

Capítulo V

DESARROLLO PORTUARIO

Este capítulo trata del movimiento de los puertos de contenedores de los países en desarrollo, de las mejoras en el desempeño portuario y de los cambios institucionales y de las medidas de seguridad que se han adoptado en ellos.

A. TRÁFICO PORTUARIO DE CONTENEDORES

En el cuadro 42 figuran las últimas cifras disponibles del tráfico mundial comunicado de los puertos de contenedores en los países y territorios en desarrollo durante el período de 1999 a 2001. El crecimiento del tráfico mundial de contenedores (número de movimientos medido en TEU) fue del 2,2% en 2001, es decir, sólo una sexta parte del conseguido el año anterior (18,7%) y es reflejo de la desaceleración del tráfico en líneas regulares. El volumen del movimiento alcanzó en 2001 un total de 236,7 millones de TEU, lo que representa un aumento anual de 5 millones de TEU con respecto al nivel de 231,7 millones de TEU conseguido el año 2000.

La tasa de crecimiento de los países y territorios fue del 2,7%, con un tráfico de 96,6 millones de TEU, que representa el 40,8% del total mundial. Esa tasa fue bastante inferior a la de 2000 (14,6%), año en que el movimiento de los países en desarrollo fue de 94,1 millones de TEU. Los países con un aumento de dos dígitos en 2001 y 2000 y 1999 fueron Malasia, Omán, Jamaica, la República Islámica del Irán, Perú, Yemen, Djibouti y Sudán, en total ocho países, menos de la mitad que en 2000 y 1999. La tasa de crecimiento de los países en desarrollo varía de un año a otro, debido a las fuertes fluctuaciones del tráfico y, a veces, a una mejor comunicación de los datos o a la falta de éstos en algunos años.

Para el año 2002 se dispone de cifras preliminares sobre los 20 puertos de contenedores más importantes del mundo, cuyos resultados se indican en el cuadro 43. De ellos 10 estaban en países y territorios en desarrollo y en países socialistas de Asia, mientras que los otros 10 se encontraban en países desarrollados de economía de mercado. De éstos había seis en Europa, tres en los Estados Unidos y uno en el Japón. Hong Kong (China) se mantenía a la cabeza, con un aumento del 4%, seguido de Singapur, que registró un crecimiento todavía mayor, del 9,1%. Los puertos de China continental registraron un rápido crecimiento: Qingdao pasó del puesto 19 al 15, con un aumento del 17,4%, mientras que Shanghai tuvo un notable aumento del 36% y desplazó a Kaoshiung del cuarto lugar. Shenzhen consiguió un extraordinario aumento del 49,8% y salto dos posiciones, por encima de Rotterdam y Los Ángeles. Hubo también otros cambios de posición: Gioia Tauro subió tres puestos y Amberes uno; Bremerhaven, Manila y Tokyo bajaron un puesto; Felixstowe se mantuvo a duras penas en la lista, después de perder cuatro posiciones. El tráfico total de estos 20 puertos principales aumento un 13,3%, muy por encima del 2,2% de todos los puertos del mundo, y confirma la tendencia hacia la concentración del tráfico. Los 20 primeros puertos registraron en 2002 un total de 127 millones de TEU, es decir, el equivalente del 53,6% del tráfico mundial (48,4% en 2001).

CUADRO 42

El tráfico de los puertos de contenedores de 51 países y territorios en desarrollo en 2001, 2000 y 1999
(en TEU)

<i>País o territorio</i>	<i>TEU en 2001</i>	<i>TEU en 2000</i>	<i>TEU en 1999</i>	<i>Variación porcentual 2001/2000</i>	<i>Variación porcentual 2000/1999</i>
Hong Kong, China	17 900 000	18 100 000	16 210 762	-1,1	11,7
Singapur	15 520 000	17 040 000	15 944 793	-8,9	6,9
República de Corea	9 887 576	9 030 174	7 014 245	9,5	28,7
Malasia	6 224 833	4 642 428	3 941 777	34,1	17,8
Emiratos Árabes Unidos	5 081 964	5 055 801	4 930 299	0,5	2,5
Indonesia	3 492 153	3 797 948	2 660 439	-8,1	42,8
Tailandia	3 381 619	3 178 779	2 892 216	6,4	9,9
Filipinas	3 090 952	3 031 548	2 813 099	2,0	7,8
Brasil	2 616 075	2 413 098	2 022 842	8,4	19,3
India	2 591 071	2 450 656	1 954 025	5,7	25,4
Panamá	2 170 526	2 369 681	1 649 512	-8,4	43,7
Sri Lanka	1 726 605	1 732 855	1 704 389	-0,4	1,7
Egipto	1 708 990	1 625 601	1 520 523	5,1	6,9
Arabia Saudita	1 677 413	1 502 893	1 448 338	11,6	3,8
México	1 358 175	1 315 701	1 083 887	3,2	21,4
Omán	1 325 493	1 161 549	773 806	14,1	50,1
Viet Nam	1 290 555	1 189 796	n.d.	8,5	n.d.
Chile	1 209 101	1 253 131	743 364	-3,5	68,6
Malta	1 205 764	1 082 235	1 091 364	11,4	-0,8
Argentina	1 058 009	1 144 834	1 021 973	-7,6	12,0
Venezuela	924 642	674 558	654 148	37,1	3,1
Jamaica	888 941	765 977	689 677	16,1	11,1
Bahamas	860 000	572 224	543 993	50,3	5,2
Irán, Rep. Islámica del	601 552	415 382	320 622	44,8	29,6
Costa Rica	563 825	573 502	590 000	-1,7	-2,8
Côte d'Ivoire	543 846	434 422	463 835	25,2	-6,3
Perú	537 554	460 631	376 045	16,7	22,5
Colombia	531 262	791 588	413 935	-32,9	91,2
Guatemala	527 960	495 809	151 493	6,5	227,3
Bangladesh	486 289	456 007	392 137	6,6	16,3

<i>País o territorio</i>	<i>TEU en 2001</i>	<i>TEU en 2000</i>	<i>TEU en 1999</i>	<i>Variación porcentual 2001/2000</i>	<i>Variación porcentual 2000/1999</i>
República Dominicana	466 000	566 479	n.d.	-17,7	n.d.
Ecuador	414 355	414 104	378 000	0,1	9,6
Honduras	406 359	392 837	n.d.	3,4	n.d.
Yemen	377 708	248 177	121 563	52,2	104,2
Trinidad y Tabago	352 758	282 487	298 553	24,9	-5,4
Marruecos	346 724	328 808	322 968	5,4	1,8
Argelia	311 111	267 530	270 742	16,3	-1,2
Uruguay	301 641	287 298	250 227	5,0	14,8
Cuba	258 264	185 055	n.d.	39,6	n.d.
Chipre	235 100	257 020	239 077	-8,5	7,5
Kuwait	195 973	185 904	173 383	5,4	7,2
Djibouti	190 971	157 990	128 791	20,9	22,7
Pakistán	170 000	159 919	696 649	6,3	-77,0
Mauricio	161 574	157 420	144 269	2,6	9,1
Reunión	159 006	154 394	146 172	3,0	5,6
Guam	140 158	132 689	145 191	5,6	-8,6
Martinica	140 034	140 062	141 700	0,0	-1,2
Senegal	136 076	133 325	148 740	2,1	-10,4
Tanzanía	135 632	133 660	106 304	1,5	25,7
Sudán	120 701	94 182	82 244	28,2	14,5
Mozambique	100 307	91 345	82 570	9,8	10,6
Total	96 103 197	93 529 493	79 894 681	2,8	17,1
Otros, comunicado ^a	524 656	549 744	2 234 691	-4,6	-75,4
Total comunicado ^b	96 627 853	94 079 237	82 129 372	2,7	14,6
Total mundial	236 698 406	231 689 448	195 261 458	2,2	18,7

Fuente: Cuadro recopilado con información que figura en *Containerisation International Yearbook 2003*, y con datos recabados por la secretaría de la UNCTAD directamente de operadores de terminales o autoridades portuarias.

^a Comprende países y territorios en desarrollo que comunicaron menos de 95.000 TEU por año o donde se advirtió una falta sustancial de datos.

^b Ciertos puertos no respondieron a la encuesta. Si bien no eran los puertos mayores, las omisiones totales pueden estimarse entre el 5% y el 10%.

CUADRO 43

Los 20 principales terminales de contenedores y su movimiento, 2002 y 2001
(millones de TEU y variación porcentual)

<i>Puerto</i>	<i>TEU en 2002</i>	<i>TEU en 2001</i>	<i>TEU en 2000</i>	<i>2002/2001</i>	<i>2001/2000</i>
Hong Kong, China	18,61	17,90	18,10	3,97	-1,10
Singapur	16,94	15,52	17,04	9,15	-8,92
Busan	9,33	8,07	7,54	15,61	7,03
Shanghai	8,62	6,34	5,61	35,96	13,01
Kaoshiung	8,49	7,54	7,43	12,60	1,48
Shenzhen	7,61	5,08	3,99	49,80	27,32
Rotterdam	6,52	6,10	6,28	6,89	-2,87
Los Ángeles	6,11	5,18	4,88	17,95	6,15
Hamburgo	5,37	4,69	4,25	14,50	10,35
Amberes	4,78	4,22	4,01	13,27	5,24
Long Beach	4,52	4,46	4,60	1,35	-3,04
Port Klang	4,53	3,76	3,21	20,48	17,13
Dubai	4,19	3,50	3,06	19,71	14,38
Nueva York	3,75	3,32	3,00	12,95	10,67
Quingdao	3,10	2,64	2,12	17,42	24,53
Bremenhaven	3,03	2,90	2,71	4,48	7,01
Gioia Tauro	2,99	2,49	2,65	20,08	-6,04
Manila	2,87	2,80	2,87	2,50	-2,44
Tokyo	2,83	2,77	2,96	2,17	-6,42
Felixstowe	2,80	2,80	2,80	0,00	0,00
Total de los 20 principales	126,99	112,08	109,11	13,30	2,72

Fuente: Containerisation International, marzo de 2003 y Port Development International, abril de 2003.

B. MEJORAS EN EL DESEMPEÑO PORTUARIO

En 2002, los diez mayores puertos de contenedores de China registraron un impresionante aumento del 35% del tráfico, que sumó 30,3 millones de TEU. Shanghai tuvo un movimiento de 8,61 millones de TEU, superando por primera vez a Kaoshiung (Provincia china de Taiwán), con un tráfico de 8,49 millones de TEU. Hong Kong (China) ocupó de nuevo el primer lugar mundial entre los puertos de contenedores, con 18,6 millones de TEU.

Se consiguió un máximo de productividad en el puerto de Tanjung Pelepas (Malasia), que, utilizando cinco grúas para buques de dimensiones superiores a las que permite el Canal de Panamá en el *Carsten Maersk*, trasladó 185 contenedores por hora en junio de 2002. La productividad media de las grúas en los terminales de Shanghai es de aproximadamente 28 movimientos por hora.

El segundo puerto de contenedores de China, Shenzhen, próximo a Hong Kong (China), consiguió 7,6 millones de TEU en 2002, un 50% más que el año anterior. El considerable aumento del tráfico dio lugar a la congestión en algunas de sus nueve zonas portuarias: en Yantian, se registraron en octubre demoras de hasta 24 horas para los portacontenedores. Al finalizar el año, HPH recibió autorización para invertir 737 millones de dólares en la tercera fase de Yantian, para aumentar su capacidad hasta 2,4 millones de TEU.

En Hong Kong (China), la preocupación por su bajo ritmo de crecimiento, en comparación con el de los puertos de China continental, más baratos, llevó a las autoridades a interesarse por las conexiones por carretera con el interior. En consecuencia, aumentó el número de pasos fronterizos, y comenzó un sistema de apertura ininterrumpida. Se observa un problema semejante de congestión y demoras en el tráfico por carretera en los cuatro terminales secundarios en las proximidades de Ciudad Ho Chi Minh (Viet Nam), que manipuló aproximadamente un millón de TEU en 2001. Algunos usuarios decidieron utilizar gabarras en el río Saigón para llegar a los terminales.

La eficiencia de los terminales en el servicio de transporte por carretera se deterioró también en otros dos puertos. El plan para organizar la llegada de los vehículos, puesto en marcha al comienzo de 2002 en el puerto de Southampton, no dio los resultados previstos y, en noviembre, la escasez de personal, los retrasos en los atraques debido al mal tiempo y la congestión del tráfico por carretera provocaron retrasos de hasta cuatro horas en la recogida de contenedores del terminal. Por ello, algunos transportistas decidieron imponer recargos de 40 dólares por vehículo, contra la recomendación de su asociación. El mismo mes, los camioneros que sufrían retrasos medios de dos horas en los terminales de contenedores de Nueva York a la Comisión Marítima Federal que investigara las prácticas injustificables de tres operadores de terminales de contenedores en el puerto.

En algunos puertos la eficiencia se resintió como consecuencia de las condiciones atmosféricas extremas. A comienzos de diciembre, las compañías de transporte de líneas regulares que hacían escala en San Petersburgo reclamaron el uso prioritario de los rompehielos para acceder al puerto, ya que se necesitaban hasta cinco días, en vez de 10 horas. A mediados enero de 2003, unos 40 buques, entre ellos varios graneleros, estaban inmovilizados por el hielo, y las autoridades rusas enviaron un rompehielos diesel desde Murmansk. El Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento prestó 5,4 millones de dólares para instalar un sistema de navegación marítima con el fin de reducir el riesgo de colisión de buques al acceder a los puertos rusos de San Petersburgo y Primorsk.

Algunas instalaciones recientemente construidas comenzaron a conseguir clientes. En noviembre, el terminal de contenedores de Zárate, en la zona industrial de Buenos Aires, consiguió un servicio a Europa septentrional gestionado por CSAV y otros. Se notificó también la intención de NYK de comprar el terminal de Ceres Paragon en Ámsterdam a sus constructores originales. Este terminal no se ha utilizado desde que se acabaron las obras.

En marzo de 2002, las autoridades portuarias de Dubai comenzaron la construcción de la fase I de la expansión del Puerto de Jebel Ali, que permitirá ampliar la capacidad portuaria de los actuales 4 millones a 5,7 millones de TEU. La inversión de 237 millones de dólares incluye el dragado del canal de acceso hasta una profundidad de 17 metros, su ampliación hasta 325 metros y la construcción de cinco muelles adicionales equipados de 14 grúas-pórtico para buques de dimensiones superiores a las que permite el Canal de Panamá. Al otro lado del Estrecho de Hormuz, la República Islámica del Irán comunicó la inversión de 313 millones de dólares en varios puertos, para mejorar las instalaciones en Bandar Abbas y conseguir una capacidad

de 2,6 millones de TEU. El puerto estaría comunicado mediante trenes-bloque de contenedores que llegan hasta Tashkent (Uzbekistán) en el Asia central. La expansión de este puerto forma parte del desarrollo de la Zona económica especial de Shahid Rajaei, en la que están previstos planes industriales en régimen de construcción, explotación y traspaso. Más hacia el este, siguiendo la costa, en el Pakistán, se consiguió financiamiento de China para la construcción del puerto de Gwadar. Se ha efectuado ya el primer desembolso de 58 millones de dólares, y el puerto servirá también a los Estados del Asia central, en particular a Afganistán.

SAGT, operador privado de terminales de contenedores en Colombo y filial de P&O Ports, encargó 650 metros de nuevo muelle equipados con 6 grúas pórtico de muelle capaces de desplazar contenedores hasta 18 filas. La modernización de este puerto se completó con el dragado de la cuenca hasta 14 metros y la apertura de una segunda entrada para buques de enlace de hasta 10,5 metros de calado. Además, SAGT y JCT, operadores de terminales de contenedores en el puerto, han acordado conceder rebajas comunes a los clientes para atraer más tráfico.

La inauguración de instalaciones importantes en la costa occidental de los Estados Unidos en 2002 demuestra la estrecha e importante relación entre los acontecimientos relacionados con los puertos, el transporte y el medio ambiente. En abril se inauguró la Terminal 18 en el puerto de Seattle, que ahora ocupa 78 hectáreas, el doble de su superficie original, con instalaciones portuarias para manejar hasta cuatro trenes de doble nivel de carga. Se invirtieron unos 300 millones de dólares para aumentar la capacidad de este terminal a 2,5 millones de TEU. El proyecto preveía la eliminación de considerables cantidades de suelo contaminado durante decenios por las industrias ubicadas en el lugar y la construcción en la costa de un parque de acceso público de 0,6 hectáreas, con un costo de 15,7 millones de dólares. El terminal está funcionando ahora mediante un contrato de arrendamiento de SSA en asociación con Matson.

En el puerto de Oakland, la instalación de 200 hectáreas traspasada por la Marina de los Estados Unidos a las autoridades portuarias hace algunos años se completó con la apertura al público de dos proyectos ambientales: el Middle Harbor Shoreline Park, de 14,8 hectáreas, y el hábitat para animales y plantas silvestres en aguas poco profundas, de 76 hectáreas. Los tres proyectos portuarios inaugurados dos años antes eran los siguientes: muelles 55-56 (48 hectáreas), arrendados a Hanjin; muelles 57-59 (60 hectáreas), arrendados a SSA; terminal ferroviaria conjunta intermodal (52 hectáreas), explotada por Burlington Northern and Santa Fe Railroad y las autoridades portuarias. Los proyectos ambientales por valor de 44 millones de dólares se completaron por iniciativa de las autoridades portuarias en estrecha colaboración con la comunidad y los organismos ambientales, que habían criticado la construcción de un puerto de varios millones de dólares junto a barrios degradados.

En el puerto de Long Beach, se inauguró la primera fase de desarrollo del muelle T, de 150 hectáreas, obra de Hanjin Shipping Co. Están funcionando en este terminal 12 de las mayores grúas de muelle para contenedores, capaces de desplazar a estos hasta 22 filas. En abril de 2002, se terminó el Corredor de Alameda, de 2.400 millones de dólares. Éste corredor, gestionado por la Alameda Corridor Transportation Authority separa el tráfico por ferrocarril y reduce de tres horas a 45 minutos el tiempo necesario para el desplazamiento entre los puertos de Long Beach y Los Ángeles y las estaciones de clasificación para transbordos internacionales. La primera fase del muelle 400, de casi 200 hectáreas, arrendado a Maersk Sealand, se inauguró en el puerto de Los Ángeles a finales de año. Este proyecto, como otros realizados por este puerto en los últimos años, contó con créditos para fines ambientales procedentes del proyecto de mitigación de los efectos ambientales en la laguna de Batiquitos, por valor de 55 millones de dólares, en el decenio de 1990.

A finales de abril, se reanudaron las obras de construcción en el Deurganck Dock (margen izquierdo del puerto de Amberes), que ofrecerá hasta cinco kilómetros de muelles para contenedores y reducirá la saturación de las instalaciones actuales. Las obras se habían suspendido durante un año debido a que los habitantes de Doel habían incoado una querrela porque no se habían tenido en cuenta algunos procedimientos previstos para la aplicación. El gobierno regional otorgó nuevos permisos, incluidos tres permisos ambientales para controlar las inundaciones en tres aldeas y complementar la protección de la cuenca del Escalda frente al peligro de crecidas, que ocurren cuando se dan determinadas condiciones en los vientos y mareas.

El mayor aumento anual del tráfico portuario en Europa noroccidental, del 5,7%, tuvo lugar en Hamburgo, cuyo tráfico total alcanzó los 97,6 millones de toneladas en 2002. En noviembre, la capacidad de manipulación de contenedores de este puerto creció 1,1 millones de TEU, cuando se inauguró el cuarto terminal automatizado de contenedores en Altenwerder. Tres cuartas partes de la inversión de 650 millones de dólares fueron aportadas por HHLA, el mayor operador de terminales de contenedores de Hamburgo, y el resto por Hapag Lloyd. Para la expansión de las instalaciones de contenedores en el puerto próximo de Bremerhaven, cuyo tráfico se mantuvo casi estable en 46,2 millones de toneladas, los estados de la Baja Sajonia y Bremen decidieron invertir 437 millones de dólares en infraestructura en Wilhelmshaven; los 300 millones de dólares de superestructura serán sufragados por el futuro operador.

El crecimiento del tráfico en el mayor puerto europeo, Rotterdam, creció un 2,3% en 2002, alcanzando los 321,9 millones de toneladas, y el tráfico de contenedores, que aumentó un 7%, fue de 6,5 millones de TEU. A comienzos de 2002, se inauguraron las tres nuevas grúas de contenedores que deberán utilizarse en la parte meridional del Terminal del Delta. Las grúas tienen 120 metros de altura y cada una de ellas pesa 1.500 toneladas. Tienen un alcance de 67,5 metros, lo que les permite descargar buques con 22 filas de contenedores. La altura de izada es de 40 metros, con una capacidad máxima de 77 toneladas. En septiembre, las principales empresas de remolcadores notificaron una subida de las tarifas debido a la norma de la CE en la que se declaraba que las subvenciones gubernamentales otorgadas a estas compañías por tener tripulación nacional eran contrarias a las directrices sobre la ayuda estatal.

En otros lugares, Dole inauguró un terminal para el tráfico de plátanos por valor de 30 millones de dólares en el puerto de Guayaquil (Ecuador), para manipular aproximadamente un tercio de las exportaciones de plátanos y, de esa manera, evitar la congestión actual del puerto.

C. CAMBIO INSTITUCIONAL

En 2002, el operador del puerto de Singapur declaró un movimiento anual de 24,5 millones de TEU. El tráfico aumentó un 8% y llegó a 16,8 millones de TEU en el puerto base, a pesar de perder dos grandes clientes, Maersk Sealand y Evergreen, y un 115% en sus terminales exteriores. A raíz de una caída de su clasificación crediticia por Moody's Investors Service, PSA declaró que iba a renunciar a sus actividades auxiliares (como el tráfico de aeropuertos, cruceros, etc.) por valor de 104 millones de dólares y continuaría su expansión en el exterior: abrió su cuarto terminal en China, en Fuzhou, y su filial IT preparará un sistema de comunidades portuarias para seis puertos sudafricanos por valor de unos 8 millones de dólares.

Las negociaciones entre compañías sobre fusiones o adquisiciones en relación con los puertos continuaron a lo largo del año. Egis Ports, parte del grupo de construcción francés Egis, con participación mayoritaria en grandes operadores de Marsella (MGM - Manutention Generale Mediterranee - y Eurofos) y la mitad de las acciones de GMP (Générale de Manutention

Portuaire), uno de los tres grandes operadores en Le Havre (Francia), recibió propuestas de P&O Ports, que quiere reforzar su presencia en Europa occidental. Conship, empresa italiana de transporte marítimo, manifestó su interés en adquirir el terminal de contenedores de Cagliari, insuficientemente aprovechado, para desviar los excedentes de sus terminales en La Spezia y Gioia Tauro.

La concesión de terminales encontró dificultades en algunos puertos. En Mumbai (India), P&O Ports trató de impugnar la prohibición impuesta por las autoridades portuarias para impedir que la compañía interviniera en la licitación de las nuevas terminales de contenedores, con el argumento de que el mismo operador no puede administrar dos terminales en el mismo puerto. El Ministro de Transporte de Tailandia explicó a los trabajadores que la transformación de la Thailand Port Authority en una empresa era condición necesaria para aumentar la eficiencia y no vender las acciones a extranjeros.

En los puertos de la Unión Europea, se convocó una serie de paros a mediados de enero de 2003 en señal de protesta contra la Directiva sobre acceso al mercado de los servicios portuarios, que, entre otras cosas y en determinadas circunstancias, autorizaría la autoasistencia, lo que significaría que los mismos miembros de la tripulación podrían encargarse de la manipulación de la carga. La detención por la policía alemana de 10 operadores de grúas contratados como tripulantes en Bremerhaven parecía justificar las preocupaciones laborales.

El funcionamiento de las concesiones no siempre ha estado exento de problemas. En Montevideo (Uruguay), un operador local quería impedir que el operador de terminales de contenedores, TCP, utilizara los muelles públicos como medio de descongestión y pidió a las autoridades portuarias autorización para instalar sus propias grúas en dichos muelles. TCP replicó que su contrato le permitía utilizar los muelles públicos con ese fin y que en el terminal de TCP debían manipularse al menos 250.000 TEU antes de que hubiera que instalar grúas adicionales en el puerto. En la India, funcionarios del Ministerio de Transportes estaban estudiando los medios para renegociar el contrato de P&O Ports sobre el terminal de Nhava Sheva en Mumbai, concertado cinco años antes, debido al gran retraso en el pago de las regalías. En agosto, la Corte Suprema de Panamá sentenció a favor de la petición de la filial de HPH de reducción de 22 millones de dólares al año en los pagos en concepto de comisión. HPH había indicado que, de lo contrario, paralizaría las inversiones en Cristóbal y Balboa. Algunos operadores pidieron medidas de contrapartida, mientras que otros declararon que la medida era anticonstitucional.

La sustitución de los concesionarios es un proceso largo y complejo. En julio, dos años después de que ICTSI renunciara a su contrato en el puerto de Rosario (Argentina), un consorcio presidido por el puerto de Tarragona (España) firmó una concesión de 30 años para la explotación de este puerto en el río Paraná. La cuota anual será de 1,8 millones de dólares, con 6 millones de dólares de inversión durante el primer año. En diciembre, Beirut nombró finalmente un equipo de consultores para orientar el proceso hacia la privatización después de la anulación del contrato de abril de 2001 con las autoridades portuarias de Dubai. La concesión, iniciada 20 años antes, terminó prematuramente seis meses después de que el concesionario se retirara argumentando errores en los cálculos sobre los gastos de puesta en marcha y sobre el volumen del tráfico.

Las relaciones laborales son un elemento fundamental en el sector portuario y pueden tener profundas repercusiones. Cuando el convenio laboral entre la Pacific Maritime Association (PMA), representante de los empleadores de los puertos de la costa occidental de los Estados Unidos, y la International Longshore and Warehouse Union (ILWU), representante de los

trabajadores de esos puertos, expiró el 30 de junio de 2002, se estaba negociando otro todavía. Las negociaciones continuaron durante el verano y, cuando la productividad de algunos de los puertos comenzó a flaquear, PMA decidió un cierre patronal para los 10.500 trabajadores, y 29 puertos interrumpieron sus actividades a finales de septiembre. El cierre duró 11 días, y los puertos reanudaron la actividades después del requerimiento de un tribunal federal, por considerarse que representaba una amenaza para la economía y la seguridad nacional.

Los efectos de este cierre en la economía se estimaron en 1.000 millones de dólares diarios, y al final de octubre había una carga acumulada de trabajo equivalente a 200 buques, y la congestión se había extendido a los puertos de los países vecinos, como el de Vancouver. La programación de los embarques se desorganizó, y la falta de contenedores vacíos afectó a la mayor parte de las líneas navieras, ya que uno de cada dos contenedores regresa vacío de los Estados Unidos. Cosco, el mayor transportista chino, estimaba sus pérdidas entre 10 y 15 millones de dólares. El Departamento de Justicia encontró pruebas verosímiles de que tanto la PMA como la ILWU eran en parte responsables de la caída de la productividad. Los contenedores habían descargado en el primer puesto disponible en vez de continuar hasta su destino, y la falta de equipo y la congestión se agravaron por el cumplimiento riguroso de las prácticas de seguridad en el trabajo. Los transportistas deseaban con impaciencia la expedición acelerada de sus contenedores y pidieron una exención temporal de la Ley Jones, para autorizar a buques que no enarbolaban el pabellón de los Estados Unidos a transportar la mercancía entre los puertos estadounidenses, pero se encontraron con una rotunda negativa.

La clave del conflicto laboral era la introducción de tecnología de la información que representaba una amenaza directa para los puestos de trabajo de unos 400 oficinistas. El acuerdo de seis años alcanzado el 23 de noviembre incluía la introducción de escáneres ópticos, cámaras remotas y satélites de geoposicionamiento para el seguimiento de la carga y el equipo en los terminales, y el sindicato mantenía la jurisdicción sobre todo esos empleos, además de conseguir una subida salarial del 11% y un aumento de las pensiones del 60%.

D. MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LOS PUERTOS

A lo largo del año, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos llegó a un acuerdo con varios de los principales interlocutores comerciales acerca de la aplicación de dos sistemas de seguridad: la Iniciativa para la seguridad de los contenedores (CSI) y la Asociación aduanas-comercio contra el terrorismo (C-TPAT). Los objetivos de la primera son establecer criterios para identificar los contenedores de alto riesgo, inspeccionarlos antes de su transporte a los Estados Unidos, utilizar para ello tecnologías no intrusivas y conseguir contenedores "inteligentes" y seguros.

A lo largo del año varios países firmaron acuerdos bilaterales en relación con la Iniciativa, comenzando con los puertos de Halifax, Vancouver y Montreal, en Marzo; Singapur, Rotterdam, Amberes y Le Havre, en junio; Bremerhaven y Hamburgo, en agosto; Hong Kong (China), Yokohama, Tokyo, Nagoya y Kobe, en septiembre; Génova y La Spezia, en noviembre, y Felixstowe, en diciembre. Algunos puertos de China continental decidieron aplicar la iniciativa en octubre. A comienzos de 2003, se sumaron nuevos puertos: Barcelona, Valencia, Marsella, Gioia Tauro y otros puertos suecos y británicos. Se adherirán también los puertos de Klang y Tanjung Pelepas en Malasia. Los acuerdos bilaterales de cinco países europeos (Alemania, Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos) con puertos que tienen una gran proporción de comercio destinado a los Estados Unidos fueron cuestionados por la Comisión Europea por las

posibles distorsiones de las normas de competencia de la Unión Europea, y se iniciaron procedimientos administrativos para evaluar la validez de dichos acuerdos. Francia explicó que su acuerdo era compatible con su anterior acuerdo de cooperación aduanera para el intercambio de información y personal. Posteriormente, el Reino Unido y España continuaron con acuerdos semejantes, y la Comisión Europea solicitó autorización para negociar un acuerdo entre toda Europa y la CSI.

A raíz de este nuevo mecanismo, han surgido prácticas muy distintas de las tradicionales. Las comprobaciones en aduanas de las importaciones contenedorizadas de alto riesgo con destino a los Estados Unidos se llevan a cabo en colaboración con funcionarios de aduanas de los Estados Unidos, antes de que los contenedores se carguen en buques con destino a dicho país. Para identificar estos contenedores, los transportistas o los porteadores públicos que no explotan buques deben presentar una declaración de carga por cada contenedor 24 horas antes de su embarque y, por lo tanto, detener su envío para hacer posible la inspección. El requisito de la declaración de carga previa provocó gran alarma en la comunidad de transportistas, y se otorgó una exención de seis meses para los contenedores transportados en cubierta con carga perecedera. Se manifestó el temor de que el período de transición de 60 días que finalizaba el 2 de febrero de 2003 pudiera resultar insuficiente. No obstante, la mayor parte de las compañías de transporte regular pudieron cumplir este requisito. Algunos contenedores se quedaron en tierra en ciertos puertos de Europa y Asia, sobre todo en Hong Kong (China), donde la práctica de recibir los contenedores cerca de la fecha de salida afectó a aproximadamente el 10% del tráfico con destino a América, es decir, unos 100 contenedores diarios.

Además, como la necesidad de realizar un análisis de riesgo en profundidad de las importaciones contenedorizadas requiere la disponibilidad de información detallada, no podía aceptarse ya la práctica inmemorial de especificar el contenido con indicaciones como "toda clase de mercancías" "contenido declarado". Ello provocó una queja de la Asociación británica de transitarios internacionales, cuyos miembros opinaban que se les consideraba responsables juntamente con el transportista en caso de incidente. Además, la obligación de ofrecer información detallada de los clientes permitía a los transportistas ponerse en contacto directo con ellos, lo que podría dar lugar a la pérdida de clientes para los transitarios.

La C-TPAT establece asociaciones con los importadores, transportistas, corredores, almacenistas y fabricantes para mejorar la seguridad de los contenedores a lo largo de toda la cadena de suministros. Los controles de las partes reconocidas por el sistema comienzan en el lugar de origen de las mercancías y continúan sin interrupción a lo largo de la cadena de transporte hasta el punto de destino. Los interlocutores comerciales reconocidos realizan autoevaluaciones de seguridad de conformidad con las directrices descritas. Entre los beneficios de este sistema se incluyen una reducción del número de inspecciones y la aceleración del despacho de la carga. Una de estas asociaciones es la de Rutas comerciales inteligentes y seguras, a través de la cual tres de las mayores compañías de operación de terminales, Hutchison Port Holdings (HPH), PSA Corporation Ltd. y P&O Ports, están estableciendo un sistema de seguimiento automático para los contenedores que entran en puertos estadounidenses, que supone un mecanismo de etiquetado electrónico de los contenedores. Con apoyo del Gobierno de los Estados Unidos, estas compañías están realizando un proyecto piloto para el transporte de contenedores entre Singapur, Hong Kong (China) y Seattle/Tacoma. Después de que más de 100 contenedores utilizarán el sello electrónico que contiene información completa sobre su contenido, se señaló que el principal desafío que se plantea para el futuro era conseguir un sello electrónico inteligente y de bajo costo para su utilización en gran escala.

En junio de 2002, el Consejo de Cooperación Aduanera adoptó una resolución sobre la seguridad y facilitación de la cadena internacional de suministros, en virtud de la cual se resuelve examinar el modelo de datos de la Organización Mundial de Aduanas para incluir un conjunto estandarizado de datos que permita identificar las mercancías de alto riesgo, elaborar directrices para facilitar la transmisión electrónica previa de información aduanera y establecer mecanismos de cooperación entre las partes dispuestas a incrementar la seguridad en la cadena de suministros, así como establecer un banco de datos sobre técnicas y tecnologías avanzadas que contribuya a la seguridad y facilitación de dicha cadena.

En noviembre de 2002, el Congreso de los Estados Unidos promulgó la Ley sobre transporte marítimo, 2002 (No. 107-295). Esta Ley, presentada originalmente para enmendar la Ley de la marina mercante, de 1936, garantiza mayor seguridad a los puertos marítimos y otras instalaciones conexas. Se encargó al Departamento de Transporte que estimara los costos de varias medidas, como los planes de seguridad en puertos y buques, comprobaciones de antecedentes para los trabajadores portuarios, tarjetas de identidad para los marineros, sellos mejorados de seguridad para los contenedores, sistemas automáticos de identificación e información marítima para los buques. El financiamiento de 6 mil millones de dólares para el servicio de guardacostas de los Estados Unidos es una demostración de sus mayores responsabilidades. En la ley se establece que los buques y la carga procedente de países extranjeros que no tengan medidas antiterroristas suficientes pueden ser objeto de reglamentos especiales para su entrada en el territorio estadounidense, incluida la posibilidad de denegación de acceso.

El mismo mes, se estableció el Departamento de Seguridad Nacional, y la seguridad de los puertos comerciales era una preocupación federal fundamental. Este Departamento comprende ahora, entre otros, el Servicio de guardacostas de los Estados Unidos, que informa directamente al Secretario del Departamento; el Servicio de aduanas, que anteriormente pertenecía al Tesoro; partes considerables del Servicio de inmigración y naturalización, anteriormente adscrito al Departamento de Justicia, y el Servicio de inspección de salud animal y vegetal, que antes pertenecía al Departamento de Agricultura.

Los costos que implicarían las nuevas medidas de seguridad comenzaron a suscitar preocupación. La AAPA, organismo que agrupa a los puertos de los EE.UU., pidió niveles adecuados de financiamiento con fondos federales de conformidad con las estimaciones sobre gastos anuales - aproximadamente 1.000 millones de dólares durante el primer año y 500 millones de dólares al año posteriormente - presentadas por el Servicio de guardacostas de los Estados Unidos. Además, se pidió a la OMI que estableciera programas de asistencia técnica para mejorar la seguridad en los puertos de los países en desarrollo. El daño que un ataque terrorista podría provocar al comercio es considerable. En un juego de guerra de dos días en que intervinieron 70 participantes de departamentos y organismos federales y estatales, se estimó que el costo potencial para los Estados Unidos de una "alarma de bomba sucia" era de 58.000 millones de dólares. En la simulación, todos los puertos de los Estados Unidos quedaban cerrados durante ocho días y el retraso generado tardaría tres meses en eliminarse.

Del 9 al 13 de diciembre de 2002 se celebró en Londres, bajo el patrocinio de la OMI, la Conferencia de Gobiernos Contratantes del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS 1974). El objetivo era incorporar en el Convenio una serie de medidas para reforzar la seguridad marítima y prevenir y suprimir actos terroristas contra el transporte marítimo y completar la labor preparatoria realizada durante el año por el Comité de Seguridad Marítima de la OMI. En consecuencia, el capítulo XI sobre "Medidas especiales para incrementar

la seguridad marítima" pasó a ser el capítulo XI-I, y las reglas vigentes se modificaron para que los buques pudieran tener números de identificación marcados de forma permanente en el casco y el Estado del pabellón expidiera un registro resumido continuado, que tiene por finalidad que se mantenga a bordo un registro del historial del buque. Se añadió un nuevo capítulo XI-2, "Medidas especiales para mejorar la seguridad marítima". La regla XI-2/3 de este nuevo capítulo contiene el Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código ISPS), con dos partes: La Parte A es obligatoria, mientras que la Parte B contiene orientaciones sobre la manera de cumplir estos requisitos obligatorios: no obstante, en la reglamentación de los Estados Unidos se estipulará que esta parte sea también obligatoria. Otras reglas de este nuevo capítulo hacen referencia al papel del capitán en relación con la seguridad de su buque, el establecimiento de un sistema de alerta de seguridad para el buque, la responsabilidad gubernamental de garantizar que las evaluaciones sobre las instalaciones de seguridad de los puertos se ejecuten en conformidad con el Código ISPS, los controles de los buques en los puertos, etc.

En el Código ISPS se adoptó el punto de vista de que la seguridad de los buques y las instalaciones portuarias es una actividad de gestión de riesgos y ofrece un marco estandarizado y sistemático para la evaluación de riesgos, a fin de que se puedan adoptar las medidas adecuadas. Se establecieron tres niveles de protección, del 1 al 3, en que el 3 correspondería a la amenaza más grave. En consecuencia, las compañías navieras designarán un Oficial de la compañía para la protección marítima y un Oficial de protección de cada buque. Deben prepararse planes de seguridad de las embarcaciones, que se someterán a la aprobación de la administración del Estado del pabellón y se conservarán a bordo. Estos planes deberían indicar las medidas operacionales y físicas para que el buque mantenga el nivel de protección 1, las medidas intensificadas que deberán aplicarse con el nivel de protección 2 y la capacidad necesaria para seguir las instrucciones correspondientes al nivel de protección 3. De la misma manera, los gobiernos realizarán una evaluación de seguridad de las instalaciones portuarias en que se identifiquen los activos e infraestructuras portuarias de importancia crítica y las amenazas a que están expuestos, a fin de que las medidas de seguridad reciban carácter prioritario. Se identifican también las deficiencias en la seguridad física, la integridad estructural y otras áreas (a saber, comunicaciones, servicios públicos, etc.). Se nombrarán oficiales de protección de las instalaciones portuarias y se prepararán planes de protección para las instalaciones portuarias identificadas en la evaluación. El plan contendrá las medidas operacionales y físicas de seguridad que deberán adoptarse para comprobar que las instalaciones funcionan normalmente con el nivel de protección 1, pueden funcionar con el nivel de seguridad 2 cuando reciban instrucciones en ese sentido, y serán capaces de responder a las instrucciones que puedan dictarse con el nivel de seguridad 3. En sus resoluciones, la Conferencia dispuso, entre otras cosas, que las enmiendas del Convenio SOLAS se considerarán aceptadas el 1º de enero de 2004 y el Código ISPS entrará en vigor el 1º de julio de 2004. No obstante, el Código podría ser rechazado si, antes del 1º de enero de 2004, un tercio de los Gobiernos Contratantes, o el 50% del tonelaje bruto de la flota mercante mundial, han presentado objeciones a las enmiendas.