

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA

E/CEPAL/L.247
21 de agosto de 1981

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

NECESIDADES DE FACILITACION DEL COMERCIO Y DE FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE EN EL CARIBE

Introducción

Como resultado del reconocimiento cada vez mayor entre los países miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) de los beneficios que se lograrían con la simplificación, la armonización y la normalización de los procedimientos, formalidades y requisitos gubernamentales e institucionales con respecto al comercio y al transporte internacionales, esos países aprobaron la resolución 390 (XVIII) en el decimotercero período de sesiones de la CEPAL, celebrado en La Paz, Bolivia, del 18 al 26 de abril de 1979. En dicha resolución, la Comisión Económica para América Latina:

"Pide al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que:

a) convoque, en el ámbito de las principales áreas geográficas de la región, en consulta con los gobiernos, a reuniones subregionales de expertos en materia de facilitación, tanto de organizaciones nacionales como internacionales, con el fin de identificar los principales problemas de facilitación que se confrontan en cada ámbito, fijar prioridades y sugerir medidas que puedan contribuir a la superación de dichos problemas por parte de los países, y prestar asistencia a la secretaría para establecer un programa de acción más permanente y estable en materia de facilitación".

Atendiendo a lo dispuesto en esta resolución, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL ha programado, en colaboración con los gobiernos y las organizaciones nacionales e internacionales competentes, la celebración de tres reuniones subregionales de expertos en facilitación: una en América Central, otra en América del Sur y otra en el Caribe.

Cabe señalar que la CARICOM también está trabajando en este campo. Además, en ese mismo período de sesiones, los países miembros de la CEPAL aprobaron la resolución 399 (XVIII) -"Actividades del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe"- en la que hicieron suyo el programa de actividades aprobado en el tercero y cuarto períodos de sesiones del CDCC. Entre dichas actividades se incluye la convocación a una reunión de ministros del CDCC encargados del transporte y las comunicaciones.

La finalidad del presente documento es tratar los mandatos de dichas resoluciones. Al hacerlo, describirá brevemente la situación actual en materia de transporte, descripción que irá seguida por una sinopsis de las actividades de transporte llevadas a cabo por el CDCC desde su creación y las de otras organizaciones de las Naciones Unidas en las que ha participado el CDCC.

Como resultado de ese análisis, se destacarán los aspectos que plantean problemas y surgirán esferas amplias de actividad en que la posible adopción de medidas podría conducir a mejoras. Esas esferas serán examinadas con mayor detenimiento en la reunión de expertos con miras a la preparación de un plan de acción para ser considerado por los países del Caribe.

Examen del actual sistema de transporte

Los países del CDCC, con la excepción de Belice, Guyana y Suriname, son todos comunidades insulares de las Antillas Mayores y Menores. La República Dominicana y Haití comparten la isla Hispaniola. En todos estos casos el tráfico por carretera con los estados vecinos ha sido tradicionalmente escaso o nulo.

La región fue colonizada por cuatro potencias -España, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido- y la condición política actual de los países varía desde la plena independencia al estado colonial. Si bien el Reino Unido concederá la independencia a los restantes Estados Asociados durante 1981, subsisten varias

/colonias. El

colonias. El patrimonio cultural de la región todavía influye claramente en todas las modalidades de transporte, especialmente en la de la aviación. Los antiguos territorios holandeses y británicos mantienen fuertes vínculos entre sí y con Amsterdam y Londres, pero mantienen lazos mucho más débiles con los territorios del Caribe que tienen un patrimonio cultural diferente. Aunque los territorios franceses tienen la condición de Departamentos de Francia, reflejan esta misma modalidad.

Las Bahamas, Belice, Haití, Jamaica y la República Dominicana mantienen vínculos de transporte mucho más fuertes con América del Norte que con el resto de la región, lo que refleja lazos económicos, mientras que Cuba, con la excepción de servicios poco frecuentes a Jamaica, Barbados, Granada, Trinidad y Guyana no mantiene ningún vínculo con la región. La situación comercial del Caribe es más diversificada por el importante papel que desempeña Puerto Rico como punto de intercambio que, para todos los fines prácticos, está integrado con el territorio continental de los Estados Unidos.

Con la excepción de algún tráfico de cabotaje en Haití, algunos servicios entre Trinidad y Tabago, San Cristóbal y Nieves y algunos servicios en las Bahamas, todo el tráfico de pasajeros se efectúa por avión.

La mayor parte de la carga se transporta por mar, aunque el flete aéreo está aumentando en importancia, especialmente en el caso de Trinidad y Tabago. Sin embargo, el porcentaje del tráfico total que se efectúa por avión sigue siendo insignificante.

Mayores detalles de los servicios aéreos y marítimos se darán más adelante.

Por lo general, se han puesto a disposición de la región fondos de ayuda, así que no se ha tropezado con dificultades excesivas en la obtención de fondos para proyectos de transporte. Históricamente, las fuentes de dichos fondos han sido las antiguas potencias coloniales, junto con los Estados Unidos y el Canadá. Recientemente se ha recibido también financiación de parte de la Comunidad Económica Europea y de donantes no tradicionales por conducto del Grupo del Caribe para la Cooperación en el Desarrollo Económico.

Debido al carácter extrarregional del comercio del Caribe estos fondos se han utilizado de país a país y, como resultado, el transporte intrarregional no se ha beneficiado de la planificación nacional integrada. Tal vez ello sea resultado de la diversidad política del Caribe y cualesquiera deseconomías resultantes forman parte del precio de esa diversidad. Al parecer, la mayoría de los países no planifican su acción en el campo del transporte y las decisiones en materia de inversión por lo general se hacen atendiendo a las circunstancias de cada caso.

Este problema fue reconocido por los gobiernos de Canadá, los Estados Unidos y Gran Bretaña que iniciaron el Estudio Tripartito de 1966 para determinar cómo se podrían utilizar en mejor forma los fondos de ayuda. Un resultado de dicho estudio fue el establecimiento del Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), por cuyo intermedio se habría encausado la ayuda. En la práctica, los tres donantes se dividieron el programa de ayuda entre ellos y continuaron prestando ayuda bilateral según el caso, igual que antes, además de aportar contribuciones al BDC. Lo anterior ocurrió principalmente debido a la insistencia individual de los propios gobiernos de los países del Caribe.

Como resultado, no se tuvo indicación de cuánta ayuda se proporcionaría para cada sector de la región en los períodos siguientes, y se perdió la oportunidad de planificar el sistema sobre una base más racional. En el decenio que comenzó en 1966 se gastaron en la región grandes cantidades en transporte, pero a pesar de

/ello persistieron

ello persistieron varias deficiencias infraestructurales. Esto se podría haber rectificado con una planificación adecuada en una perspectiva regional si se hubiera conocido de antemano la cantidad total disponible para transporte.

Servicios de transporte marítimo

Existen vínculos adecuados entre la subregión y los principales países con los que mantiene relaciones comerciales, utilizando una variedad de tipos de buques. El Banco Mundial estimó en el Caribbean Regional Transport Review (Examen del Transporte Regional en el Caribe) que más de 50 líneas navieras operaban en el comercio extrarregional del Caribe.

Cuatro conferencias principales prestan servicios a la región. Son las siguientes:

- a) La Association of West Indies Trans-Atlantic Steamship Lines (WITASS)
- b) La US Atlantic and Gulf - Jamaica Conference
- c) La Leeward and Windward Islands and Guyana Conference
- d) La Japan-Latin America Eastbound Freight Conference.

Se hacen gestiones con miras al establecimiento de servicios de propiedad subregional hacia destinos extrarregionales. Varios países se encuentran estudiando el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas de la UNCTAD y considerando la posibilidad de constituir una empresa conjunta o establecer una nueva línea. En el comercio a granel ya existen varias operaciones conjuntas.

Servicios de transporte marítimo dentro de la subregión

Estos son operados por dos compañías marítimas de propiedad de los países del Caribe: WISCO y NAMUCAR; una flota de buques pequeños por lo general de menos de 500 toneladas de registro netas, limitados principalmente al Caribe Oriental, y por servicios de transporte marítimo de propiedad de países de fuera de la región.

En 1977/1978 se comprobó que el tráfico intrarregional de la CARICOM ascendía a unas 500 mil toneladas anuales (véase el cuadro 1 del documento Shipping Statistics of CDCC Countries (CEPAL/CARIB 80/9)).

No es posible determinar el desglose exacto del tráfico entre los tres tipos de operaciones, pero no hay indicios de que sea significativamente distinto de las relaciones encontradas previamente. En estudios anteriores se ha llegado a determinar que los buques pequeños transportan hasta el 60% del tráfico en el Caribe Oriental, que los barcos extrarregionales transportan más del 20% y que el saldo lo transporta la WISCO.

Servicios de aviación civil

Prácticamente todos los pasajeros del Caribe, tanto de dentro como de fuera de la región, son transportados por avión.

Hay un gran número de líneas aéreas con base en la región que operan en competencia con compañías de transporte extrarregionales con base en América del Norte, América Central, América del Sur y Europa. Las compañías extrarregionales tienen su base en Trinidad, Suriname, las Antillas Neerlandesas, Barbados, las Bahamas, Guyana, Jamaica, Cuba, la República Dominicana y Belice. Ha habido pocos intentos por consolidar estas operaciones. El tráfico fletado desde América del Norte y Europa es también importante.

Las compañías de dentro de la subregión tienen su base en Martinica, Guadalupe, Puerto Rico y las Islas Vírgenes Británicas (fuera de la zona del CDCC), así como en Antigua, Haití y St. Maarten.

Existen también varias pequeñas compañías de fletamento dispersas por toda la región.

/Infraestructura de

Infraestructura de transporte marítimo

La mayoría de las islas tienen o planean tener instalaciones portuarias de aguas profundas en las que carguen y descarguen buques oceánicos y, al parecer debido a un exceso de inversiones, habrá una subutilización de dichas instalaciones. Hasta abril de 1977, se habían aprobado con esta finalidad préstamos del Banco de Desarrollo del Caribe por un total de 20.5 millones de dólares estadounidenses, que correspondían al 17.6% de todos los préstamos concedidos por el BDC hasta esa época.

El BDC tuvo que acceder a las peticiones hechas por los miembros en sus años de formación, a pesar de que se desplegaron esfuerzos vigorosos por reducir las propuestas y restringir los préstamos. La necesidad de eliminar el uso de gabarras en las operaciones portuarias resultaba un elemento de presión importante. Cuando las instalaciones de aguas profundas se completen y los préstamos tengan que ser reembolsados, se podrá juzgar a partir de la subutilización que se observe, si era necesario proporcionar instalaciones para buques oceánicos en todos los puertos. El mantenimiento de la infraestructura física y del equipo portuario de carga y descarga planteará necesidades de fondos que difícilmente podrán recuperarse de los usuarios, lo que implicará subsidios estatales o deterioro y obsolescencia anticipada.

Infraestructura de aviación

La región se caracteriza por la proximidad de aeropuertos capaces de manipular las más grandes aeronaves comerciales, lo que ha conducido a la subutilización de sus propias instalaciones de aeropuertos.

El Estudio de Mantenimiento y Operaciones de Aeropuertos del Caribe, realizado por la OACI para el Grupo del Caribe para la Cooperación en el Desarrollo Económico, encontró que "algunos de los factores siguientes causan preocupación en mayor o menor grado en casi todos los aeropuertos visitados durante el desarrollo del estudio:

- 1) La subutilización.
- 2) No se presta suficiente atención a los aspectos financieros del funcionamiento de los aeropuertos, para relacionar los ingresos con los gastos, y en casos extremos incluso para acumular datos financieros.
- 3) No se hacen presupuestos en forma suficientemente detallada: en particular no se incluye en el presupuesto el mantenimiento preventivo y no se planifica con miras a una labor de renovación en gran escala que se repite sólo a largos intervalos de cinco a diez años.
- 4) Los cargos a los usuarios son demasiado bajos: en algunos casos no han experimentado modificaciones durante hasta 17 años.
- 5) Los cargos por servicios de pasajeros, los impuestos de salida u otros derechos no son considerados como ingresos de los aeropuertos.
- 6) El no pago de los cargos a los usuarios por las líneas aéreas nacionales.
- 7) Falta de imaginación para obtener ingresos de fuentes no aeronáuticas.

Se considera axiomático que cada Estado tenga un aeropuerto internacional, pero el tamaño de dicho aeropuerto y el tipo de aviones que se necesita que atienda son asuntos que merecen un detenido examen".

Existe una clara necesidad de que se racionalice el transporte aéreo respecto de la duplicación de grandes aeropuertos, especialmente en el Caribe Oriental. Refiriéndose a los aeropuertos, el Presidente del BDC escribió en 1974: "Las distancias entre los países son cortas y es evidentemente antieconómico gastar millones de dólares para duplicar esas instalaciones. Aunque los fondos provengan

de subvenciones y préstamos externos en condiciones concesionarias, los recursos se derrochan y los gobiernos tienen que gastar dinero en mantenimiento, y lo que es más, los fondos de ayuda involucrados podrían haberse utilizado con mayor provecho en otros proyectos en los diversos países y en la región. Cabe esperar que la tendencia hacia esta pauta de exceso de gastos competitivos se corrija inmediatamente".1/

En parte esta proliferación de instalaciones ha sido provocada por las actitudes de los donantes. Se ha considerado que es más seguro conceder préstamos para infraestructura fija que para equipo de transporte.

El estudio CAMOS comprobó en 1980 que se necesitaban inmediatamente 40.5 millones de dólares estadounidenses para el funcionamiento seguro de los aeropuertos existentes, mientras proseguía aún la planificación y construcción de nuevas instalaciones. Más adelante se proporcionan más detalles. Sin embargo, esto plantea una cuestión sumamente interesante. Si bien las pequeñas comunidades insulares necesitan servicios de aviación y desean fomentar el turismo para aumentar sus ingresos en divisas, el elevado costo asociado con la mantención de una infraestructura cara puede constituir una carga considerable para recursos económicos escasos. El informe CAMOS indica claramente que no se está cumpliendo con las normas de conservación; sugiriendo con ello que los distintos gobiernos no pueden o no desean mantener estos bienes obtenidos principalmente mediante préstamos en condiciones concesionarias y ayuda.

Actividades de transporte iniciadas desde la formación del CDCC

Desde la creación del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC), se reconoció que existían problemas en materia de transporte que podrían limitar el crecimiento económico. En la Declaración Constitutiva del CDCC se señala la intención de "efectuar actividades conjuntas que propendan al incremento y mejora de los servicios nacionales de transporte dentro de la subregión y con otros países".

Al mismo tiempo, se reconoció la importancia del sector marítimo. Se señaló que servicios eficientes de transporte marítimo constituían un requisito indispensable para el éxito de cualquier intento de integración (véanse E/CEPAL/1010; E/CEPAL/CDCC/8/Rev.1, sección H, p. 54).

Antes de describir la labor realizada en cada sector por el CDCC, es necesario explicar la relación existente entre el CDCC y el Grupo del Caribe para la Cooperación en el Desarrollo Económico (GCCDE).

El Banco Mundial ha demostrado desde hace mucho tiempo un gran interés en el Caribe y envió una misión regional para evaluar la labor realizada por la CARICOM en 1973. Las conclusiones de dicha misión se publicaron en un informe del Banco Mundial, titulado "The Commonwealth Caribbean - The Integration Experience", que contiene una valoración detallada del sistema de transporte entonces existente (véanse las páginas 96 a 116).

En 1977, el Banco Mundial estableció el GCCDE que reunió a donantes (tanto nuevos como tradicionales), a organismos donantes internacionales y a los países del Caribe en un intento por consolidar esfuerzos tendientes al desarrollo económico. Se invitó a participar en él a todos los países miembros del CDCC. Al principio, Suriname rehusó participar en él, pero posteriormente indicó que deseaba hacerlo, de modo que para 1980 el GCCDE incluía todos los países del Caribe salvo Cuba, debido a que ese país no es miembro del FMI o del Banco Mundial.

1/ William G. Demas, West Indian Nationhood and Caribbean Integration, Barbados, CCC Publishing House, octubre de 1974, p. 72.

En la primera reunión del Grupo del Caribe, celebrada en Washington en junio de 1978, se examinó el Caribbean Regional Transport Review (Examen del Transporte Regional en el Caribe) (Informe N° 2004a-CRB). En dicho informe se evaluaban los proyectos de transporte en el Caribe que se estaban ejecutando o que se habían propuesto, se identificaban las principales necesidades en materia de transporte y las lagunas en los trabajos de preinversión, y se formulaban propuestas de proyectos subregionales y de países para ayudar al desarrollo de los sectores marítimo y de aviación.

Con anterioridad a esa reunión, el Grupo había establecido un Comité Directivo de Asistencia Técnica (CDAT), bajo la presidencia del PNUD, para examinar las propuestas hechas en el Examen del Transporte y preparar proyectos para que los financiara el Grupo del Caribe.

Para llevar a cabo este mandato, el CDAT organizó una serie de reuniones técnicas de especialistas en transporte, a las que asistieron representantes del PNUD, el BDC, la CARICOM, el BID, la CEPAL, la UNCTAD, la OACI y el BIRF. En esas reuniones se celebraron debates sobre las conclusiones y las propuestas de proyectos regionales expuestas en el Examen. Además, se examinaron otras materias pertinentes, incluida una propuesta sobre transporte marítimo preparada conjuntamente por la OCMI, la UNCTAD y la CEPAL.^{2/}

En general, los participantes en las reuniones técnicas convinieron en que un requisito para la inversión futura en instalaciones marítimas era la racionalización del transporte marítimo dentro de la región del Caribe. Además, hubo un consenso amplio sobre la necesidad de fortalecer la cooperación regional y armonizar las políticas nacionales en materia de transporte marítimo y aéreo.

Se consideró que, a fin de explotar todo el potencial de la infraestructura física construida en el último decenio por los donantes, se precisaba también una inversión relativamente modesta en equipo de transporte.

Como resultado de dichas deliberaciones, se presentaron al Grupo del Caribe siete propuestas de asistencia preparatoria y de proyectos, cuatro en el sector marítimo y tres en el de aviación civil, las que se describen en las secciones correspondientes al sector marítimo y al sector de la aviación, que figuran a continuación.

Sector marítimo

A pesar de los intentos que se han hecho para establecer flotas navieras auténticamente del Caribe y mejorar las instalaciones portuarias, la región del Caribe aún depende en gran medida de los servicios extranjeros de transporte marítimo. Es necesario mejorar tanto el comercio dentro del Caribe como el comercio fuera de la región para reducir los costos de transporte, mejorar la calidad de los servicios de transporte marítimo, fomentar el desarrollo de la cooperación regional y proteger los intereses de los usuarios.

Se ha proporcionado mucha cooperación técnica a la región, y la secretaría del CDCC ha prestado especial atención al transporte marítimo. Debido a la importancia del sector marítimo y la relación existente entre él y otros sectores, se consideró que deberían consolidarse los esfuerzos que estaban haciendo los organismos interesados en asuntos marítimos. Teniendo presente este objetivo y tras deliberaciones celebradas entre la secretaría del CDCC, la OCMI y la UNCTAD, se preparó un plan conjunto de acción para presentarlo al tercer período de sesiones del CDCC

^{2/} Para mayores detalles, véase la sección sobre el sector marítimo.

en Belice en 1978 (véase el documento E/CEPAL/CDCC/35). El plan de acción conjunto fue aceptado y recibió una alta prioridad. El PNUD, por intermedio del GCCDE, proporcionó la financiación para este programa que se conoce como Cooperación Regional en el Desarrollo del Transporte Marítimo, incluido el Apoyo para Buques Pequeños y Goletas.

Se trata de un proyecto completo en el sector marítimo, ejecutado por la UNCTAD y la OCMI y situado en Santa Lucía. El proyecto tiene una duración de tres años con financiación de 846 000 dólares estadounidenses provenientes del PNUD por conducto del GCCDE.

El proyecto constituirá un centro marítimo que proporcionará un punto focal para el análisis, la adopción de decisiones y el mejoramiento del transporte marítimo en el Caribe. El impulso inicial del programa de trabajo abarcará el mejoramiento de la flota de buques pequeños en el Caribe Oriental, el desarrollo del sector marítimo, el suministro de sistemas de información y la seguridad marítima.

Al principio, este proyecto se concentrará en la flota de buques pequeños en el Caribe Oriental. En 1978 un estudio realizado por la CARICOM mostró que la flota constaba de más de 150 barcos que transportaban el 60% del comercio dentro de la región de la CARICOM, equivalente a unas 230 mil toneladas, con un ingreso anual por concepto de fletes de aproximadamente 6 millones de dólares del Caribe Oriental.

La eficacia de la flota podría ser mejorada significativamente mediante un control más estricto de las modalidades de embarque de la carga y de las salidas de barcos, con una rotación más rápida de los buques en los puertos. Actualmente hay un tonelaje excesivo, que impide una operación comercial plenamente eficaz.

Los niveles generales de seguridad no son satisfactorios. Los oficiales y marineros no son siempre idóneos y, por lo visto, los propietarios prestan poca atención a la seguridad marítima. A menudo los barcos son gravemente sobrecargados y se ha sabido que algunos zarpan con las cubiertas a flor de agua. La mayoría de los barcos y su equipo no son mantenidos en condiciones útiles ni son inspeccionados con regularidad, lo que da por resultado un elevado índice de pérdidas de buques y de tripulación, así como de carga.

Como resultado, no se pueden obtener seguros del casco y la carga respecto de una parte sustancial de la flota e, incluso para los buques bien mantenidos, las tasas alcanzan hasta el 14% del valor del barco, en comparación con una tasa más normal del 4%.

El proyecto tiene por finalidad proporcionar un conjunto de directrices sobre la función, el tamaño y las normas técnicas apropiadas de la flota de buques pequeños, otras rutas posibles y las estructuras tarifarias, así como el papel que le corresponde a dicha flota como parte de la red de transporte marítimo para la zona. El proyecto incluirá la definición de un plan de seguros del grupo, financiación para reparaciones y mejoras, reglamentos que rijan la seguridad, el mantenimiento y la calidad del servicio, la capacitación de oficiales para hacer cumplir las normas que se adopten, recomendaciones para instalaciones de reparaciones de barcos, recomendaciones para ayudas de navegación apropiadas y el posible establecimiento de una asociación de propietarios de buques.

El equipo del proyecto estará integrado por cuatro expertos, tres voluntarios de las Naciones Unidas y varios consultores, junto con personal de contraparte regional y nacional.

/Al promover

Al promover la coordinación de las actividades marítimas en el Caribe con la finalidad de aumentar la eficiencia de esas operaciones y mejorar el nivel del servicio, se prestará asistencia de asesoramiento sobre aspectos administrativos y operacionales a las empresas navieras gubernamentales e intergubernamentales que la soliciten.

Durante la ejecución del proyecto, se determinarán las nuevas actividades que se necesiten. Las prioridades para empresas a más largo plazo podrán incluir un mayor énfasis en la protección de los intereses de los expedidores, el establecimiento de marinas mercantes (tanto de buques de línea regular como de comercio granelero), y el fortalecimiento de las administraciones marítimas nacionales para abarcar no sólo la seguridad sino también toda la gama de responsabilidades marítimas gubernamentales.

Encuesta de datos sobre tráfico marítimo

Durante mucho tiempo se ha reconocido que la falta de información adecuada sobre el volumen de carga que se transporta a través de los puertos del Caribe dificulta gravemente la planificación de las instalaciones portuarias y de los servicios de transporte marítimo.

En 1977 se intentó corregir esta situación cuando, como parte de un estudio de inversión para la West Indies Shipping Corporation, llevado a cabo por el Banco de Desarrollo del Caribe con financiación suministrada por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, la Oficina de la CEPAL para el Caribe y la CARICOM trabajaron en conjunto para producir estadísticas de transporte marítimo en las rutas de la WISCO. Este documento se publicó con el título Inter-Island Shipping Survey (ECLA/CARIB 77/1).

Cuando se formó el Grupo del Caribe, el PNUD convino en proporcionar fondos para actualizar el ejercicio anterior y el CDCC emprendió de nuevo la reunión y elaboración de datos.

En un ejercicio como éste, puede preverse que surgirán dificultades y esta labor no constituyó una excepción. Sin embargo, la mayor parte de las dificultades fueron de carácter administrativo y el método de la encuesta (extraer datos de los documentos de despacho de aduanas de los barcos) resultó básicamente seguro. Se encontró que algunos manifiestos estaban incompletos, la descripción pedida de los productos era probablemente demasiado detallada (con 275 clasificaciones) y no era posible obtener el nivel deseado de detalle para los tipos de contenedores utilizados en la región.

Se había esperado completar el censo de un año completo, pero ello se logró únicamente en Suriname, Trinidad y Tabago, Barbados, Granada, San Vicente, Santa Lucía, Dominica, Antigua, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Montserrat y Belice. En Jamaica se obtuvo alrededor del 80% de los datos y en Guyana y Haití, el 50%. En cuanto a las Bahamas, se obtuvo el 100% de los datos correspondientes a Nassau y se prepararon resúmenes respecto de Freeport y los demás puertos de las Bahamas.

Los resultados de esta labor se han publicado en el documento Shipping Statistics of CDCC Countries (CEPAL/CARIB 80/9). En este informe se suministran detalles de la metodología empleada y de los problemas con que se tropezó y se proporcionan también tabulaciones muestrales de los datos reunidos.

Se propone que esta labor continúe ahora mediante el proyecto UNCTAD/OCMI antes mencionado de desarrollo del transporte marítimo. Un experto en estadísticas marítimas y dos Voluntarios de las Naciones Unidas continuarán los esfuerzos iniciales para producir una publicación estadística anual sobre transporte marítimo en el Caribe. El equipo ayudará también a los gobiernos participantes a establecer

capacidad nacional en esta esfera. Al final del proyecto, se harán recomendaciones relativas a la conveniencia de establecer un método para producir en forma permanente este tipo de estadísticas, incluidos métodos de financiación del programa de trabajo.

Legislación, funciones y estructura administrativa de las juntas de puertos de los países en desarrollo menos adelantados de la CARICOM

Un equipo conjunto de la UNCTAD y de la OCMI, financiado por el Banco de Desarrollo del Caribe, ha completado recientemente un estudio de prefactibilidad. La misión encontró tres problemas comunes:

i) Una escasez del personal técnico competente que se necesita para explotar y reparar las nuevas instalaciones en forma eficaz, especialmente en relación con las modernas tecnologías de transporte marítimo.

ii) Limitaciones generales en las estructuras administrativas que se han establecido, que restringen innecesariamente la libertad de acción de la administración y perjudican el uso y la explotación eficientes de las instalaciones existentes.

iii) Una falta general de conocimientos administrativos especializados, por ejemplo con respecto a la delegación de autoridad, la formación de personal y las relaciones laborales.

Estos problemas comunes han dado por resultado costos de operación más elevados que los necesarios, incluidas pérdidas significativas de carga debido al deterioro y el hurto. Estos costos son pagados por los consumidores y los productores y no directamente por el puerto o el gobierno. A veces, esos costos pueden ser incluso tan elevados que anulen los beneficios previstos al cambiarse del gabarraje a las operaciones al costado del muelle.

Se necesita asesoramiento sobre aspectos técnicos y administrativos de las operaciones portuarias. Existe también una necesidad a más largo plazo de capacitación para que los oficiales puedan adquirir aquellos conocimientos especializados que no les haya sido posible asimilar mediante la experiencia. Dado que las estructuras administrativas constituyen una responsabilidad directa de los gobiernos, el asesoramiento y la capacitación podrían extenderse en forma muy provechosa hasta más allá de la administración portuaria, alcanzando hasta las juntas de directores y funcionarios gubernamentales.

Si bien aún quedan por determinar el número de expertos necesarios, el marco de tiempo y el total de los fondos necesarios para el proyecto propuesto, se ha preparado un borrador del documento del proyecto. Las estimaciones preliminares que figuran en dicho borrador sugieren que la financiación para el proyecto ascenderá aproximadamente a 600 000 dólares estadounidenses.

Estudio de puertos con centros de carga y distribución de contenedores en el Caribe

Se propuso realizar un análisis detallado de los progresos existentes y planeados en materia de instalaciones y servicios de manipulación de contenedores. La Comunidad Económica Europea indicó que estaba dispuesta a estudiar la posibilidad de financiar ese examen si la CARICOM indicaba que ese asunto tenía prioridad.

Se consideró debidamente la cuestión, pero como en esa época los Estados de la CARICOM no habían planeado ninguna actividad en relación con los contenedores, la CARICOM no designó la manipulación de contenedores como esfera prioritaria. Es interesante señalar que en la actualidad tanto Aruba como Curaçao (que no son miembros de la CARICOM) han solicitado financiamiento a los Países Bajos para construir instalaciones de manipulación de contenedores en las Antillas Neerlandesas.

Capacitación marítima

Los gobiernos de los países del Caribe de habla inglesa están preocupados por la falta de instalaciones dentro de la región para capacitar a personal marítimo, particularmente en el comercio subregional, y la secretaría de la CARICOM ha asignado la mayor prioridad al establecimiento de instalaciones de capacitación marítima.

Ulteriormente, en virtud de un acuerdo bilateral con Noruega, Jamaica estableció un servicio de capacitación marítima y desearía cooperar con otros gobiernos de la región para resolver en conjunto sus problemas en materia de necesidades de capacitación marítima.

Se está proporcionando asistencia preparatoria de la OCMI, financiada por el PNUD, a fin de actualizar la información sobre las necesidades de capacitación marítima y prestar asesoramiento técnico sobre los medios y manera de satisfacer dichas necesidades con arreglo a un enfoque regional.

En particular, se proporcionarán los siguientes datos:

- 1) Los costos detallados (de capital y periódicos) que supondría establecer y mantener una escuela para marineros y otra para oficiales en posibles lugares.
- 2) Las estimaciones del número mínimo y máximo de estudiantes que permitiría que el personal y las instalaciones de las dos instituciones fueran utilizadas eficientemente, con estimaciones de costo separadas por nivel de operaciones para cada institución.
- 3) Las estimaciones del número total de estudiantes que serían patrocinados por cada gobierno miembro participante en los próximos diez años y en los cinco años siguientes.
- 4) Los programas de estudios de los cursos que se impartirían en cada institución, basados en las actuales normas internacionales.
- 5) Las cifras correspondientes al costo que tendría la capacitación de las mismas categorías de marineros y oficiales fuera de la región.

Los productos principales consistirán en un enfoque realista e integrado de la capacitación marítima que se presentará para su aprobación a la próxima reunión del Comité Permanente de la CARICOM de Ministros de Transporte, que ha de celebrarse más tarde en 1981. Se espera que este nuevo examen proporcione también una evaluación del número y de los tipos de buques de propiedad de empresas del Caribe en los que se podría emplear a nacionales de la región, del potencial de crecimiento de esa flota y del movimiento anual de personal en esos buques.

Se había planeado realizar un seminario sobre búsqueda y salvamento, pero dicho seminario fue cancelado en 1978 debido a una respuesta insuficiente de los países miembros del CDCC. Sin embargo, recientemente han ocurrido varios acontecimientos que han reforzado la necesidad de que se efectúe dicho seminario para determinar una posición de los países del Caribe en esta esfera:

- a) Dos barcos petroleros de gran tonelaje chocaron cerca de Tabago, afortunadamente con poco daño para el medio ambiente.
- b) El Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos informó a la región de que ya no se podría contar con ellos para responder a todas las peticiones de asistencia en materia de búsqueda y salvamento.
- c) Varios países están estudiando la posibilidad de crear servicios conjuntos de guardacostas.

Como resultado del renovado interés en el tema, se proyecta realizar un seminario en Barbados en diciembre de 1981.

/Asimismo, se

Asimismo, se están haciendo los arreglos necesarios para impartir capacitación a personal de búsqueda y salvamento en la Academia de Guardacostas de los Estados Unidos en el Estado de Nueva York.

Con respecto a la facilitación, el Programa Especial de Facilitación del Comercio de la UNCTAD (FALPRO) ha llevado a cabo un examen de los problemas en la zona del CDCC. Se han enviado tres misiones para que evalúen las prácticas comerciales de diferentes Estados miembros. Los informes del experto del FALPRO incluyen una evaluación de la situación actual y de las medidas necesarias para corregir las deficiencias que se han detectado. Sobre la base de esas misiones, el Programa UNCTAD/FALPRO ha preparado un documento específico en el que, entre otras cosas, se esboza un programa subregional de trabajo en materia de facilitación.

Aviación civil

En el segundo período de sesiones del CDCC, celebrado en la República Dominicana, se aprobó una propuesta conjunta de la OACI y del CDCC para el estudio del transporte aéreo (véase el documento E/CEPAL/CDCC/19/Add.1). La labor emprendida incluía la recopilación de datos básicos y la convocación a dos reuniones de expertos del CDCC en aviación civil para examinar posibles estrategias para la región. Se presentaron varias recomendaciones al cuarto período de sesiones del CDCC en Suriname, las que fueron aceptadas (véase el anexo 1). Hasta la fecha se han iniciado tres estudios relativos a problemas de aviación bajo los auspicios del Grupo del Caribe, los que serán examinados por los Ministros de Transporte de los países del CDCC.

Estudio de operaciones y mantenimiento de aeropuertos en el Caribe

El objetivo del estudio fue determinar lo que se necesitaba en cuanto a mejorar el mantenimiento, las operaciones y el equipo a fin de hacer que 35 aeropuertos del Caribe se ajustaran a las normas necesarias para la manipulación segura y eficiente de los niveles actuales y previstos de tráfico.

Desde el punto de vista del mantenimiento, dos aspectos se destacan claramente. En primer lugar, en casi todos los casos los pavimentos de los aeropuertos necesitan de algún tipo de atención. Las inspecciones no se realizan regularmente y, por consiguiente, hay un deterioro constante. En segundo lugar, los edificios y las instalaciones no son inspeccionados regularmente, a consecuencia de lo cual los edificios se deterioran, especialmente cuando son ocupados por funcionarios que sólo son asignados desde otras dependencias gubernamentales para cumplir funciones en los aeropuertos. Una evaluación de los fondos necesarios para corregir esta situación se presenta en el anexo 2.

Del mismo modo, se ha identificado una grave situación relativa a los servicios contra incendios y de salvamento. Los servicios contra incendios y de salvamento en los aeropuertos del Caribe por lo general no están a la altura de las normas de seguridad reconocidas. Al parecer, todas las autoridades competentes de aeropuertos nacionales están conscientes de este problema. Algunas autoridades han tratado continuamente de adoptar medidas correctivas, pero otras se ven enfrentadas a severas limitaciones financieras y no pueden emprender los programas de trabajo necesarios. En casi todos los casos los programas de ayuda han suministrado equipo contra incendios y de salvamento.

La situación general puede resumirse de la siguiente manera:

- a) falta de conocimiento y comprensión de las necesidades en materia de lucha contra incendios y tareas de salvamento;
- b) equipo inadecuado;
- c) falta casi total de piezas de repuesto y carencia de almacenes que las provean;

/d) mantenimiento

- d) mantenimiento inadecuado del equipo;
- e) organización inadecuada para casos de emergencia;
- f) falta de capacitación;
- g) falta casi total de financiamiento para mantener la eficiencia.

En vista de las graves consecuencias en materia de seguridad que figuran en este informe, el GCCDE, los países donantes y los distintos países interesados están examinando con urgencia esta situación. Se espera que la Reunión del Grupo del Caribe en junio de 1981 esté en situación de indicar las medidas que se están adoptando.

Estructura de itinerarios y necesidades de flota de la LIAT

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) está financiando una consultoría de siete meses por intermedio del BDC para definir el programa de reemplazo de aviones y mejoras del servicio que permitan que la compañía llegue a ser viable. Se examinarán los costos de operación y los ingresos que se producirían tanto con las estructuras de rutas existentes como con las otras estructuras posibles. Dicho estudio será distribuido por el BDC una vez que esté terminado.

Establecimiento de un Consejo de Transporte Aéreo del Caribe

Esta propuesta, que tuvo su origen en el Examen del Transporte, ha sido considerada por el Comité Permanente de la CARICOM de Ministros de Transporte aunque no se ha tomado ninguna decisión. También está previsto que sea examinada como una de varias opciones por la reunión de Ministros de Transporte del CDCC.

Asuntos postales

En la reunión de Belice se examinó una propuesta en que se pedía el establecimiento de consejos nacionales y regionales de usuarios de correos (véase el documento E/CEPAL/CDCC/37). Se convino en que se establecieran consejos nacionales en los países donde los distintos gobiernos los consideraran apropiados y una vez que éstos hubieran sido establecidos podría haber un consejo regional de coordinación. Con posterioridad, los gobiernos miembros indicaron que este tipo de organización no era tan necesario y no se adoptaron nuevas medidas. Sin embargo, los gobiernos miembros siguieron preocupados por los servicios de correos. Se sugirió que el establecimiento de una Unión Postal Restringida podría proporcionar varias ventajas, entre ellas las tarifas postales preferenciales convenidas, servicios de capacitación coordinados, contabilidad simplificada y la eliminación de la correspondencia por vía terrestre o marítima. El Comité convino en que la secretaría debería investigar con los gobiernos miembros las ventajas de establecer una Unión Postal Restringida, y pidió a la Unión Postal Universal que prestara ayuda a los países miembros del CDCC para su establecimiento, según fuese necesario.

Con la ayuda de la UPU, las secretarías del CDCC y de la CARICOM han trabajado conjuntamente y elaborado un proyecto de convención y reglamentos detallados para la Unión Postal del Caribe. Entre sus miembros se incluirían los Estados de la CARICOM, los Estados del CDCC y los territorios no independientes. Estos últimos serían incluidos para evitar posibles dificultades con el servicio postal internacional resultantes de la medida prevista del Congreso de la UPU de despojar de su calidad de miembros de la UPU a los Estados no independientes. Jamaica ha ofrecido ser sede de la Unión Postal del Caribe al comienzo y se espera que sea finalmente establecida durante el segundo semestre de 1981.

Esferas recomendadas de acción

Como el establecimiento de sistemas apropiados de transporte constituye un requisito previo del desarrollo económico, y aceptando que la ineficiencia del sector del transporte, ya sea debido a la provisión excesiva de infraestructura o al uso subóptimo que se hace del equipo, es antieconómica y perjudicial, parecería ser que hay tres esferas principales en las que pueden concentrarse la adopción de medidas.

/1. Facilitación

1. Facilitación

Se la define como la racionalización de los procedimientos comerciales y la simplificación y normalización de los documentos de comercio exterior mediante el establecimiento de una terminología internacional estándar y un sistema uniforme de codificación para la elaboración automática de datos y la transmisión de información comercial con objeto de facilitar el comercio internacional y las operaciones de transporte.

Como los países del Caribe acaban de empezar a formular las bases para adecuarse a la moderna infraestructura de comercio y transporte y las prácticas comerciales conexas desarrolladas en Europa en el transcurso de muchos años, parecería aconsejable que se prestara cuidadosa atención a la fructuosa experiencia europea en materia de facilitación. Esta materia se expone y analiza detalladamente en el documento presentado por el Programa UNCTAD/FALPRO.

Cabe señalar que estudios realizados en otras esferas han demostrado claramente que se pueden lograr importantes reducciones de costos en el comercio internacional mediante la simplificación de la documentación.

2. Elaboración de planes regionales y nacionales de política de transporte

Cada país necesita preparar su propio plan nacional en que indique las esferas prioritarias en materia de transporte que proporcionarán el beneficio óptimo para la estrategia nacional de desarrollo.

En los casos en que estos planes se superponen o afectan a una zona más extensa, es preciso elaborar un plan regional de acción.

Por ejemplo, si un país decide como cuestión de política nacional establecer una línea aérea o empresa naviera nacional que pueda ofrecer el suministro de servicios hacia y desde otros países de la región, en ese caso sería antieconómico para los demás países establecer de igual manera líneas aéreas o empresas navieras nacionales que cumplieran la misma función a menos que la demanda lo justifique o el nivel de los servicios ofrecidos sea inadecuado.

Hay varias esferas en las que la cooperación de esta índole puede reportar beneficios a la región del Caribe mejorando los niveles de los servicios y reduciendo los costos totales de transporte.

3. Convenios y convenciones internacionales

Existen varios convenios y convenciones internacionales que tienen por finalidad mejorar la operación de los servicios de transporte. Es necesario que dichos instrumentos sean examinados por los distintos gobiernos y por las agrupaciones regionales de países a fin de averiguar los beneficios que se obtendrían adhiriéndose a los convenios y convenciones establecidos.

Al parecer, existen los siguientes grupos de convenios y convenciones:

i) Convenciones de la OCMI relativas a los aspectos operacionales del sector marítimo.

ii) Convenciones de la UNCTAD para los aspectos comerciales del transporte y el desarrollo económico: a) código de conducta de las conferencias marítimas; b) transporte multimodal internacional.

iii) Otros convenios y convenciones que han sido elaborados en otras regiones y que podrían reportar beneficios a los países del Caribe, como el Convenio TIR (1975)

La evaluación detallada de dichos convenios y convenciones formará parte de las deliberaciones en el curso de la reunión.

Anexo 1

Recomendación 1

Los Ministros del CDCC encargados de la aviación civil (en adelante el Comité Permanente) deberían reunirse periódicamente para discutir asuntos de interés común en el campo de la aviación civil.

Recomendación 2

El Comité Permanente debería iniciar un programa de trabajo que comprenda los siguientes campos:

- a) Cooperación técnica y desarrollo de los recursos humanos.
- b) Mejoramiento y reglamentación de los servicios regionales.
- c) Coordinación y promoción de políticas.

Expresados en forma más detallada, estos objetivos podrían incluir lo siguiente:

- i) El mejoramiento de las normas de operación de las líneas aéreas dentro de la región y, junto con ello, el perfeccionamiento de las normas de seguridad.
- ii) La necesidad de prestar apoyo a las líneas aéreas regionales para que puedan lograr mayor economía y estabilidad general en sus operaciones y proporcionar mejores servicios aéreos dentro de la región, de manera que el público disponga de una selección más amplia de itinerarios, de mayor frecuencia de servicios y de la regularidad adecuada.
- iii) La necesidad de extender la aviación civil a una zona más amplia de captación de turistas extranjeros y una tasa más alta de incremento del turismo en la región, lo que habría de traducirse en una mayor participación en el mercado para las aerolíneas regionales de largo recorrido.
- iv) Los efectos del mejoramiento de los servicios aéreos en la posible ampliación de la temporada de turismo y la mayor difusión del turismo entre los Estados miembros.
- v) El perfeccionamiento de las normas profesionales en todos los aspectos del sector de transporte aéreo del Caribe y la mayor estabilidad en el empleo.
- vi) La disminución de la dependencia de los conocimientos técnicos sobre aviación civil de especialistas extranjeros en el próximo decenio.
- vii) El aumento de la participación en los foros internacionales sobre aviación y el mayor reconocimiento mundial de los problemas y necesidades específicos del Caribe.

El Comité Permanente debería considerar la posibilidad de crear el mecanismo necesario para llevar a cabo las labores antes indicadas, incluida quizá una secretaría permanente.

Recomendación 3

Los Directores de Aviación Civil del CDCC deberían reunirse periódicamente para analizar y en lo posible resolver asuntos de interés común, tales como los problemas técnicos y operativos.

Nota: Los servicios de secretaría para las reuniones iniciales del Comité Permanente y de los Directores de Aviación Civil podrían ser proporcionados en forma conjunta por el CDCC y la OACI.

Recomendación 4

Con el objeto de mejorar el funcionamiento de los servicios regionales de transporte aéreo, los gobiernos del CDCC deberían:

- i) Procurar suscribir convenios de servicios aéreos entre ellos.
- ii) Considerar la posibilidad de concluir convenios multilaterales para el funcionamiento de servicios aéreos entre los territorios de los Estados miembros del CDCC.

Recomendación 5

Reconociendo la necesidad de mejorar los servicios de carga aérea en los Estados miembros del CDCC, los gobiernos del CDCC deberían considerar la liberalización de sus reglamentos relacionados con las operaciones no regulares en lo referente a la carga aérea.

Recomendación 6

Tomando en consideración la necesidad de facilitar el movimiento de las aeronaves, tripulantes, pasajeros y carga dentro de la región del CDCC, los estados deberían considerar la simplificación y reducción de los documentos de control; la aceptación de la tarjeta internacional E/D; la mejora de las facilidades en los terminales; la mejora en los arreglos del manejo de los pasajeros en tránsito; la normalización de los reglamentos relacionados con los productos agrícolas; y la armonización de los programas de seguridad y de facilitación.

A fin de lograr estas mejoras en materia de facilitación, los Estados miembros deberían apoyar plenamente a sus comités nacionales de facilitación y cerciorarse de que éstos se reúnan por lo menos dos veces al año.

Recomendación 7

Los gobiernos del CDCC deberían alentar a las líneas aéreas de la región para que exploren métodos de cooperación comercial y técnica, incluidos asuntos tales como el "pool" del tráfico, el uso conjunto de computadoras, acuerdos de mantenimiento y cualquier otra forma de cooperación.

Anexo 2

Tras un examen amplio y general de los aeropuertos de la región, las recomendaciones se han clasificado de acuerdo con cuatro grados de prioridad:

1. Esenciales para el funcionamiento seguro.
2. Convenientes para el manejo más rápido y más eficiente de los aviones.
3. Convenientes para la atención más rápida y más eficiente de los pasajeros.
4. Consideradas necesarias por las autoridades o los usuarios de los aeropuertos para adaptarse a las futuras necesidades a corto plazo (cinco años), tanto conocidas como planeadas: sólo se considerarán después de que se hayan efectuado estudios de viabilidad y de costos-beneficios.

El costo total de estas recomendaciones asciende a 89.6 millones de dólares estadounidenses: 66.6 millones de dólares para ingeniería, 16.5 millones de dólares para operaciones contra incendio y de salvamento y 6.5 millones de dólares para ayudas de navegación y comunicaciones.

En el primer grupo, es decir medidas que son esenciales para el funcionamiento seguro y que, por lo tanto, deberían llevarse a la práctica inmediatamente, el total necesario asciende a 40.5 millones de dólares estadounidenses: 19.6 millones de dólares para ingeniería, 16.5 millones para operaciones contra incendio y de salvamento y 4.4 millones de dólares para ayudas de navegación y comunicaciones.

En todos los aeropuertos visitados era necesario efectuar gastos en esta categoría. En el cuadro siguiente figuran los trece aeropuertos que necesitaban mayor atención:

		Millones de dólares estadounidenses
TIMEHRI	- Guyana	5 481
NORMAN MANLEY	- Jamaica	4 368
FRANCOIS DUVALIER	- Haití	2 272
ROCK SOUND	- Bahamas	2 252
DR. PLESMAN	- Curaçao	2 024
NASSAU	- Bahamas	1 926
SANGSTER	- Jamaica	1 962
CIUDAD DE BELICE	- Belice	1 858
GRANTLY ADAMS	- Barbados	1 679
OWEN ROBERTS	- Caimán	1 384
LAS AMERICAS	- República Dominicana	1 322
SOUTH CAICOS	- Turcas y Caicos	1 148
COOLIDGE	- Antigua	1 147

