintas-- uno de los factores esenciales para el crecimiento de la producción y de los niveles generales de ingreso. Este hecho, unido a la localización y características geográficas del Istmo Centroamericano, explica la importancia del transporte marítimo en los abastecimientos internos y en

/la colocación

Puerto	Servicios a las naves, por tonelada				Muelleaje		Acarreo y estiba	Otros		
	Anclaje	Atraque	Desatraque	Faro y boyas	Comisión de registro	Importación		Exportación	Descripción	Tarifa
Matías de Gálvez y Barriles		TRN a/		TRB a/	TRB a/	a) Mercaderías: por cada 100 lbs. se aplican las escalas de precios (5) b) Animales vivos: por unidad se aplican 5 escalas de precios c) Otros (joyería, dinero, etc.) ad valorem	a) Mercaderías por cada 100 lbs. se aplican las escalas de precios (5) b) Animales vivos: por unidad se aplican las escalas de precios (4)	Incluidos en el muelleaje	Manejo de bultos pesados o voluminosos Equipo de muelle Grúas Materiales Tiempo extraordinario de mano de obra Agua Tránsito de pasajeros y equipaje	Por peso y tamaño Escala por cada 100 lbs. Escala por peso Costo más 10% Costo más 4% Por tonelada Pasajeros por persona y equipaje por bulto
Cortés	TRN a/	TRN a/ por cada 12 horas de estadía		Por peso de carga desembarcada		a) Mercaderías: por kilo bruto se aplican las escalas (3) b) Madera: por m ³ c) Ganado: por unidad	a) Mercaderías: por kilo bruto se aplican las escalas (3) b) Madera por m ³ c) Ganado: por unidad	Por peso y volumen (3 escalas) b/	Equipos de muelle y transporte Agua Servicio carga almacén-vehículo Servicio destiba a puerta almacén	Escala por unidad de tiempo Metro cúbico Costo más 20% Costo más 10%
Acajutla		TRN a/ y recargo cada 4 horas de estadía	TRN a/			Por tonelada métrica según clasificación mercaderías (12 rubros)	Por tonelada métrica según clasificación mercaderías	Incluidos en muelleaje	Manejo bultos pesados o voluminosos Pesaje de carga Servicio telecomunicaciones Energía eléctrica Agua Uso equipos fuera del recinto	Por unidad Por peso Costo Por kW Metro cúbico Por tiempo

Puerto	Servicios a naves				Comisión de registro	Muelleaje		Acarreo y estiba	Otros	
	Anclaje	Atraque	Desatraque	Faro y boyas		Importación	Exportación		Descripción	Tarifa
Corinto	c/	c/	c/	c/		a) Carga seca: por tonelada métrica o volumen se aplican las escalas (10) b) Carga líquida: por volumen o peso se aplican las escalas (3)	Por tonelada o volumen se aplican las escalas (18)	Incluidos en el muelleaje	Manejo de bultos pesados o volúmenes Servicio de equipos Agua Energía eléctrica	Costo uso de equipos Costo más recargo por hora Metro cúbico Por tiempo
Limón	TRN a/	TRN a/				a) Carga general: tarifa única por tonelada métrica b) Ganado: por unidad c) Tarifa especial para abonos y petróleo	a) Carga general: tarifa única por tonelada métrica b) Ganado: por unidad c) Tarifa especial para abonos y petróleo		Servicio de equipos Servicio de prácticos Tiempo extraordinario mano obra	Por tiempo Por nave Costo
Puntarenas	TRB a/ por día			TRB a/		Una sola tarifa por tonelada métrica	Por tonelada métrica		Servicio equipos Agua Servicio de prácticos Tiempo extraordinario mano obra	Por tiempo Por tonelada métrica Por nave Costo

Fuente: Empresas portuarias.

a/ TRN: tonelaje neto de registro; TRB: tonelaje bruto de registro.

b/ Sólo se aplica a los desembarques (importación).

c/ No hay información en el pliego tarifario.

la colocación de los excedentes exportables en los mercados mundiales. Puede recordarse al respecto que alrededor del 81.5 por ciento del volumen del comercio exterior se moviliza por ese medio de transporte. (Véase el cuadro 43.)

Aparte del análisis de la cuantía total del tráfico, resulta interesante hacer un breve examen de la distribución de las corrientes de comercio marítimo y de los desequilibrios que se observan entre exportaciones e importaciones con determinados países o grupos de países.

En el comercio marítimo de exportación, el mercado de los Estados Unidos ocupa el primer lugar (52.0 por ciento), seguido por Europa (21.2 por ciento), Asia (15.0 por ciento, particularmente el Japón) y Suramérica y el Caribe (5.8 por ciento). Las principales corrientes de importación proceden de Suramérica y el Caribe (48.5 por ciento), Estados Unidos (25.9 por ciento), Europa (17.7 por ciento) y Asia (3.3 por ciento). Las cifras anteriores permiten apreciar algunos desequilibrios en los volúmenes de tráfico total y el que se moviliza entre las regiones apuntadas. (Véase de nuevo el cuadro 43.)

El desequilibrio anual y estacional entre la carga total de exportación y la de importación tiene repercusiones de distinta índole. (Véase el cuadro 44.) Por un lado, se traduce en elevaciones de las tarifas de transporte marítimo al requerir el uso de barcos en lastre o parcialmente vacíos. Por otro, ese mismo hecho facilita con frecuencia el transporte de mercancías hacia Centroamérica con fletes extremadamente reducidos --esto es, cubiertos en forma indirecta por las exportaciones de la región-- que compiten ventajosamente con la producción local o entorpecen el cumplimiento de los programas de sustitución de importaciones. Ese fenómeno seguiría persistiendo aunque los desequilibrios del tráfico fueran menores a causa de la estructura de las tarifas en vigor, porque aunque se trate de zonas en las que no existen diferencias notables entre las corrientes de comercio, los fletes de exportación suelen ser apreciablemente superiores con respecto a los que cubren las mercaderías importadas, a pesar de ser, por lo general, de más fácil manejo.

Existen, por supuesto, diferencias cualitativas entre los desequilibrios que se observan de una región a otra. Así, los que se registran con

Suramérica y el Caribe obedecen primordialmente al cuantioso tráfico de importación de productos del petróleo, mientras los correspondientes al comercio con otras áreas se originan en movimientos dispares de carga de tipo general. En el primer caso, la naturaleza especializada de la carga y de las naves hacen comparativamente más difícil reducir los desniveles o buscar la reestructuración de las tarifas.

En cualquier circunstancia y a pesar de que pueda existir capacidad excedente de transporte marítimo en el mundo, la estructura y el nivel de las tarifas hacen redituable el desarrollo de las flotas mercantes de la región, con lo cual se lograrían ahorros significativos en la cuenta de servicios de la balanza de pagos.^{45/}

También contribuiría al mismo propósito la implantación de medidas encaminadas a redistribuir el tráfico marítimo de acuerdo con objetivos regionales, e investigando procedimientos técnicos que permitieran utilizar naves especializadas para los movimientos de carga de diferentes tipos o destinados a eliminar parte del tráfico en lastre.

Por lo que se refiere al movimiento de cabotaje entre los países de la región resalta la lentitud de su crecimiento cuando se compara con la notable expansión experimentada por las transacciones dentro del mercado común. (Véase de nuevo el cuadro 43.) El hecho es más sorprendente si se toman en cuenta los altos costos promedio del transporte terrestre a distancias relativamente grandes y las deficiencias en la prestación de servicios regulares por automotor, así como los trámites aduanales en cada uno de los puestos fronterizos que se atraviesen.

La experiencia limitada a la movilización de ciertos artículos --como fertilizantes y derivados del petróleo--, y estimaciones preliminares del costo del transporte, señalan las claras ventajas económicas que podrían obtenerse de impulsar el establecimiento de sistemas combinados de cabotaje

^{45/} Según datos tomados del documento Statistics of International Transactions in Goods and Services, 1961-64, del Fondo Monetario Internacional, las salidas de divisas por pagos de fletes marítimos arrojaron cifras de 2.6 y 10.8 por ciento de los ingresos totales obtenidos de las exportaciones e importaciones de Centroamérica y Panamá, respectivamente, en 1964. Estas ascendieron en total, para el Istmo Centroamericano, a 19.3 millones de dólares por concepto de transporte de carga exportada y a 92.4 millones de dólares por el de carga importada.

Cuadro 43
CENTROAMERICA: VOLUMEN DEL INTERCAMBIO REGIONAL Y EXTRANREGIONAL, 1965
(Toneladas métricas)

E/CN.12/COE/SC.3/21
TAO/LAT/75
Pág. 107

País de origen	País de destino										Total de ex- portaciones extrarregio- nales	Total de ex- portaciones regionales y extrarregio- nales
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total impor- taciones re- gionales	Norteamérica	Sudamérica	Europa	Asia		
<u>Guatemala</u>		<u>105 626</u>	<u>17 727</u>	<u>10 363</u>	<u>7 145</u>	<u>140 861</u>	<u>112 132</u>	<u>1 573</u>	<u>125 568</u>	<u>54 903</u>	<u>294 176</u>	<u>435 037</u>
Marítimo		749	2 110	-	-	2 859	110 675	1 573	125 568	54 903	292 719	295 578
Carretero		104 823 a/	15 361	10 289	7 061	131 534	82	-	-	-	82	137 616
Aéreo		54	256	74	84	468	1 375	-	-	-	1 375	1 843
<u>El Salvador</u>	<u>141 225</u>		<u>31 983</u>	<u>14 493</u>	<u>51 069</u>	<u>238 770</u>	<u>74 718</u>	<u>2 898</u>	<u>96 499</u>	<u>67 072</u>	<u>241 187</u>	<u>479 957</u>
Marítimo	81 846		24	-	46 726	128 596	74 492	2 898	96 499	67 072	240 961	369 557
Carretero	59 373		31 910	14 424	4 326	110 033	-	-	-	-	-	110 033
Aéreo	6		49	69	17	141	226	-	-	-	226	367
<u>Honduras</u>	<u>19 169</u>	<u>181 909</u>		<u>10 732</u>	<u>5 393</u>	<u>217 203</u>	<u>551 085</u>	<u>101 526</u>	<u>159 135</u>	<u>26 862</u>	<u>838 608</u>	<u>1 053 851</u>
Marítimo	644	79		-	1 236	1 959	551 033	101 526	159 135	26 862	838 556	838 556
Carretero	18 512	181 747		10 692	4 129	215 080	-	-	-	-	-	215 080
Aéreo	13	83		40	28	164	52	-	-	-	52	216
<u>Nicaragua</u>	<u>2 555</u>	<u>11 709</u>	<u>4 646</u>		<u>16 898</u>	<u>35 808</u>	<u>158 413</u>	<u>12 810</u>	<u>62 872</u>	<u>216 416</u>	<u>450 511</u>	<u>486 319</u>
Marítimo	7	70	-		59	136	158 013	12 810	62 872	216 416	450 111	450 247
Carretero	2 548	11 632	4 635		16 836	35 651	-	-	-	-	-	35 651
Aéreo	-	7	11		3	21	400	-	-	-	400	421
<u>Costa Rica</u>	<u>37 397</u>	<u>15 478</u>	<u>4 404</u>	<u>29 418</u>		<u>86 697</u>	<u>374 170</u>	<u>23 849</u>	<u>71 782</u>	<u>1 809</u>	<u>471 610</u>	<u>558 307</u>
Marítimo	3 904	7 822	1 220	-		12 946	373 921	23 849	71 782	1 809	471 361	484 307
Carretero	33 363	7 491	3 153	29 302		73 309	-	-	-	-	-	73 309
Aéreo	130	165	31	116		442	249	-	-	-	249	691
<u>Total Importaciones regionales</u>	<u>200 346</u>	<u>314 722</u>	<u>58 760</u>	<u>65 006</u>	<u>80 505</u>	<u>719 339</u>	<u>1 270 518</u>	<u>142 656</u>	<u>515 856</u>	<u>367 062</u>	<u>2 296 092</u>	<u>3 015 431</u>
Marítimo	86 401	8 720	3 354	-	48 021	146 496	1 268 134	142 656	515 856	367 062	2 293 708	2 440 204
Carretera	113 796	305 693	55 059	64 707	32 352	571 607	82	-	-	-	82	571 639
Aéreo	149	309	347	299	132	1 236	2 302	-	-	-	2 302	3 538

/ContInca

Cuadro 43 (Conclusión)

País de origen	País de destino										Total de exportaciones extrarregionales	Total de exportaciones regionales y extrarregionales
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total Importaciones regionales	Norteamérica	Sudamérica	Europa	Asia		
<u>Norteamérica</u>	<u>282 281</u>	<u>177 762</u>	<u>158 706</u>	<u>164 180</u>	<u>257 842</u>	<u>1 040 771</u>						
Marítimo	199 448	127 369	138 065	153 653	252 908	871 443						
Carretero	17 612 ^{b/}	48 113 ^{c/}	18 959 ^{d/}	5 253 ^{d/}	2 692 ^{d/}	92 629						
Aéreo	65 221	2 280	1 682	5 274	2 242	76 699						
<u>Sudamérica ^{e/}</u>	<u>558 187</u>	<u>352 132</u>	<u>225 418</u>	<u>204 421</u>	<u>294 635</u>	<u>1 634 793</u>						
Europa ^{e/}	169 700	772 146	53 770	76 796	123 897	596 309						
Asia ^{e/}	19 109	20 623	8 435	21 832	41 266	111 265						
<u>Total importaciones extrarregionales</u>	<u>1 029 277</u>	<u>743 130</u>	<u>446 329</u>	<u>467 229</u>	<u>717 640</u>	<u>3 383 138</u>						
Marítimo	946 444	672 747	425 688	456 702	712 706	3 213 810						
Carretero	17 612	48 113	18 959	5 253	2 692	92 629						
Aéreo	65 221	2 280	1 682	5 274	2 242	76 699						
<u>Total importaciones y extrarregionales</u>	<u>1 229 623</u>	<u>1 037 985</u>	<u>505 089</u>	<u>532 235</u>	<u>798 145</u>	<u>4 102 477</u>						
Marítimo	1 032 845	680 990	429 042	456 702	760 727	3 360 306						
Carretero	131 408	353 806	74 018	69 960	35 044	664 236						
Aéreo	65 370	2 589	2 029	5 573	2 374	77 935						

Fuente: Tabulación del Código NAUCA de las pólizas de aduana, elaborado por la Sección de Infraestructura de SIECA.

a/ De estos hay 7 778 toneladas movidas en parte por ferrocarril.

b/ Incluye importación, vía México por ferrocarril y carretera.

c/ Incluye importación de Norteamérica vía Matías y Puerto Barrios por ferrocarril y carretera que no es posible desglosar.

d/ Incluye importación de Norteamérica vía Matías y Puerto Barrios por carretera.

e/ Sólo transporte marítimo.

Cuadro 44

CENTROAMERICA: VOLUMEN, ORIGEN Y DESTINO DEL TRAFICO
 EXTRARREGIONAL, 1965

	Origen y destino en Centroamérica				
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<u>Total</u>	<u>1 239</u>	<u>914</u>	<u>1 265</u>	<u>907</u>	<u>1 184</u>
Exportaciones	293	241	839	450	471
Importaciones	946	673	426	457	713
<u>Desbalance</u>					
Superávit o (déficit)	(653)	(432)	413	(7)	(242)
Superávit o (déficit) en porcentaje del tráfico extrarregional total	52.7	47.3	32.7	0.8	20.4

	Origen y destino en terceros países			
	Norteamérica	Europa	Asia	Sudamérica y Caribe
<u>Total</u>	<u>2 139</u>	<u>1 112</u>	<u>478</u>	<u>1 778</u>
Importaciones	871	596	111	1 635
Exportaciones	1 268	516	367	143
<u>Desbalance</u>				
Superávit o (déficit)	397	(80)	256	(1 492)
Superávit o (déficit) en porcentaje del tráfico extrarregional	18.6	7.2	53.6	83.9

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

regional y transporte terrestre. Así, por ejemplo, mejorarían las tarifas que cubren cierto tipo de movimiento intrarregional de cargas si se crearan sistemas regulares de cabotaje entre un puerto de la zona norte (Acajutla, por ejemplo) y las principales terminales de la zona sur (Corinto y Puntarenas). Dicho sistema podría dar lugar incluso a concentrar parte de la carga que proviene del Atlántico en Matías de Gálvez y Barrios para ser trasladada por medio de trailers a Acajutla y redistribuida desde allí utilizando servicios de cabotaje.

Las posibilidades que se han descrito y otras que podrían señalarse, no deben conducir a tomar decisiones apresuradas. Es indispensable llevar a cabo estudios detallados y tener presente que la eficiencia de los servicios depende de la adopción de una serie de criterios técnicos estrictos. Desde luego, convendrá utilizar naves y equipos que permitan trabajar a base de sistemas de carga unificada o a granel, así como establecer servicios de puerta a puerta en combinación con el transporte terrestre. También es aconsejable hacer las modificaciones o ampliaciones indispensables en las terminales portuarias y fijar procedimientos expeditos de control aduanero.

Todo lo anterior implica la realización de esfuerzos persistentes que hagan posible avanzar gradualmente en la elaboración de los estudios, la fijación de criterios, la preparación de los proyectos y la creación de las bases legales e institucionales del programa de desarrollo del cabotaje regional. Ello se facilitaría si pudiera asegurarse, además de la participación de los gobiernos y autoridades portuarias, la de los navieros y transportistas terrestres locales.

En resumen, bien sea para mejorar el costo del transporte marítimo internacional o bien para reorganizar el tráfico regional de cabotaje, se justifica plenamente estudiar una reorganización del tráfico y el fortalecimiento de las flotas mercantes de la región. De otra manera seguirá resultando extremadamente difícil lograr servicios eficientes y a precios comparables con otras zonas del mundo a causa de la peculiar organización de los sistemas internacionales de navegación comercial.

Obsérvese, sobre el particular, que las conferencias marítimas vienen estructurando las tarifas en función de los puntos de vista navieros de sus miembros.

Constituyen así organismos más o menos cerrados donde la intervención de los gobiernos es relativamente limitada y en los que no participan los países usuarios que carecen de flotas. Las tarifas tienden a fijarse, por lo tanto, de acuerdo con el grado de competencia de las diversas rutas y con los intereses del comercio exterior de los países miembros de las conferencias internacionales.^{46/}

El carácter oligopólico de esos organismos se rompe por la presencia de navieros en pequeña escala que prestan servicios --frecuentemente sin itinerario fijo-- esencialmente a puertos pequeños cuyas instalaciones, el volumen de carga o el carácter aleatorio o estacional de la demanda, dificultan el acceso a las grandes empresas marítimas. Esta clase de servicio presenta sin embargo inconvenientes para los usuarios, que se derivan del uso de barcos pequeños o técnicamente inapropiados, mayores costos de operación, congestión de atracaderos y tarifas muy altas.

Al examinar las tarifas que se aplican al tráfico marítimo de los países del Istmo Centroamericano resaltan las deficiencias del sistema actual de transporte y los obstáculos que vienen creando al desarrollo portuario y del comercio exterior. (Véase el cuadro 45.) Por un lado, con frecuencia se fijan tarifas que no responden al grado de eficiencia de las terminales portuarias y ello tiende a desalentar la inversión en equipos e instalaciones y a perpetuar la proliferación de pequeños puertos que no ofrecen las economías de escala y otras ventajas de las terminales modernas. Por otro, ese mismo fenómeno se ve agravado por el hecho de que las tarifas no cambian de acuerdo con las distancias del recorrido o el volumen de la carga. Se da lugar así a que las empresas marítimas o navieras independientes, sin tomar en cuenta los costos, utilicen barcos pequeños y toquen un número excesivo de puertos, prorrateándose indiscriminadamente los gastos adicionales entre todos los usuarios.

^{46/} Desde hace tiempo, como efecto del sistema internacional de fijación de precios y del exceso de capacidad a flote, se acentúa la tendencia a que los principales usuarios --principalmente las grandes empresas exportadoras-- organicen flotas propias que, además, suelen prestar servicios regulares a terceros e incorporarse a las propias conferencias. Con algunas variantes ese es el caso de las empresas bananeras y petroleras que operan en el Istmo Centroamericano.

Cuadro 45

CENTROAMERICA: TARIFAS DE FLETES DE TRANSPORTE MARITIMO, 1965

(Dólares por tonelada)

Puerto	Alimentos	Productos manufacturados	Productos químicos	Maquinaria	Petróleo	Otros
<u>Tráfico de Estados Unidos a puertos centroamericanos</u>						
Matías de Gálvez	39	24	27	33	-	-
Barrios	39	24				30
Cortés	39	24				
Tela		24	27		15	23
La Ceiba		24			15	27
Cabezas	39					
Isabel						
Bluefields	39				15	29
Limón		24	27			27
Corinto		24	27		15	23
Somoza		24			15	19
San Juan	39	24	27			27
Puntarenas	39	24	27			30
Golfito	39	24	27			50
<u>Tráfico de Europa a puertos centroamericanos</u>						
Matías de Gálvez	61	18	33	33		
Barrios	61	23				61
Cortés	61	23				
Tela		18	33			28
La Ceiba		18				68
Cabezas	61					27
Bluefields	61					61
Limón		18	33			28
Champerico		18	40			38
San José	73		40			41
Acajutla		22	40			41
La Libertad		22	40			73
Cutuco			40			43
Amapala		22	40			32
Corinto		22	40			40
Somoza		22				34
San Juan	61	22	40			32
Puntarenas	73	22	40			32
Golfito	73	22	40			81

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericano. SIECA.

/Los problemas

Los problemas descritos han sido examinados en distintas reuniones internacionales. En particular, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo aprobó una resolución por la que se creó la Comisión del Transporte Marítimo. Dicha comisión tiene en estudio la formación de una legislación marítima internacional, la estructura y nivel de los fletes marítimos, las prácticas de las conferencias y otros aspectos del desarrollo de la navegación y de los puertos, con el propósito fundamental de proponer la creación de un nuevo sistema de transporte marítimo que beneficie tanto a los países industrializados como a los de menor desarrollo relativo.^{47/}

b) El desarrollo de las flotas mercantes

El desarrollo de las flotas marítimas de la región se encuentra en situación similar a la de América Latina en general. En ambos casos, la participación en el manejo del tráfico internacional es todavía relativamente reducida al alcanzar alrededor del 7.6 por ciento en Centroamérica (1966) y el 6 por ciento (1963) en el resto de los países latinoamericanos. (Véanse los cuadros 46, 47 y 48.) Predomina asimismo la utilización de barcos de pequeño calado como lo demuestra el hecho de que los tonelajes medios por nave sean de 3 530 y 4 690 toneladas, respectivamente.

Existen, sin embargo, ciertas diferencias que conviene distinguir. Por un lado, las flotas centroamericanas han sido creadas más recientemente y han venido absorbiendo proporciones cada vez mayores de la carga internacional; asimismo se ha mejorado el grado de utilización de los equipos y los buques disponibles.^{48/}

^{47/} Aparte de las investigaciones señaladas, se han aprobado resoluciones concretas entre las que destaca la de propiciar el establecimiento de organismos nacionales y regionales de usuarios y de un sistema de consultas entre usuarios, navieros, conferencias, etc. (Véase, Acta final e informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/Conf.46/141/Vol.1)).

^{48/} Por ejemplo, en 1965 la MAMENIC casi duplicó la carga manejada por tonelada a flete, respecto a 1964.

CENTROAMERICA: FLOTAS MERCANTES NACIONALES, 1964-66

Concepto	Total			FLOMERGA (Guatemala)			MAMENIC (Nicaragua)			TICALINE (Costa Rica)		
	1964	1965	1966	1964	1965	1966	1964	1965	1966	1964	1965	1966
Naves	<u>28</u>	<u>44</u>	<u>32</u>			<u>2</u>	<u>20</u>	<u>36</u>	<u>22</u>	<u>8</u>	<u>8</u>	<u>8</u>
Propias	-	-	7			2	-	-	5	-	-	-
Arrendadas	28	44	25	-	-	-	20	36	17	8	8	8
Tonelaje naves	<u>198 307</u>	<u>220 258</u>	<u>113 327</u>	-	-	<u>3 632</u>	<u>185 807</u>	<u>207 758</u>	<u>97 195</u>	<u>12 500</u>	<u>12 500</u>	<u>12 500</u>
Propias	-	-	19 507	-	-	3 632	-	-	15 875	-	-	-
Arrendadas	198 307	220 258	93.820	-	-	-	185 807	207 758	81 320	12 500	12 500	12 500
Tonelaje transportado												
Volumen (Toneladas)	520 284	561 884	493 574	47 847	34 397	29 583	371 955	391 117	350 548	100 482	136 370	113 443
Fletes (miles de dólares)	13 073.8	12 896.7	12 377.6	1 622.5	1 275.1	950.0	11 146.0	11 423.7	11 019.0	305.3	197.9	408.6
Personal centroamericano empleado	-	-	<u>141</u>	-	-	<u>42</u>	-	-	<u>99</u>	-	-	-
Oficiales	-	-	21	-	-	2	-	-	19	-	-	-
Tripulación	-	-	120	-	-	40	-	-	80	-	-	<u>a/</u>

Fuente: Empresas navieras.

a/ La empresa informa que el 50 por ciento del personal está formado por centroamericanos.

Cuadro 47

AMERICA LATINA: VOLUMEN DE CARGA MANEJADA POR LAS FLOTAS NACIONALES, 1962

País	Total		Exportaciones		Importaciones	
	Tonela- das	Por ciento	Tonela- das	Por ciento	Tonela- das	Por ciento
<u>Total</u>	<u>15.5</u>	6	<u>4.2</u>	2	<u>11.3</u>	31
Argentina	3.4	18	1.3	11	2.1	29
Brasil	7.6	27	0.8	7	6.8	41
Colombia	0.9	13	0.3	5	0.6	44
Chile	1.8	15	1.2	13	0.6	23
Ecuador	0.1	6	0.1	6	-	8
México	0.3	4	0.2	3	0.1	9
Paraguay	0.1	29	0.1	35	-	19
Perú	0.4	4	0.2	3	0.2	8
Uruguay	0.5	21	-	3	0.5	23
Venezuela ^{a/}	0.4	-	-	-	0.4	17

Fuente: CEPAL, El transporte en América Latina, 1965

a/ Por falta de información, sólo se incluyó la carga seca movilizada por la Compañía Venezolana de Navegación.

Cuadro 48

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS FLOTAS MERCANTES NACIONALES^{a/}

(Miles de toneladas de registro bruto)

País	1949	1956	1963	Incremento 1949-63 (Por ciento)
<u>Total</u>	<u>2 159</u>	<u>2 799</u>	<u>3 755</u>	74
Argentina	814	1 050	1 308	62
Brasil	722	862	1 227	69
Colombia	29	63	114	293
Chile	175	249	286	64
Ecuador	14	19	23	64
México	114	165	250	119
Paraguay	3	3	20	567
Perú	88	98	117	33
Uruguay	63	73	91	45
Venezuela	137	217	319	133

Fuente: El Transporte en América Latina, CEPAL, 1965.

a/ Cifras al 30 de junio de cada año; se incluyen las naves con más de 100 toneladas de registro bruto.

En cambio son mucho menores los avances comparativos de las flotas del Istmo Centroamericano en cuanto al número de barcos disponibles y en materia de preparación y el empleo de personal local. En este último sentido, habrá que fomentar el fortalecimiento de los cuadros técnicos especializados y facilitar, colateralmente, la celebración de acuerdos con navieros y empresas latinoamericanas.

Las flotas centroamericanas tienen 32 barcos en servicio, siete adquiridos en propiedad y el resto alquilados. Ello podría facilitar el hacer cambios en el tipo de embarcaciones si llegaran a establecerse sistemas modernos de manejo de carga "containers", etc.). La mayor parte de las naves es de pequeño calado y responde a la necesidad de competir con empresas navieras foráneas y de aumentar la frecuencia del servicio. Se explotan principalmente las rutas que unen los puertos centroamericanos del Atlántico con la costa oriental de los Estados Unidos.

El funcionamiento de las flotas se ajusta a los procedimientos comúnmente establecidos por las conferencias navieras. Sólo una empresa estuvo favorecida en el pasado por disposiciones legales que obligaban a los usuarios a contratar sus servicios cuando hubieran recibido franquicias gubernamentales. En cuanto a la carga de exportación, las líneas nacionales de navegación, con una sola excepción,^{49/} tampoco otorgan tratamiento preferencial a los empresarios centroamericanos.

Tomando en cuenta los antecedentes descritos, conviene fortalecer el desarrollo de las flotas mercantes de la región, lo cual no constituye una

^{49/} De hecho no se trata de un otorgamiento de preferencias sino más bien de la celebración de contratos de carga por buque completo que, conforme a las prácticas de las propias Conferencias Internacionales, se rigen por disposiciones distintas a las del tráfico regular.

idea nueva ni en su concepción ni en las razones que se han expuesto para justificarlo.^{50/}

Sin embargo, las circunstancias actuales parecen particularmente favorables para que se exija o se emprenda una política naviera de carácter distinto al tradicional puesto que el movimiento de integración requiere servicios eficientes de transporte, de cabotaje (entre los miembros del mercado común), o para facilitar el intercambio con el resto de América Latina. Las perspectivas del comercio exterior ofrecen, por su parte, un panorama relativamente pesimista que hace indispensable impulsar programas de ahorro de divisas y de reducción de los costos del transporte. Finalmente, el hecho mismo de que los gobiernos centromericanos hayan iniciado planes de mejoramiento de las instalaciones portuarias implica la exigencia de complementarlas con medidas encaminadas a elevar la eficiencia de los sistemas de navegación.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) ha iniciado la formulación de una política uniforme de transporte marítimo. En su Segunda Conferencia acordó recomendar la creación de la Sociedad Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), que quedó constituida como organismo privado el 13 de julio de 1963, con los propósitos básicos de asegurar la participación de las flotas regionales en el comercio exterior de los países, mejorar los sistemas de transporte entre los estados miembros y fortalecer la posición de negociación frente a las conferencias navieras internacionales.

^{50/} En distintas reuniones de la Organización de Estados Americanos se han presentado múltiples estudios y resoluciones en el sentido anotado. En la Conferencia de Chapultepec (1954) se especificó que "las repúblicas americanas consideran punto esencial para sus economías el fomento y desarrollo de sus marinas mercantes y el establecimiento de sistemas adecuados de transporte para cada país". En la Cuarta Sesión Extraordinaria del Consejo Económico y Social (1966), los representantes de los países asentaron como tesis de política que "sus marinas mercantes, integradas por barcos bajo sus banderas, transporten una parte sustancial de su comercio exterior", idea que vino a complementarse en la Conferencia de Buenos Aires (1957), donde se asentó el principio de que "no constituye discriminación la ayuda o fomento acordados por un gobierno o un grupo de países pertenecientes a una misma región económica, a sus marinas mercantes, con miras a su desarrollo...." Por último, en la Carta de Punta del Este (1961) se consideró que "el fomento y la coordinación de los sistemas de transporte y comunicaciones son formas efectivas de acelerar el proceso de integración y son convenientes para contrarrestar prácticas lesivas en materia de fletes y tarifas....".

En las condiciones anotadas, resultaría oportunísima la organización de una asociación naviera del Istmo Centroamericano que pudiera definir la política conjunta a seguir en materia de integración de los transportes con otros países o grupos de países latinoamericanos, así como la forma de lograr su incorporación a la ALAMAR y una participación mucho más activa en las conferencias internacionales de armadores.^{51/}

Desde luego, la ejecución de una política eficaz de desarrollo a la navegación depende de la posibilidad de iniciar de inmediato una serie de programas complementarios.

En primer término, sería necesario modernizar y uniformar regionalmente la legislación portuaria y marítima para crear un marco legal que sirviera de base a los programas conjuntos o de nivel nacional. En segundo, se requeriría crear los órganos y procedimientos institucionales en cuyo seno se examinarán los proyectos y programas como parte integrante del proceso general de integración económica y serían, además, el mecanismo de enlace y negociación con otros organismos latinoamericanos o internacionales. Como se examina más adelante, el establecimiento de consejos de usuarios, y sobre todo de la asociación centroamericana de armadores, constituyen pasos indispensables para decidir con criterio uniforme los lineamientos de acción y entablar los primeros contactos con la Asociación Latinoamericana de Armadores.

Desde otro punto de vista, también habría que diseñar programas apropiados para seleccionar los tipos de naves y los procedimientos de movilización de la carga, tomando en cuenta la demanda previsible de servicios y diversas medidas de mejoramiento de los puertos y del transporte marítimo. En otros términos, convendría estudiar las posibilidades de lograr mayor concentración del tráfico en algunas terminales, identificar las medidas que asegurasen una creciente participación de las flotas nacionales en el transporte exterior y elegir los tipos de naves y los sistemas de movilización que mejor se adaptaran a la demanda de servicios.

^{51/} Sobre tales bases podrán asegurarse acuerdos que significarían un aumento sustancial de la participación de las flotas nacionales en el comercio exterior, eliminándose muchos de los obstáculos con que se tropieza en la actualidad.

De antemano puede adelantarse el señalamiento de las ventajas de establecer sistemas de carga unificada y de restringir el uso de embarcaciones de pequeñas dimensiones. El sistema de carga unificada ha rendido resultados tan favorables que rápidamente se ha difundido en el mundo, contándose con un número creciente de naves e instalaciones especializadas para su utilización. Desde el punto de vista del naviero y de las autoridades portuarias, el empleo de containers simplifica, de hecho, los trámites de inspección y manejo de las mercaderías, reduce los períodos de tránsito y almacenamiento, elimina riesgos de contaminación y deterioro de la carga y facilita el mejor aprovechamiento de las bodegas y superficies de almacenamiento. El usuario, por su parte, también resulta beneficiado por la reducción sustancial de los costos de transporte, fletas y seguros, así como por la reducción de los períodos de espera y la eliminación de averías que suele sufrir la carga.

En el Istmo Centroamericano el tráfico a base de containers se ha iniciado en los puertos de Matías de Gálvez (Guatemala), El Rama (Nicaragua) y Almirante (Panamá). El movimiento total es todavía reducido, pero ha tendido a incrementarse desde 1964 a pesar de no contarse con barcos o instalaciones totalmente apropiados.^{52/} Cabría, pues, impulsar en forma más decidida proyectos de esta naturaleza, no sólo con propósitos de mejoramiento del transporte marítimo sino para evitar además que la posición competitiva de la región se deteriore al quedar al margen de los avances tecnológicos que se registran en los sistemas de manejo de carga internacional. Obsérvese sobre el particular que muchos de los principales productos de exportación del área --café, azúcar y carne-- han comenzado a manejarse en forma muy económica utilizando este procedimiento en otros países productores.

^{52/} La MAMENIC Line, tiene en estudio la adquisición de dos barcos especiales para atender el movimiento de carga entre los principales centros de consumo del país y la costa del Atlántico.

14. Organización institucional

La organización de instituciones y la fijación de procedimientos administrativos adecuados suele ser con frecuencia tan importante para el desarrollo del transporte marítimo como la realización de mejoras físicas o la adquisición de equipos. La experiencia de Centroamérica lo confirma con la mayor eficiencia de las terminales portuarias que cuentan con una organización técnico-administrativa más avanzada.

El análisis de las formas de administración portuaria de los países del Istmo Centroamericano revela los esfuerzos recientes realizados por los gobiernos para establecer organismos autónomos encargados del funcionamiento de las terminales y pone de relieve al mismo tiempo la inexistencia de criterios uniformes y de tendencias definidas sobre su armonización y mejoramiento técnico. Junto a puertos administrados por la aduana existen otros manejados por autoridades portuarias o cedidos en concesión a empresarios privados. Además, la vigilancia y el control estatales suelen depositarse en distintos organismos, como son los ministerios de Hacienda, los de Economía o los de Transportes. De los veinte puertos centroamericanos especializados en el tráfico internacional, siete se encuentran, en efecto, a cargo de autoridades portuarias; cuatro al de aduanas, y nueve, de organismos privados. Estos últimos, en su mayoría, están sujetos a regulaciones gubernamentales de muy distinto alcance. En Panamá no se ha creado la autoridad portuaria; dos de los puertos se encuentran en la Zona del Canal y los otros dos son administrados por empresas particulares. (Véase el cuadro 49.)

Las empresas o autoridades portuarias tienen facultades muy diferentes en los distintos países. (Véase el cuadro 50.) Por lo general no se les ha otorgado jurisdicción sobre todos los puertos de cada país, o no la ejercen en la práctica, hecho que constituye un problema de primera importancia. Mientras no exista un organismo que pueda elaborar los programas nacionales de desarrollo portuario sobre la base del panorama conjunto del país, tendrán que adoptarse muy probablemente decisiones que no sean las óptimas, particularmente en cuanto a la fijación de prioridades para la asignación de recursos y a la tarea de evitar duplicaciones innecesarias de instalaciones, gastos de administración y otros renglones que recargan los costos de operación de las terminales.

Cuadro 49

CENTROAMERICA Y PANAMA: ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS DE ALTURA, 1966

E/CN.12/GE/SC.3/21
TAO/LAT/75
Pág. 122

País	Puerto	Tipo de administración	Entidad administradora	Instrumento legal
Guatemala	Matías de Gálvez	Estatal	Empresa Nacional Portuaria "Matías de Gálvez"	Decreto No. 63, del 18 de julio de 1963
	Barrios	Privada	Concesión otorgada a los Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica (FICA)	Contrato otorgado por el Gobierno a la FICA el 9 de abril de 1904
	San José	Privada	Agencia Marítima, S. A. ^a	Contrato otorgado en 1926
	Champerico	Estatal	Empresa Portuaria Nacional de Champerico	Decreto No. 334 del 29 de junio de 1955
El Salvador	Acajutla	Estatal	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)	Decreto Legislativo No. 455 del 21 de octubre de 1965
	La Libertad	Estatal	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)	Decreto Legislativo No. 455 del 21 de octubre de 1965
	Cutuaco-La Unión	Privada	Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica (FICA)	Concesión otorgada en 1915
Honduras	Cortés	Estatal	Empresa Nacional Portuaria de Honduras	Decreto del Congreso No. 40, del 10. de diciembre de 1965
	Tela	Privada	Concesión otorgada a la Tela Railroad Co.	...
	La Ceiba	Privada	Standard Fruit Co.	...
	Amapala	Estatal	Aduana	

/Continúa

Cuadro 49 (conclusión)

País	Puerto	Tipo de administración	Entidad administradora	Instrumento legal
Nicaragua	Cabezas	Privada	Standard Fruit Co.	...
	Isabel	Privada	Concesión otorgada a La Luz Mines, Ltd.	Concesión inscrita en el Registro Público Mercantil No. 174 pp 207-216, Tmo 3a, Libro 3, 10 de enero de 1958
	Bluefields	Estatad	Aduana	...
	Corinto	Estatad	Autoridad Portuaria de Corinto	Ley No. 64 del 25 de enero de 1956
	Somoza	Privada	Concibesnic, Co.	...
	San Juan del Sur	Estatad	Aduana	...
Costa Rica	Limón	Privada	Northern Railway, Co.	Contrato Pacheco-Pacheco, Ley No. 22 del 3 de julio de 1902
	Puntarenas	Estatad	Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico	Ley No. 1721 del 28 de diciembre de 1953
	Golfito	Privada	Compañía Bananera de Costa Rica	Concesión de 1940
Panamá	Cristóbal	Privada	Compañía del Canal de Panamá	...
	Balboa	Privada	Compañía del Canal de Panamá	...
	Colón	Estatad	Aduana	...
	Panamá	Estatad	Aduana	...
	Armuelles	Estatad	Ferrocarril Nacional de Chiriquí	...
	Amirante	Privada	United Fruit Co.	...

Fuente: Información directa de las autoridades portuarias.

a/ Concesión otorgada a International Railroad of Central America (IRCA), quien a su vez la ha entregado bajo contrato a la Agencia Marítima S.A., subsidiaria de la Grace and Company.

CENTROAMERICA: ORGANIZACION DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS ^{a/}

	Guatemala ^{b/} Empresa Portuaria Nacional Matías de Gálvez	Costa Rica Empresa Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (Puntarenas)	El Salvador ^{c/} Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (Acajutla-La Libertad)	Honduras Empresa Nacional Portuaria (Puerto Cortés)	Nicaragua Autoridad Portuaria de Corinto
Objetivos	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
Administración y dirección de las terminales portuarias del país	X	X	X	X	X
Elaboración de los programas de desarrollo portuario	X	X	X	X	X
Manejo de la carga	X	X	X	X	X
Servicios de ayuda a la navegación (faros, balizaje, pilotaje, etc.)	X	X	X	X	X
Aprovisionamiento y servicios a las naves	X	X	X	X	X
Personalidad jurídica					
Institución autónoma de derecho público	X	X	X	X	X
Organización					
Junta directiva ^{d/}	X	X	X	X	X
Gerencia General	X	X	X	X	X
Forma de vinculación con el Poder Ejecutivo	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Obras Públicas	Ministerio de Economía	Ministerio de Hacienda y Economía	Presidencia
Funciones del Consejo Directivo					
Dirigir y organizar la prestación de servicios	X	X	X	X	X
Aprobar los reglamentos internos o modificación de los estatutos	X	X	X	X	X
Proponer al ejecutivo o al legislativo el presupuesto anual de gastos o ingresos	Al Ejecutivo por Intermedio de Hacienda	Al Legislativo por la Contraloría general	Al Ejecutivo por el Ministerio de Economía	No requiere aprobación	Presidencia
Aprobar el informe anual de labores	X	X	X	X	X
Elaborar el programa de inversiones que se someterá al gobierno	A través del Ministerio de Hacienda	A través del Poder Legislativo ^{e/}	A través del Ministerio de Economía	Al Poder Legislativo	A través de la Presidencia
Autorizar la contratación de préstamos y emisión de valores	A través del Ministerio de Hacienda	A través del Poder Legislativo	A través del Ministerio de Economía	Al poder Legislativo	A través de la Presidencia
Proponer al ejecutivo las tarifas de los servicios portuarios	A través del Ministerio de Hacienda	No requiere autorización	A través del Ministerio de Economía	No requiere autorización	No requiere autorización

Fuente: Leyes de creación de las Autoridades Portuarias, Ley No. 63 en Guatemala; Decreto No. 455 en El Salvador; Ley 1721/53, Costa Rica; Decreto 40 en Honduras y Ley 64 en Nicaragua.

Véanse las notas en la página siguiente.

Cuadro 50 (conclusión)

- a/ Las compras de bienes importados por las autoridades portuarias están exentas de derechos aduaneros.
- b/ La Empresa Portuaria Nacional maneja en exclusividad el movimiento de importaciones y exportaciones del estado, así como el de algunas empresas a las que se otorga tratamiento preferencial.
- c/ La Autoridad Portuaria de El Salvador tiene funciones de carácter nacional, pero sólo administra los puertos de Acajutla-La Libertad.
- d/ En Guatemala la Junta Directiva está compuesta por 7 personas: 1 presidente, 1 vicepresidente, 3 directores propietarios y 2 suplentes; la de Costa Rica consta de 5 miembros: el Ministro de Obras Públicas, 1 representante del sindicato, un representante del Cantón Central de Puntarenas y 2 miembros más; la de El Salvador lo componen 7 personas: 1 presidente y 6 directores representantes de los ministerios de Economía, de Hacienda, Defensa y Obras Públicas, así como uno de los agricultores e industriales y uno más de los comerciantes; en Honduras, el consejo está formado por 7 miembros que representan a los ministerios de Economía, Comunicaciones y Obras Públicas, Recursos Naturales, así como al Consejo Superior de Planificación, las Cámaras de Comercio e Industria, el sindicato de trabajadores portuarios y las empresas navieras; la de Nicaragua está compuesta por 6 miembros representantes del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, del Ministerio de Hacienda, de la Cámara de Comercio e Industria, de la Asociación Agrícola y Ganadera, de las empresas navieras y del partido minoritario.
- e/ La Autoridad Portuaria está facultada para aprobar inversiones hasta una suma de 75 188 dólares (500 000 colones).

Por otro lado, como ya se ha dicho, algunas de las funciones técnicas de esos organismos no se han definido adecuadamente, asignándose a administraciones aduaneras o a empresas privadas. Se resta así unidad a la política de desarrollo portuario y, sobre todo, se interfiere en los programas de mejoramiento y en la selección de los proyectos de inversión. En estas circunstancias, las autoridades portuarias se han visto obligadas a dedicar su atención a los problemas de operación de los puertos más que a las cuestiones vinculadas con el desarrollo integrado de los servicios.

La organización de las juntas o consejos directivos de las empresas portuarias, además de diferir grandemente de un país a otro, no se ciñe en algunos casos a normas estrictamente técnicas. Así por ejemplo, se dan casos en los que al nivel de los directorios se plantean conflictos de intereses entre la administración de los puertos, propiamente dicha, los obreros, las empresas navieras y las aduanas. Aunque resulta difícil diseñar formas de organización que se adapten a todos los casos, la solución que se ha dado en varios países al problema de definir técnicamente y con sentido unitario la política y los programas de acción ha sido restringir la participación de organismos en los consejos de administración y crear a la vez "consejos de usuarios" y "comités de coordinación portuaria" donde se plantean los puntos de vista y se resuelven los problemas de los distintos grupos afectados.

La legislación vigente en materia de desarrollo portuario y de financiamiento de las inversiones y los programas adolece de diversas deficiencias que vienen limitando en la práctica el mejoramiento de instalaciones y servicios. En primer término, las autoridades portuarias no tienen frecuentemente intervención alguna en la política general del país que concierne al desarrollo de las terminales y del transporte marítimo, ni se han establecido nexos entre ellas y las oficinas centrales de planificación. En segundo, las administraciones portuarias carecen del personal técnico necesario para resolver los complejos problemas económicos y estadísticos que supone la elaboración de programas de acción inmediata y de más largo plazo. En tercer lugar, son muchos los países de la región donde parece indispensable establecer disposiciones que, además de regular la prestación de los servicios, sirvan al propósito de facilitar la ejecución y financiamiento de los programas de desarrollo.

/Es, pues,

Es, pues, aconsejable señalar un mínimo de normas a los concesionarios y a las propias administraciones estatales de los puertos, en materia de tarifas, horarios de operación, servicios a las naves y usuarios, y otras de naturaleza similar. Conviene anotar al respecto que no existen organismos especializados o departamentos dentro de los ministerios de Economía dedicados al estudio técnico del nivel y la estructura de las tarifas, ni se efectúan análisis periódicos sobre costos, eficiencia de las operaciones y financiamiento.

Las deficiencias de la organización y la legislación portuarias aconsejan la realización de estudios conjuntos en los que paralelamente al análisis de los problemas de cada país, se propongan fórmulas uniformes de carácter regional. Entre tanto, acaso sería pertinente que las autoridades portuarias iniciaran la recopilación de antecedentes y la elaboración de programas iniciales de trabajo destinados a resolver algunos de los problemas que se han venido señalando.

Las ideas expuestas tienden a lograr que se aclare la situación concreta de la organización portuaria en el Istmo Centroamericano. En numerosas reuniones internacionales se han examinado cuestiones similares y se han elevado recomendaciones específicas a los gobiernos. En la Segunda y Tercera reuniones del Comité Técnico Permanente de Puertos de la OEA, por ejemplo, se examinaron en detalle las ventajas de confiar la administración de las terminales a empresas públicas autónomas con amplias facultades para determinar las normas de operación, financiamiento y expansión de las actividades.^{53/} Además se trataron en dichas reuniones los temas relacionados con la organización y composición de los "consejos directivos", las vinculaciones entre las autoridades portuarias y los órganos nacionales de planificación, el establecimiento de funciones y jurisdicciones de puertos y aduanas, el control y la vigilancia por el estado, la elaboración de programas de desarrollo y los problemas laborales y de entrenamiento del personal.

^{53/} Véanse los informes finales de las Segunda y Tercera reuniones del Comité Técnico Permanente de Puertos de la OEA.

15. Atención de los problemas del transporte marítimo

Se presenta a continuación un breve análisis de la organización institucional y de los procedimientos establecidos para atender los problemas del transporte marítimo en el Istmo Centroamericano, que abarcan desde el estudio de los factores que obstaculizan el desarrollo del transporte por mar hasta la vinculación con las conferencias internacionales, la coordinación entre los usuarios, las empresas navieras y las autoridades portuarias y los procedimientos de control fiscal.

En Centroamérica, casi sin excepción, los organismos y procedimientos en vigor sólo permiten resolver parcialmente los problemas apuntados; algunos campos no han sido prácticamente atendidos todavía.

La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que regulan la navegación son desempeñadas por las capitanías de puerto y, en ciertos casos, por las aduanas.^{54/} También suelen existir oficinas dependientes directamente de los ministerios de Hacienda o de las aduanas, dedicadas a recabar los distintos impuestos que deben cubrir las embarcaciones en los puertos.^{55/}

Desde otro punto de vista, se han hecho esfuerzos para crear un marco legal apropiado --que reflejan las resoluciones del Comité de Cooperación Económica-- tendientes a elaborar el Código Marítimo Uniforme. Hasta la fecha, sin embargo, los problemas del transporte marítimo se han visto más con criterio fiscal que con criterio de desarrollo y no se atienden de manera sistemática por ninguna dependencia estatal. Puede decirse incluso que si se exceptúan las tareas que realizan las oficinas de armadores y navieros, los usuarios y demás grupos interesados carecen de organismos especializados que las representen.

En tales circunstancias, el mejoramiento del transporte marítimo --excepción hecha del manejo de las instalaciones portuarias-- se ha dejado

^{54/} Las capitanías expiden los permisos de zarpar y de embarque o desembarque de la carga, así como las licencias a capitanes y maquinistas de las flotas nacionales, y se encargan de recolectar los derechos de aguas y ayudas a la navegación.

^{55/} Los países que permiten el abanderamiento de conveniencia, disponen de oficinas especiales donde se atiende el registro de las naves y el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes.

depender del proceso general del crecimiento del comercio exterior y de los servicios de las empresas navieras. Todavía no ha logrado establecerse el sistema de consultas entre los usuarios, embarcadores y conferencias navieras que se recomendó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964) con la participación de los países del Istmo Centroamericano.^{56/} Por ese procedimiento se pretende, de un lado, fomentar la participación de los países en el proceso de negociación de tarifas y mejoramiento de los servicios y, de otro, crear unidades de estudio a nivel gubernamental de los problemas del transporte marítimo en estrecha vinculación con usuarios y empresas o asociaciones navieras.^{57/}

La experiencia de muchos países demuestra claramente las ventajas de establecer los consejos de usuarios y los mecanismos de consulta a que se ha hecho referencia. En el caso del Istmo Centroamericano convendría, además, tratar desde luego de dar carácter regional a dichos organismos y procedimientos como parte del programa general de integración económica, aprovechando el hecho de que la mayor parte de las líneas marítimas tocan varios puertos de la zona. Se facilitaría de este modo la coordinación de los programas nacionales y se obtendría la ventaja complementaria de fortalecer la posición de negociación de los países frente a las conferencias navieras.

Pudiera resultar, sin embargo, excesivamente ambicioso tratar de formar desde un comienzo consejos de carácter enteramente regional puesto que se carece de las bases de organización dentro de cada país. Por ello, a partir de la fijación de lineamientos uniformes, cabría impulsar la formación inicial de asociaciones nacionales que posteriormente podrían fundirse en un organismo multinacional.

Convendría que, en el proceso descrito, las autoridades portuarias tomaran la iniciativa de formar las agrupaciones de usuarios como unidades

^{56/} Véase recomendación A-IV.22, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

^{57/} Las recomendaciones anteriores han sido recogidas y ampliadas tanto en la Cuarta Reunión del Comité de Comercio de la CEPAL (1964), como en la Reunión Gubernamental de Transporte Acuático de la ALALC (1965). Véanse resoluciones 18.IV "Comercio Internacional, Desarrollo e Integración" e Informe final de la Reunión Gubernamental de Transporte Acuático (Montevideo, mayo de 1965).

que les prestasen asesoría técnica y sirviesen como mecanismo de consulta y discusión de los problemas de desarrollo de las terminales y del transporte marítimo. También sería aconsejable que en dichas asociaciones, presididas por representantes de las autoridades portuarias, estuviesen ampliamente representados los distintos grupos interesados, y en particular los exportadores.^{58/}

Las funciones de las asociaciones de usuarios son muy variadas, destacando entre ellas las de procurar la coordinación y participación de los distintos grupos vinculados al transporte marítimo para su mejoramiento; la de servir de órganos de consulta y estudio para los problemas que afectan a este sector de la actividad económica; la de coadyuvar a la fijación de los lineamientos de la política de desarrollo de prioridades de los programas y proyectos, y también la de facilitar la formación de las bases de negociación ante las conferencias navieras.

Con propósitos similares a los de las asociaciones de usuarios, podrían crearse comisiones de coordinación portuaria para atender de manera conjunta los problemas que obstaculicen el mejoramiento de las terminales, y contar con un cuerpo consultivo que permita unificar los esfuerzos de las empresas portuarias, usuarios, trabajadores y otros grupos vinculados al manejo y transporte de la carga.

Estas comisiones se encargarían de estudiar y discutir más específicamente todas las cuestiones técnicas de la operación de los puertos, como la coordinación de horarios de trabajo de los puertos, el análisis de los procedimientos de entrega, almacenamiento y despacho de las mercaderías, los métodos para evitar el congestionamiento de las bodegas o para reducir el tiempo de espera de las naves, las medidas de prevención y control de pérdidas, almacenamiento, carga y descarga, etc. Una de las funciones más importantes a desempeñar por las comisiones de coordinación se refiere en particular al estudio de nuevos procesos técnicos que podrían traducirse en

^{58/} En varios países, las asociaciones de usuarios están integradas por representantes de las cámaras de industriales, comerciantes o agricultores, las empresas navieras y de seguros, los agentes aduanales, los obreros, empleados y las autoridades marítimas.

aumentos considerables de la eficiencia de los puertos de la región. Tal es el caso de la implantación de sistemas de carga unificada, del uso de paletas y del establecimiento de medidas de la productividad de las distintas operaciones de las terminales portuarias.

Como sucede con muchas de las recomendaciones contenidas en este informe, la idea de establecer los comités o comisiones de coordinación se basa en la experiencia de distintos países y en las conclusiones aprobadas en distintas reuniones internacionales.^{59/} Cabe señalar la necesidad, sin embargo, de que tales instituciones se organicen sobre bases estrictamente técnicas y cuenten con el personal y los recursos que entraña la elaboración de estudios y la realización permanente de otras actividades. De no ser así, sus propósitos esenciales podrían desvirtuarse fácilmente y dar lugar a que se convirtieran en núcleos de presión de intereses particulares.

^{59/} Véase Resolución IV "Establecimiento de Comisiones de Coordinación Portuaria", de la Sexta reunión del Comité Técnico Permanente de Puertos, del Consejo Económico y Social, (Washington, junio de 1966).

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA ORIENTACION DE LA POLITICA REGIONAL DE PUERTOS Y TRANSPORTE MARITIMO

A lo largo de este documento se han procurado precisar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo de las actividades portuarias y de navegación, subrayándose las posibilidades de complementar los esfuerzos de los gobiernos mediante una política conjunta de alcance regional. Poco se ha avanzado en este campo hasta la fecha, pero ya se dispone de estudios y recomendaciones que podrían servir de base para iniciar un programa de investigaciones y realizaciones concretas en consonancia con el avance del mercado común centroamericano y las necesidades de reestructurar las vinculaciones con el exterior.

A pesar de haber aumentado los recursos, la experiencia de los últimos años ha puesto de relieve las limitaciones de los programas de carácter nacional, tanto en lo que se refiere a la jerarquización de inversiones, desde un punto de vista regional, como al mejoramiento de los servicios marítimos propiamente dicho.

Parece aconsejable, en consecuencia, que el Grupo de Trabajo sobre Transporte Marítimo y Desarrollo Portuario examine con detalle estas cuestiones para definir un programa de actividades al que se incorporen los lineamientos iniciales de la política regional. Se comprende que no podrá avanzarse con igual rapidez en todos los campos porque si en algunos se dispone de antecedentes suficientes para elevar recomendaciones concretas a los gobiernos, otros habrán de requerir investigaciones previas. En tal sentido, cabría fijar prioridades en función de la urgencia relativa de los distintos problemas y decidir la iniciación de nuevas investigaciones cuando no se disponga de suficientes elementos de juicio.

Se podría avanzar gradualmente de esta manera en la formulación de programas conjuntos que posteriormente se ampliarían a medida que se adquiriera experiencia y se terminen los estudios complementarios, siguiendo un procedimiento similar al adoptado con éxito en otros sectores de la actividad económica regional.

Dada la importancia de establecer cuanto antes un marco de referencia común a las actividades de todos los países, convendrá señalar las

/correspondientes

correspondientes prioridades a los principales temas que podrían incorporarse al programa regional en materia de puertos y transporte marítimo.

En primer término deberá estudiarse la solución de los obstáculos que entorpecen el funcionamiento de las terminales portuarias o la navegación, a que se hizo referencia en el capítulo III, anterior.

En segundo lugar podrían examinarse las medidas y procedimientos para fortalecer y mejorar los sistemas de administración de los puertos, y lograr un mínimo de uniformidad que facilite la coordinación de sus actividades dentro de la región. Destaca al respecto la necesidad de procurar la creación o estabilización de las autoridades portuarias nacionales como requisito ineludible para la mejor administración y programación del desarrollo portuario.

Podrían figurar, en tercer lugar, las cuestiones relacionadas con la organización de los mecanismos que favorezcan el establecimiento de vínculos entre los miembros del mercado común y que conducirán eventualmente a definir una política de transporte marítimo de alcance netamente regional. En este sentido, además de las actividades que se lleven a cabo dentro del Subcomité de Transportes, habría que evaluar la posibilidad y, en su caso, las modalidades, de establecer la Asociación de Autoridades Portuarias y la Asociación Centroamericana de Usuarios como organismos especializados de coordinación de los programas regionales. Asimismo, en el caso de que se decidiera alentar la formación de dichos organismos, habría que establecer los nexos indispensables que los relacionasen con las instituciones regionales de integración, y en especial con la Secretaría Permanente del Tratado.^{60/} Por último, además de los trabajos de investigación que puedan surgir de los temas mencionados en los

^{60/} Sobre el particular convendrá tener presente que el Consejo Económico ha aprobado el establecimiento del Consejo Centroamericano de Transportes y Obras Públicas y ha facultado al Consejo Ejecutivo para elaborar las bases de la política comercial conjunta frente a terceros países. Ambos aspectos se hallan estrechamente vinculados, por un lado, con los programas de desarrollo portuario y, por otro, con la política que se siga en las negociaciones con las conferencias navieras internacionales o con la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR).

párrafos precedentes, parece revestir urgencia evidente la iniciación de algunos estudios complementarios. Entre ellos destacan los relacionados con la revisión y elaboración de la legislación portuaria y marítima uniforme, así como los que estarían referidos a precisar las ventajas y posibilidades de la operación conjunta de terminales portuarias o la evaluación de las prioridades de inversión.

El desarrollo efectivo de un programa de trabajo conforme a los lineamientos generales que se han esbozado difícilmente podría llevarse a cabo sin un aumento apreciable de los recursos, sobre todo de personal técnico. En la actualidad, las autoridades portuarias no disponen de cuadros profesionales dedicados exclusivamente al estudio y programación del desarrollo del transporte marítimo. De aquí la necesidad de formar núcleos básicos, usando los mejores especialistas de la región, mientras se pueden diseñar sistemas regulares de entrenamiento del personal. Tal procedimiento permitiría subsanar en parte los limitados recursos humanos, pero habría que reforzarlo vinculando estrechamente el programa a las instituciones de integración que han venido formando núcleos técnicos de investigación de los problemas del transporte y de la política comercial. Asimismo, sería aconsejable buscar la adecuación de la asistencia técnica externa a los requerimientos del nuevo programa y gestionar, en su caso, la ampliación de la misma conforme a las prioridades que se establezcan.