

Distr.  
GENERAL

UNCTAD/SDTE/TLB/5  
31 de marzo de 2003

ESPAÑOL  
Original: FRANCÉS

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE  
COMERCIO Y DESARROLLO**

**REFORMAS Y PAPEL DEL SECTOR PRIVADO EN  
LOS PUERTOS AFRICANOS**

*Informe de la secretaria de la UNCTAD*

**Resumen**

El desarrollo de los puertos es uno de los elementos fundamentales de la participación de los países africanos en el comercio internacional. Hasta hace poco tiempo, los puertos africanos eran monopolio del sector público y se caracterizaban en su mayoría por una escasa productividad, inversiones inadecuadas y la mala calidad de los servicios suministrados. Ello dio lugar a unos costos de transporte marítimo que figuraban entre los más elevados del mundo, lo que contribuyó a la escasa competitividad de los productos africanos en el mercado internacional. Para resolver esos problemas quedó claro que era indispensable iniciar reformas institucionales y abrir las operaciones portuarias a socios privados. A finales del decenio de 1990 se pusieron en práctica las primeras operaciones de asociación entre los sectores público y privado; en la mayoría de los casos, éstas se llevaron a cabo bajo la presión de la competencia regional y/o de las instituciones financieras internacionales.

Habida cuenta de las diferencias en materia de desarrollo y de las particularidades históricas de los países africanos, resulta difícil presentar un modelo uniforme de reformas y de colaboración entre los sectores público y privado en el continente. Las formas de cooperación con el sector privado son muy diversas y varían de una región a otra y dentro de un mismo país. La región del África oriental y meridional es la más avanzada en la privatización de las operaciones portuarias gracias a la voluntad política de desarrollo regional.

Es aún demasiado pronto para presentar resultados significativos en cifras a fin de analizar las consecuencias de la cooperación entre los sectores público y privado en lo relativo al funcionamiento de los puertos. Sin embargo, se ha observado una importante mejora de los principales indicadores, junto con un aumento de la productividad de las terminales de contenedores, del tráfico, de la eficacia de los servicios, etc., y un incremento de la competencia intrarregional desde el primer año de actividad de los operadores privados. No obstante, algunos puertos siguen padeciendo los efectos nefastos (retrasos, pérdida de mercancías, etc.) de la actuación de otros colaboradores (aduanas, seguridad, etc.) y del deficiente estado de las vías de transporte terrestre, como el ferrocarril y la red de carreteras.

A mediano plazo, la casi totalidad de los puertos africanos se dirige hacia una gestión autónoma con una separación de las funciones de regulación y de explotación. Habida cuenta del limitado tráfico que se registra en la mayoría de los puertos africanos y del riesgo de transferencia de un monopolio público a un monopolio privado, se considera que la opción denominada del "puerto arrendador" (*landlord port*) es pertinente.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen .....		1
Mapa de los puertos africanos .....		5
Siglas .....		6
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	8
I.    MUNDIALIZACIÓN Y REFORMAS PORTUARIAS .....	5 - 10	9
II.   SITUACIÓN GLOBAL DE LOS PUERTOS EN ÁFRICA.....	11 - 14	11
III.  COSTOS DEL TRANSPORTE MARÍTIMO E INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS .....	15 - 18	13
IV.  PROCESOS Y MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LOS PUERTOS AFRICANOS.....	19 - 22	15
V.   SITUACIÓN REGIONAL Y ASOCIACIÓN ENTRE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO .....	23 - 28	17
VI.  REFORMAS DE COMERCIALIZACIÓN DE LOS PUERTOS AFRICANOS .....	29	20
VII. CONSECUENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL NIVEL DE EMPLEO.....	30 - 32	22
VIII. EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS OPERACIONES.....	33 - 39	22
IX.  LÍMITE DE LAS INVERSIONES PRIVADAS EN LOS PUERTOS AFRICANOS.....	40 - 42	27
X.   MARCOS DE NEGOCIACIÓN Y NORMAS SOBRE LA COMPETENCIA .....	43 - 45	28
XI.  PERSPECTIVAS DE PRIVATIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS .....	46 - 47	30
CONCLUSIÓN .....	48 - 51	32

## ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<b>Cuadros</b>		
1. Situación del transporte marítimo africano .....		11
2. Modelos de gestión portuaria antes y después de las reformas.....		12
3. Ejemplos de asociación de los sectores público y privado en los puertos africanos....		16
4. Configuración institucional de la participación del sector privado.....		16
5. Competencia regional y tráfico de contenedores de los puertos africanos en proceso de reforma .....		18
6. Ejemplos de comercialización portuaria .....		21
7. Resultados de la privatización de la gestión del puerto de Djibouti .....		24
8. Comparación del rendimiento de las terminales de contenedores gestionadas por entidades con estatuto diferente .....		26
9. Esquema de la reestructuración y asociación con el sector privado del puerto de Maputo .....		29
10. Futuros proyectos de inversiones en capital del sector privado.....		31
<b>Figuras</b>		
1. Prestación de servicios y suministro de equipo en que interviene el sector privado ....		20
2. Clasificación de las ventajas obtenidas a raíz de la participación del sector privado ...		23
<b>Anexos</b>		
I. Extractos del libro blanco de la política comercial de los puertos de Sudáfrica.....		33
II. Extractos del documento de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD).....		35
III. Comparación de la situación en determinados puertos africanos .....		36
IV. Tráfico contenedorizado de los puertos africanos, 1997 a 2000.....		37
V. Direcciones electrónicas de algunos puertos africanos y organizaciones regionales ...		38
BIBLIOGRAFÍA .....		39



### **Siglas**

AIP	Asociación Internacional de Puertos
AFUR	Foro Africano sobre la Regulación de los Servicios Públicos
AGPAEA	Asociación de Gestión de Puertos del África Oriental y Meridional
AGPAOC	Asociación de Gestión de Puertos del África Occidental y Central
APCP	Asociación Panafricana de Cooperación Portuaria
CET	Construcción, explotación y transferencia
CFM	Companhia de Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique
CHCL	Cargo Handling Corporation Ltd
EVP	Equivalente veinte pies
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPHA	Ghana Ports and Harbours Authority
HPC	Hutchinson Port Holdings
ICTS	International Container Terminal Services
MMA	Autorité marine mauricienne
MPDC	Maputo Port Development Company
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OMAOC	Organización Marítima del África Occidental y Central
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
SAPO	South African Port Operations
SATCC	Comisión de Transportes y Comunicaciones para el África Meridional
TICTS	Tanzania International Container Terminal Services
UAPNA	Unión de las Administraciones Portuarias del Norte de África
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Pasaje de una entrevista concedida al *Boletín* (edición del primer trimestre de 2002) de la Asociación de Gestión de Puertos del África Oriental y Meridional por Siyabonga Gama, Director General de la Autoridad Portuaria de Sudáfrica y Presidente de la citada Asociación, en diciembre de 2001: *"La idea de tener autoridades portuarias "arrendadoras" y de permitir la entrada del sector privado para explotar las oportunidades de manipulación de la carga ha empezado a dar fruto. Ello ofrece a los administradores portuarios tiempo suficiente para analizar los resultados y estudiar formas de mejorarlos y de aumentar el rendimiento, de modo que exista un verdadero nuevo impulso"*.

Pasaje de la Declaración de Abidján, formulada en la Primera Conferencia portuaria panafricana (10 a 12 de diciembre de 2001): La Conferencia *"Reafirma la necesidad de que los Estados africanos y las agrupaciones económicas subregionales adopten políticas de desarrollo concertadas en lo relativo a la infraestructura de los transportes en general y de los puertos en particular (por los que pasa el 90% del comercio de los países del continente) en razón de su papel de plataformas comerciales; insta a la creación de asociaciones entre los sectores público y privado para la financiación y la gestión de las infraestructuras portuarias"*.

## INTRODUCCIÓN

1. En su décimo período de sesiones (Bangkok, 12 a 19 de febrero de 2000), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD X) pidió a la secretaría que siguiera ayudando a los países en desarrollo a hacer frente a los problemas relacionados con la prestación de servicios de transporte internacional a fin de que pudieran participar más eficazmente en el proceso de mundialización. Los costos de los transportes marítimos y terrestres son excesivos y constituyen un importante obstáculo para el acceso a los mercados extranjeros. Los puertos desempeñan un papel fundamental en la facilitación del comercio internacional, ya que son la primera interfaz de los distintos modos de transporte y la única puerta de acceso a los intercambios internacionales. El nivel de desarrollo de las infraestructuras y la calidad de los servicios portuarios tienen una fuerte incidencia en el costo del transporte de mercancías. Por ello, la mejora del funcionamiento de los puertos contribuirá a impulsar el comercio de esos países con el exterior. Hasta la fecha, las actividades de la UNCTAD en esta esfera se habían basado esencialmente en consolidar la eficacia de las instalaciones existentes, mediante la elaboración y la difusión de estudios e informes técnicos y la ejecución de proyectos de formación en grupo y de proyectos operacionales.

2. Sin embargo, en los últimos años se ha observado un cambio importante en la organización institucional de los puertos, más concretamente con el aumento de la presencia del sector privado. Durante el segundo semestre de 2001, la UNCTAD realizó una encuesta<sup>1</sup> entre 50 puertos africanos con el fin de observar fundamentalmente las distintas modalidades de intervención del sector privado en la administración y el desarrollo portuarios, así como el funcionamiento de los servicios privatizados. La encuesta también tenía por objeto analizar las consecuencias de la asociación de los sectores público y privado en lo relativo al empleo, los precios de los servicios y los indicadores del rendimiento, así como las relaciones entre ambos sectores.

3. Sobre la base de los resultados de esa encuesta, en el presente estudio se analizan los cambios institucionales que se han producido en el sector portuario del continente africano y se ofrece información sobre las opciones de reforma adoptadas y su impacto en los principales indicadores. El objetivo es suministrar a las instancias normativas y a las autoridades portuarias de África que tengan previsto introducir a empresas privadas en sus operaciones información útil extraída de la experiencia adquirida por puertos que funcionen en un contexto similar.

4. En 1995, la secretaría de la UNCTAD realizó un estudio<sup>2</sup> en el que ofrecía asesoramiento a los responsables portuarios sobre la desregulación, la comercialización y la privatización de los

---

<sup>1</sup> La encuesta, titulada "Experiencias de la participación del sector privado en los puertos africanos" y en forma de cuestionario, abarcó 50 puertos de todas las regiones del continente. Se recibieron 34 respuestas relativas a 46 puertos. En 2000, esos puertos registraron un tráfico de contenedores estimado en un 92% del total de equivalentes veinte pies (EVP) del conjunto de los puertos africanos. Las respuestas fueron suministradas, incluso en el caso de los puertos de gestión privada, por las autoridades portuarias o los ministerios de tutela de los puertos. No está previsto publicar los resultados de la encuesta.

<sup>2</sup> UNCTAD, *Análisis comparativo de la desregulación, comercialización y privatización de puertos* (UNCTAD/SDD/PORT/3), 1995.

puertos. A ese estudio le siguió otro<sup>3</sup> en 1998 en el que se formulaban recomendaciones sobre la privatización de equipo portuario; esas recomendaciones se centraban fundamentalmente en los contratos de concesión de la terminal de un puerto durante un largo período, normalmente de 20 años o más. Dicho estudio también resultó útil porque en él se facilitaban indicadores de evaluación del impacto potencial de las distintas opciones y elementos a fin de facilitar la elección del procedimiento más adecuado. Además, en el estudio se hacía referencia a los indicadores del rendimiento financieros y operacionales, sin los cuales no podría llevarse a cabo el proceso de privatización.

## I. MUNDIALIZACIÓN Y REFORMAS PORTUARIAS

5. En el decenio de 1990, la mundialización, con sus amplios movimientos de desregulación y liberalización, provocó cambios en la estructura de la economía mundial. Ello ha obligado a la industria portuaria a hacer frente a los nuevos retos y las nuevas oportunidades de la mundialización, en cuyo contexto los puertos están llamados a actuar cada vez más como centros de transporte integrados y plataformas logísticas, y a la evolución de la industria (contenedorización, buques de grandes dimensiones, nuevas tecnologías de la comunicación, etc.), que entraña fuertes inversiones en equipo<sup>4</sup>. Para adaptarse a este nuevo entorno, marcado entre otras cosas por las fusiones y por las alianzas y cooperación entre empresas, la industria marítima ha emprendido estrategias de innovación, aumento de la productividad y reducción de costos.

6. Habida cuenta de la importancia y del elevado costo de las inversiones necesarias para el desarrollo de los puertos, especialmente con la expansión de la contenedorización, se ha puesto de manifiesto en todo el mundo la necesidad urgente de que los poderes públicos y las autoridades portuarias emprendan nuevas reformas y estrategias eficaces para atraer la financiación privada. La asociación con el sector privado garantizará una mayor eficacia de los servicios y el mantenimiento, la renovación y el óptimo rendimiento del equipo.

7. En el último decenio se han iniciado reformas de la gestión portuaria con la participación del sector privado tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, mediante procesos que van desde la transferencia de la gestión y diversas formas de concesión a la privatización parcial o total. Algunos países en desarrollo, como la Argentina o Chile, han sido pioneros en la privatización<sup>5</sup> de las infraestructuras y operaciones portuarias. Se han reconsiderado los métodos tradicionales de gestión. La intervención de empresas privadas en la gestión ha dado lugar a una redefinición del marco institucional de los puertos. El sector privado se ha ido introduciendo progresivamente en todas las operaciones portuarias, tradicionalmente a

---

<sup>3</sup> UNCTAD, *Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities* (UNCTAD/SDTE/TIB/1), 1998.

<sup>4</sup> Por ejemplo, actualmente el costo de una grúa para contenedores moderna supera los 6 millones de euros.

<sup>5</sup> Definición de la UNCTAD: "La privatización es la transferencia de la propiedad de bienes o la transferencia de los servicios del sector público al sector privado" (UNCTAD/SDTE/TIB/1).

cargo del sector público, y las autoridades portuarias desempeñan cada vez más un papel regulador en su calidad de "arrendadoras" (*landlord*).

8. Esta apertura a los operadores privados<sup>6</sup>, nacionales y extranjeros, ha permitido a los puertos beneficiarse de la experiencia del sector privado, esencialmente de las grandes empresas explotadoras de múltiples puertos, en materia de gestión, contactos, modernización del sistema de información y aportación de fondos para la inversión y el mantenimiento de la infraestructura. Según el Banco Mundial, sólo en el año 2000 las inversiones privadas en proyectos portuarios de los países en desarrollo fueron de 2.632 millones de dólares de los EE.UU., frente a 304 millones en 1992. Las principales consecuencias de la cooperación entre los sectores público y privado son fundamentalmente la mejora del rendimiento de las operaciones, el aumento del tráfico y la disminución de las tarifas, entre otras. Actualmente se reconoce, como lo han demostrado varias experiencias positivas, por ejemplo en Buenos Aires<sup>7</sup> y en Panamá, que la asociación de los sectores público y privado en las operaciones portuarias reduce también las trabas administrativas y los numerosos controles.

9. El Banco Mundial es la institución financiera internacional más solicitada por los países en desarrollo, como asesora o suministradora de fondos, principalmente en el marco de los programas de ajuste estructural, cuando esos países ponen en marcha estrategias para abrir las operaciones portuarias al sector privado. Consciente de los nuevos retos y de la importante necesidad de formación en esta esfera, en 2001 el Banco elaboró un Manual sobre la reforma de los puertos que constituye un modelo de desarrollo del sector portuario. Ese Manual tiene por objeto ayudar a los órganos decisorios o encargados de las reformas a aplicar con éxito las estrategias de reforma de la gestión y el desarrollo de los puertos. En él se estudian los distintos métodos de participación del sector privado y su incidencia jurídica y operacional en los puertos. Es fácil de utilizar y contiene material y ejemplos concretos sobre la colaboración entre los sectores público y privado; se compone de ocho módulos que se refieren principalmente al papel de los puertos, las opciones portuarias, el impacto financiero de las reformas y las reformas sociales. Se puede obtener tanto en CD-Rom como en Internet (<http://www.worldbank.org/html/fpd/transport/ports/toolkit.htm>).

10. En enero de 2002, la Asociación de Gestión de Puertos del África Oriental y Meridional (AGPAEA) organizó en Mauricio, junto con el Banco Mundial, un seminario basado en el Manual. El objeto de la reunión era, por un lado, dar a conocer a fondo ese instrumento y explicar a los directivos portuarios de la región cómo utilizarlo, y, por otro lado, realizar un intercambio de experiencias relativas a la colaboración entre los sectores privado y público.

---

<sup>6</sup> Según la Asociación Internacional de Puertos (AIP), "menos del 10% de los puertos del mundo están privatizados; la inmensa mayoría restante tiene una organización mixta de autoridad portuaria y empresa privada concesionaria" (Informe final del Grupo de Trabajo sobre las reformas institucionales de la AIP, abril de 1999).

<sup>7</sup> Véase "Global Economic Prospects", Banco Mundial, 2002.

## II. SITUACIÓN GLOBAL DE LOS PUERTOS EN ÁFRICA

11. En África, los puertos constituyen una pieza extremadamente importante de las economías nacionales; desempeñan un papel primordial para facilitar la integración del continente en el mercado internacional, dado que el 90% de los intercambios internacionales de África se efectúan por vía marítima. Así pues, la existencia de un puerto eficaz es más que una necesidad. El continente no se ha quedado al margen de los movimientos de reforma, aunque la amplitud de éstos sea menor, contrariamente a lo que sucede en los países de América Latina y de Asia oriental. La tendencia se aceleró a principios del año 2000.

**Cuadro 1**

### **Situación del transporte marítimo africano**

Población (millones de habitantes)	819,8
PIB (millones de dólares de los EE.UU.)	518,9
PIB per cápita (dólares de los EE.UU.)	633
Importaciones (c.i.f., millones de dólares de los EE.UU.)	126,8
Exportaciones (f.o.b., millones de dólares de los EE.UU.)	105,2
Balanza comercial (millones de dólares de los EE.UU.)	-21,6%
Balanza comercial (porcentaje de las exportaciones)	-20,5
Comercio exterior (porcentaje del PIB)	44,7%
Tráfico marítimo en 2001 (millones de toneladas)	750
Costo del flete en porcentaje del valor de las importaciones en 2001 (salvo Sudáfrica)	12,97
Flete como porcentaje de las importaciones c.i.f. de Sudáfrica en 2001	10,55

*Fuente:* Secretaría de la UNCTAD.

Sobre una superficie de 30.328.662 km<sup>2</sup>, el continente africano, integrado por 53 países de los cuales 38 son costeros y 15 son países sin litoral, cuenta con 80 puertos que se dedican al tráfico internacional y regional. En 2001 esos puertos despacharon 750 millones de toneladas de mercancías y productos petroleros (el 27% para Sudáfrica), esto es, el equivalente al 6,3% del tráfico mundial. Este tráfico es muy limitado en relación con el de otras regiones en desarrollo, mucho más importante (siete veces más en el caso de Asia y el doble en el de América Latina). Esos puertos son miembros de asociaciones regionales (la AGPAEA, la AGPAOC y la UAPNA) y se reagruparon en torno a la Asociación Panafricana de Cooperación Portuaria (APCP) en diciembre de 2001.

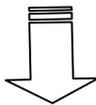
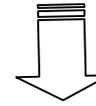
12. Las autoridades reguladoras de los puertos africanos emprendieron reformas e invitaron al sector privado a participar en distintas fases según el modelo de gestión portuaria dominante, francófono o anglófono (cuadro 2). En general, como primera medida pusieron en marcha reformas institucionales atribuyendo a los puertos la condición de empresas autónomas con principios de gestión comercial. Más tarde, un número considerable de países introdujeron a empresas privadas en la explotación y la gestión de los puertos. Mozambique fue el pionero:

la privatización se inició a finales del decenio de 1990 y afectó a todos los puertos del país. A finales de 2002, sólo ocho países del África subsahariana ofrecieron en régimen de concesión su equipo portuario.

13. Por otra parte, esas reformas se iniciaron en la mayoría de los casos bajo la presión de la competencia regional o de las instituciones financieras internacionales con el fin de estimular, en primer lugar, la eficacia y la productividad de los servicios portuarios. Se observa que en África las reformas fueron más audaces en otros sectores del transporte, como por ejemplo los aeropuertos y el ferrocarril, en razón de la posición geoestratégica, el peso económico y la complejidad de las operaciones portuarias, que requieren la intervención de múltiples operadores.

**Cuadro 2**

**Modelos de gestión portuaria antes y después de las reformas**

<b>Modelo dominante</b>	<b>Modelo francófono</b>	<b>Modelo anglófono</b>
		
<b>Autoridad portuaria</b>	<b>Puerto arrendador (<i>Landlord</i>):</b> manipulación de la carga, operaciones de carga y descarga, almacenamiento, etc. por operadores privados	<b>Puerto explotador:</b> controla y gestiona todas las operaciones
<b>Competencia</b>	<i>Competencia abierta</i> Ejemplos: Senegal, Côte d'Ivoire, Djibouti, Benin, Camerún, etc.	<i>Competencia escasa</i> Ejemplos: Ghana, Nigeria, Kenya, Tanzania, etc. Otros grupos: Marruecos, Túnez, Sudán, etc.
		
<b>Reformas portuarias</b>	No existe separación entre las funciones de regulación y las operaciones	Separación entre las funciones de regulación y las operaciones
<b>Asociación con el sector privado</b>	- Concesión de las terminales - Recurso al sector privado para la construcción de nuevas terminales	- Concesión de las terminales - Privatización de la manipulación de la carga y de las demás operaciones

14. La encuesta de la UNCTAD (véase la nota 1 *supra*) demostró que el sector privado intervenía en cerca del 70,6% de los puertos, es decir, 24 puertos; 7 puertos (el 17,6%) tenían previsto introducir a operadores privados antes del 2005, y el resto, es decir, el 11,8%, no dio indicaciones precisas. Los primeros objetivos de las autoridades portuarias africanas, al asociarse con el sector privado, fueron principalmente mejorar la productividad, la eficacia y la calidad de los servicios (45%), modernizar las infraestructuras (17%) y atraer a inversores privados (17%). Los segundos objetivos de las autoridades fueron atraer a inversores privados (25%) y, en igual proporción, mejorar la productividad (20%) y reducir los costos portuarios (20%).

### III. COSTOS DEL TRANSPORTE MARÍTIMO E INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS

15. Al comparar los países africanos con los demás países en desarrollo de América Latina y de Asia se observa que muchos factores limitan la competitividad de las economías africanas en el mercado internacional, y que el sector de los transportes es sin duda uno de los principales problemas del movimiento de mercancías. Los importadores y exportadores africanos deben hacer frente a elevados costos de transporte marítimo y terrestre. La tarifa media de flete<sup>8</sup> es un 47% superior a la de otros países en desarrollo, y más del doble de la registrada en los países desarrollados, que se estima en un 5,21%. Los más afectados por los costos exorbitantes del transporte son los 15 países sin litoral<sup>9</sup> del continente. Según el Banco Mundial<sup>10</sup>, el costo del transporte marítimo de un contenedor desde Baltimore a Dar-es-Salam o a Durban es, respectivamente, de 1.000 y 2.500 dólares de los EE.UU. Sin embargo, el costo total del transporte del mismo contenedor se eleva a 10.000 y a 12.000 dólares de los EE.UU. si se expide, respectivamente, a Bujumbura (Burundi) y a Mbabane (Swazilandia). Además, según un estudio de la UNCTAD<sup>11</sup> sobre los países sin litoral de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), el transporte terrestre es de lejos el más caro; un ejemplo: en el caso de un contenedor importado, la diferencia entre el transporte marítimo y el transporte terrestre es de 1 a 4. Estos gastos adicionales no se justifican únicamente por la distancia y afectan gravemente a la competitividad del país. A nivel de los puertos, esos costos exorbitantes son fundamentalmente resultado de una larga espera, de tiempos muertos, de una escasa productividad y de la inadecuación y la ineficacia de los servicios prestados.

---

<sup>8</sup> En 2001, los costos del flete y del seguro, en relación con el valor c.i.f. de las importaciones, fueron del 12,97% en el caso de África (salvo Sudáfrica). Véase *Revista de Transporte Marítimo, 2002* (cuadro 14), UNCTAD.

<sup>9</sup> Esos países pagaron unos gastos de flete estimados en un 20,8% en 2001, lo cual representa una tarifa cuatro veces superior a la media mundial.

<sup>10</sup> "Prospects for Development", Banco Mundial, 2002.

<sup>11</sup> "East Africa: Transport cost, competitiveness and export performance", documento preparado por E. Mbuli para la Reunión sobre el comercio y el transporte, Zanzíbar, 6 a 8 de diciembre de 2001.

16. En general las estructuras portuarias se encuentran en buen estado, pero la insuficiencia de recursos públicos hace que la capacidad de renovación y mantenimiento sea limitada y no alcance a responder a la aceleración de la competencia en el sector. Según la encuesta de la UNCTAD, el 59% de los puertos africanos disponen de una terminal de contenedores, y en 2000 el tráfico contenedorizado del continente se estimó en 7,2 millones EVP, es decir, el 3,5% del total mundial<sup>12</sup>.

17. Sin embargo, otra encuesta de la UNCTAD<sup>13</sup> efectuada en 1989 con respecto a cuatro países indicó que "los éxitos eran más evidentes cuando los puertos, aunque estuvieran bajo control público, tenían objetivos y la libertad de utilizar los conceptos comerciales de flexibilidad y apertura a los cambios del mercado". Ese estudio, pese a su antigüedad, demostró que la competitividad de los puertos africanos se veía amenazada por factores esencialmente institucionales y por una gestión inadecuada.

- a) Las dificultades institucionales pueden resumirse de la forma siguiente:
  - el despacho de aduana de las mercancías se demora en los puertos debido a la ineficacia de los demás colaboradores implicados<sup>14</sup>;
  - los procedimientos son obsoletos, y los recursos humanos, inadecuados;
  - existen dificultades relacionadas con el cambio en las operaciones de pago con los países vecinos que no tienen litoral;
- b) En cuanto a la gestión, los administradores no tienen un margen suficiente para aplicar nuevas medidas administrativas en razón de las injerencias políticas y de los múltiples controles de la administración pública, que desmotivan al personal competente.

18. Además de esas dificultades la mayoría de los puertos africanos padecen los efectos nefastos de otros factores ajenos a sus actividades, tanto en su desarrollo como en la atracción de socios privados. Esos factores son principalmente los siguientes:

- a) La estrechez de los mercados locales: salvo en el caso de algunos países, como Sudáfrica, Egipto y Nigeria, la mayoría de los puertos registran un tráfico inferior a los 10 millones de toneladas anuales, y sólo diez tienen un tráfico contenedorizado de más de 200.000 EVP por año;

---

<sup>12</sup> *Boletín del transporte N° 21*, UNCTAD, 2001.

<sup>13</sup> "Human Resources and Institutional Development in African Ports", UNCTAD, marzo de 1990 (RAF/89/028).

<sup>14</sup> La congestión del puerto de Lagos desde junio de 2001 se debe fundamentalmente a la introducción de los nuevos procedimientos aduaneros, y dio lugar a una desviación del tráfico hacia los puertos de los países vecinos y a un aumento de los costos.

- b) Un sistema de transporte terrestre, por carretera y ferrocarril, subdesarrollado, que limita todo intento de mejoramiento de la logística portuaria;
- c) El entorno sociojurídico nacional.

#### **IV. PROCESOS Y MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LOS PUERTOS AFRICANOS**

19. En ese contexto, a finales del decenio de 1990 se planteó una cuestión en África: ¿cómo podrían mejorar las autoridades portuarias la productividad y la competitividad de los puertos? A fin de responder a las nuevas exigencias del mercado, en un clima de estricta gestión presupuestaria, las autoridades portuarias, a menudo bajo la intensa presión de las organizaciones financieras internacionales (el FMI y el Banco Mundial) emprendieron reformas para dotar a los puertos de una gestión autónoma, comercial y dinámica, mediante la cesión de varios servicios. En ese contexto de competencia y de cambio tecnológico, la asociación con el sector privado se hizo inevitable.

20. En el continente, la cooperación con el sector privado ha venido valorándose cada vez más<sup>15</sup> a fin de obtener recursos financieros complementarios para modernizar los puertos y aprovechar la experiencia de las empresas privadas, en su mayoría extranjeras, en materia de gestión y de productividad.

**Pasaje del documento de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), capítulo relativo a las infraestructuras: "Creación y fomento de asociaciones entre los sectores público y privado para el otorgamiento de concesiones destinadas a la construcción, el equipamiento y el mantenimiento de los puertos, las redes de carreteras, las redes ferroviarias y el transporte marítimo".**

21. Las primeras operaciones de privatización más audaces se iniciaron a finales del decenio de 1990 y se concentraron en la región de África oriental y meridional, contrariamente a lo que sucedía en el oeste y el norte del continente. Actualmente, tres países (cuadro 3) han integrado plenamente al sector privado, sobre todo a empresas explotadoras de múltiples puertos internacionales, en la gestión y el desarrollo de sus puertos: Djibouti, Mozambique y Tanzania. Esos tres países concibieron de distinto modo las modalidades de intervención, las operaciones y el equipo pertinentes y el proceso de reforma.

---

<sup>15</sup> El programa NEPAD hace hincapié en la importancia de la inversión privada en las infraestructuras y el desarrollo del continente (véase *www.NEPAD.org*).

**Cuadro 3**

**Ejemplos de asociación de los sectores público y privado en los puertos africanos**

	<b>Fecha</b>	<b>Tipo de contrato</b>	<b>Período</b>	<b>Empresa explotadora</b>	<b>Programa de inversión</b>
1. Mozambique, puerto de Beira	Octubre de 1998	Concesión	25 años	Cornelder de Mozambique	13 millones de dólares de los EE.UU.
2. Mozambique, puerto de Nacala	Enero de 2000	Concesión	15 años	SCDN	52 millones de dólares de los EE.UU. <sup>a</sup>
3. Tanzania, terminal de contenedores de Dar-es-Salam	Abril de 2000	Concesión	10 años	ICTS/HPH	6,5 millones de dólares de los EE.UU.
4. Puerto autónomo internacional de Djibouti	Mayo de 2000	Gestión	20 años	Dubai Port international	54 millones de dólares de los EE.UU.
5. Mozambique, puerto de Maputo	Septiembre de 2000	Concesión	15 años	Mersey Docks (MPDC)	50 a 100 millones de dólares de los EE.UU.

*Fuente:* Secretaría de la UNCTAD.

<sup>a</sup> Inversiones en el conjunto del corredor "Nacala Development Corridor".

22. Según la encuesta, la opción más utilizada en la asociación entre los sectores público y privado es la concesión (CET), que representa el 40% de las formas de intervención privada en los puertos africanos, seguida por los contratos de gestión y la privatización, con un 25,3% y un 22,7%, respectivamente. Sólo el 9% de los puertos optaron por el arrendamiento del equipo a las empresas explotadoras. Las distintas modalidades de cooperación con el sector privado registradas en África pueden resumirse de la manera siguiente:

- a) Contrato de gestión para todas las operaciones portuarias: Djibouti;
- b) Concesión de las terminales existentes: Dar-es-Salam, Beira, Douala, etc.;
- c) Concesión de las nuevas terminales (de contenedores, graneleras, etc): Dakar, Abidján, Lomé, etc.

**Cuadro 4**

**Configuración institucional de la participación del sector privado**

<p><b>Terminal de contenedores de Dar-es-Salam (Tanzanía)</b></p> <p>En 1998 el Gobierno de Tanzania formuló un plan de privatización de los puertos, proceso que quedó finalizado en agosto de 1999 mediante el llamado a licitación.</p> <p>En abril de 2000, se adjudicó una concesión de diez años de duración al consorcio Tanzania International Container Terminal Services (TICS) para administrar la terminal de contenedores del puerto de Dar-es-Salam; sus actividades comenzaron en agosto de 2000.</p>	<p><b>Puerto de Maputo (Mozambique)</b></p> <p>Los tres principales puertos de Mozambique, a saber, Maputo, Beira y Nacala, forman plataformas (<i>hubs</i>) de intercambio de un importante sistema de transporte regional.</p> <p>En septiembre de 2000, las autoridades mozambiqueñas privatizaron la gestión del puerto de Maputo al firmar un acuerdo de concesión por una duración de 15 años con un consorcio integrado por:</p>
--	---

<p>Este consorcio está integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. La International Container Terminal Services (ICTS) y la International Holdings Corp: 70%, y</li><li>2. Una empresa local, la Vertex Financial Service (30%).</li></ol> <p>Conforme a lo convenido con las autoridades, el consorcio TICTS deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* Pagar un arrendamiento anual de 3,68 millones de dólares de los EE.UU.;</li><li>* Pagar un derecho de 13 dólares de los EE.UU. por cada contenedor manipulado en la terminal;</li><li>* Reducir los costos de manipulación de los contenedores en un 3% anual durante los próximos cinco años;</li><li>* Obtener un rendimiento de 20 mvt/hora en N2 (año)-N4 y de 25 de N5-N10;</li><li>* Modernizar la terminal de contenedores: 6,5 millones de dólares de los EE.UU.;</li><li>* Mantener el equipo.</li></ul> <p>En junio de 2001, la ICTS vendió su participación a la Hutchinson Port Holdings (HPH).</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tres empresas internacionales (Mersey Docks et Harbour (18,3%), Skanska (16,3%) y Liscont (14,8%), y</li><li>2. La Société de ports et chemins de fer du Mozambique (CFM), con una participación del 33%, y Gestores de Mozambique, con una participación del 16%.</li></ol> <p>La nueva sociedad se denomina Maputo Port Development Company (MPDC). Todos los bienes corporales siguen siendo propiedad del Estado y los acuerdos establecen básicamente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* Un arrendamiento anual de 5 millones de dólares de los EE.UU.;</li><li>* Un porcentaje sobre el ingreso bruto del 10% los cinco primeros años, posteriormente del 12,5% y del 15% por cada período subsiguiente de cinco años.</li></ul> <p>En este proceso, la CFM, que es el empleador más importante de Mozambique, ha sido reestructurada y se prevé que se convertirá en una sociedad <i>holding</i> encargada de la supervisión de los contratos de concesión de puertos y ferrocarriles del país.</p>
---	---

## V. SITUACIÓN REGIONAL Y ASOCIACIÓN ENTRE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO

23. Según nuestra encuesta, las tasas más importantes de participación del sector privado se han registrado en África del Norte y oriental y en África meridional, al alcanzar el 41,7 y el 37,5% respectivamente. En África oriental y en África meridional, la concentración es el resultado de la voluntad política regional de los gobiernos de los países que integran la SADC<sup>16</sup> que han reconocido las limitaciones de sus medios financieros y tecnológicos y de los conocimientos apropiados para modernizar y aumentar la eficacia de sus sistemas de transporte

<sup>16</sup> A excepción de la República de Djibouti, que no es miembro de la SADC.

nacional y regional<sup>17</sup>. En su Protocolo sobre los Transportes<sup>18</sup>, los países destacaron la necesidad de crear un entorno propicio y liberal para fomentar el desarrollo de las asociaciones con el sector privado en las operaciones y las inversiones. La SADC recomienda a sus miembros el modelo de "puerto arrendador" (*landlord port*) en la asociación entre los sectores privado y público lo que respecta a los puertos<sup>19</sup>.

24. Se observa que los puertos de la región de la SADC son los más abiertos a los operadores privados, tanto locales como internacionales, como Dar-es-Salam, Maputo, Nacala, etc. Esos puertos se benefician también de una vasta estrategia regional gracias al desarrollo de varios corredores regionales en los que participa el sector privado, como el Corredor de Maputo, el Corredor de Walvis Bay, el Tazara Development Corridor (entre Tanzania y Zambia) y el Nacala Development Corridor (entre Malawi y Mozambique).

25. La competencia regional para el tránsito y el transbordo de mercancías que son objeto de un comercio lucrativo de los países vecinos sin litoral, así como la capacidad de los puertos, son los principales factores que motivan la introducción de reformas en los puertos africanos y atraen al sector privado. El cuadro 5 muestra que las reformas de apertura al sector privado están más adelantadas en los puertos que disponen de una importante región interior con una competencia regional intensa. En estos puertos, la actividad de tránsito representa una parte significativa de las actividades totales, como en el caso del puerto de Djibouti, donde el 75% de las operaciones que se realizan actualmente conciernen al tránsito hacia Etiopía.

Cuadro 5

Competencia regional y tráfico de contenedores de los puertos africanos en proceso de reforma

Puertos	Países vecinos sin litoral	Puertos de la competencia	Tránsito <sup>a</sup> (en porcentaje)	EVP 2000
Abidján	Malí, Burkina Faso, Níger	Dakar, Tema, Cotonú, Lomé, Lagos	10,4 <sup>b</sup>	434.600
Dakar	Malí	Abidján, Banjul, Conakry	3,5	165.000
Dar-es-Salam	Burundi, Rwanda, Uganda, Congo, Malawi,	Beira, Maputo, Nairobi, Durban	17	118.000
Djibouti	Etiopía	Assab, Berbera, Nairobi, Adén	75	127.100
Douala	República Centroafricana, Chad	Calabar, Port-Harcourt	7,5	126.900
Durban	Botswana, Lesotho, Malawi, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe	Maputo	-	1.291.100
Maputo	Malawi, Zambia, Zimbabwe, Swazilandia	Dar-es-Salam, Durban		34.871
Mombasa	Burundi, Rwanda, Uganda, Sudán, República Democrática del Congo	Dar-es-Salam, Maputo	16	236.900
Tema	Burkina Faso, Malí, Níger	Abidján, Cotonú, Lagos, Lomé	2,3	209.500

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

<sup>a</sup> Porcentaje en relación con el total de mercancías manipuladas en 2000.

<sup>b</sup> En 2000, el tránsito destinado a Burkina y Malí representó el 7% del total del tráfico del puerto de Abidján.

<sup>17</sup> La Comisión de Transportes y Comunicaciones para el África Meridional (SATCC) ha organizado un foro sobre las inversiones en el sector del transporte, que se celebró del 24 al 26 de abril de 2002 (véase: [www.satcc.org](http://www.satcc.org)).

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> La AGPAEA recomienda también este modelo a sus miembros; véase AGPAEA, *Newsletter*, segundo trimestre de 2002.

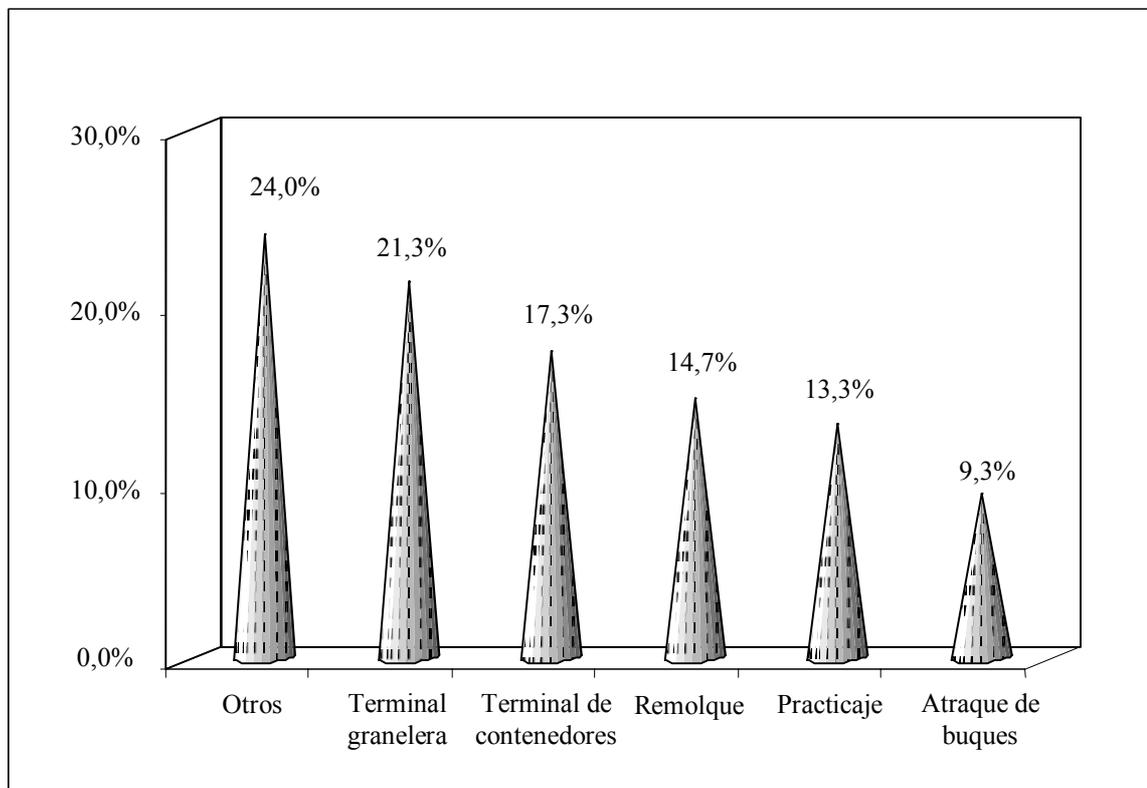
26. Se observa también que el sector privado está particularmente presente o interesado en los puertos que ya han invertido en equipo pesado, como las terminales de contenedores. Los puertos que se mencionan en el cuadro anterior disponen de una terminal de contenedores y el tráfico de contenedores en cada puerto es superior a 100.000 EVP por año, a excepción de Maputo.

27. Según la encuesta, en lo que respecta a los servicios, la participación de los operadores privados es del 24% en el rubro "Otros" (manipulación, carretillas elevadoras, terminales petroleras, etc.), del 21,3% en las actividades relacionadas con las terminales graneleras y del 17,3% del total en lo que respecta a las terminales de contenedores. El 59% de los puertos que respondieron a la encuesta disponen de una terminal de contenedores y el 88% de los puertos en cooperación con el sector privado cuentan con una terminal de esa índole. El 57% de este último grupo ha recabado la participación del sector privado en las operaciones relacionadas con sus terminales de contenedores. Esas operaciones conciernen a 14 proyectos en 12 puertos y se llevan a cabo bajo forma de concesión (64%), contrato de gestión (21%) y privatización y arrendamiento a partes iguales (7%).

28. La apertura al sector privado se explicó también por otros factores igualmente importantes, como la situación financiera del país y las estrategias de desarrollo económico. Por ejemplo, las economías nacionales de los tres países cuyos puertos son los más abiertos al sector privado (Tanzanía, Mozambique y Djibouti) no disponen de recursos financieros suficientes y han iniciado un programa de reajuste estructural.

**Figura 1**

**Prestación de servicios y suministro de equipo en que interviene el sector privado**



**VI. REFORMAS DE COMERCIALIZACIÓN DE LOS PUERTOS AFRICANOS**

29. Actualmente, la totalidad de los puertos africanos son de propiedad pública (véase el anexo III "Comparación de la situación en determinados puertos africanos") y una minoría de ellos tiene el estatuto de puertos estatales (monopolio sobre todas las operaciones). No obstante, en todas las regiones del continente, se estudian o han comenzado a aplicarse reformas institucionales; paralelamente, se invita a los operadores privados, tanto locales como internacionales, a participar en la gestión de las operaciones, la construcción o la ampliación de las terminales especializadas, en particular en Abidján, Coega (Sudáfrica), Dakar, Mombasa y Lomé. En general, las reformas institucionales que se están preparando constan de dos etapas (cuadro 6), por ejemplo, los programas de reforma de Sudáfrica<sup>20</sup>, del Camerún, de Ghana (julio de 2002) o de Marruecos (fines de 2002), tal como se resumen a continuación:

- a) Separación de las actividades de reglamentación y de las operaciones comerciales. Las primeras se confían a una autoridad portuaria, y una entidad autónoma

<sup>20</sup> Véase en el anexo I un extracto del "Libro Blanco de la política comercial de los puertos de Sudáfrica, 6 de marzo de 2002".

(departamento, división, sociedad, etc.) de derecho privado y dotada de normas de gestión comercial se encarga de las operaciones;

- b) Transformación de la autoridad portuaria en un "puerto arrendador" (*landlord port*) que sólo es propietario de las infraestructuras y desempeña la función de entidad reguladora. Esta autoridad está facultada para ceder, en forma de concesión o arrendamiento, la totalidad o una parte de sus operaciones, a operadores privados.

## **Cuadro 6**

### **Ejemplos de comercialización portuaria**

#### **Port-Louis (Mauricio)**

El 1º de agosto de 1998 entró en vigor una nueva ley que transforma la Autorité marine mauricienne (MMA) en Autorité mauricienne des ports (MPA). La MPA se convierte en "puerto arrendador" y la Cargo Handling Corporation Ltd (CHCL) en el único operador de Port-Louis. La CHCL es una sociedad pública de derecho privado creada en octubre de 1983; su capital está en manos del Estado (60%) y de la MPA (40%). En enero de 1999, la MPA otorgó la concesión de la Mauritius Container Terminal a la CHCL por un período de cinco años, y en mayo de 1999 le vendió el equipo. La MPA estableció nuevas tarifas revisadas y un plan de desarrollo de recursos humanos en enero de 2000 y octubre de 2001, respectivamente. Actualmente, el Gobierno está negociando con operadores privados internacionales para ceder la parte en poder de la MPA.

#### **Ghana**

La Ghana Ports and Harbours Authority (GPHA) inició, en septiembre de 2001, la primera fase de su programa de privatización, que consiste en la transferencia de una parte de los servicios de manipulación de la carga a compañías privadas, sobre la base de la concesión. En la segunda fase, que tendrá lugar entre julio y diciembre de 2002, la GPHA se convertirá en "puerto arrendador" y autoridad de reglamentación, encargándose también del cobro de los pagos efectuados por los concesionarios. Al final de esta fase el puerto de Tema estará totalmente privatizado.

#### **Sudáfrica**

A raíz de las reformas recientes de marzo de 2001, la sociedad estatal Portnet se dividió en dos entidades: la Autoridad Portuaria de Sudáfrica, encargada de las funciones de reglamentación, y la Sociedad Sudafricana de Operaciones Portuarias (SAPO) encargada de las operaciones. Las dos entidades son autónomas. Esta separación de funciones constituye la primera etapa antes de la concesión de las operaciones portuarias a empresas privadas en los siete puertos sudafricanos. Está por promulgarse una nueva ley por la que la Autoridad Portuaria se convertiría en una "Landlord Authority". Actualmente, la SAPO administra todas las terminales de contenedores, el 77% de las terminales de mercancías diversas y el 35% de las terminales graneleras. El resto está explotado por operadores privados en virtud de un contrato de arrendamiento.

## **VII. CONSECUENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL NIVEL DE EMPLEO**

30. Según los resultados de la encuesta de la UNCTAD, en los puertos se ha observado<sup>21</sup> un aumento (35%), un estancamiento (35%) y una disminución (30%) del nivel de empleo después de la introducción del sector privado, en relación con el período anterior a las reformas. La disminución del empleo sólo se ha registrado en los puertos miembros de la AGPAEA, mientras que el aumento sólo se ha observado en los dos otros grupos (AGPAOC y UAPNA). Esta diferencia puede explicarse por el hecho de que la región de la AGPAEA comprende los países más adelantados en la política de participación del sector privado (Djibouti, Mozambique y Tanzania).

31. En el caso de Mozambique, a raíz de las reformas de privatización, la CFM inició un vasto programa de reducción del empleo en los puertos y ferrocarriles: más de 18.000 personas son empleadas por la CFM y se prevé reducir el personal en más del 60%. En ese contexto, la CFM ha creado un grupo técnico encargado del personal que supervisa el programa de despidos e inserción social, en colaboración con los concesionarios. El programa es trienal y se dispone para su ejecución de una suma de 133 millones de dólares de los EE.UU. aportada por el Gobierno (20 millones), la CFM (13 millones) y el Banco Mundial (100 millones). Se asignarán 80 millones a las indemnizaciones por despido y a los programas de inserción profesional de los trabajadores. Para el puerto de Maputo, se prevé reducir en un 40% la dotación total de personal, que se calcula en 2.000 empleados, antes del ingreso del sector privado.

32. En Tanzania, el nuevo operador de la terminal de contenedores de Dar-es-Salam se ha comprometido, en acuerdo con las autoridades portuarias, a despedir a la totalidad del personal, estimado en 600 empleados, y a pagarles las indemnizaciones correspondientes. En una segunda etapa, el operador contratará a 300 empleados entre los despedidos. En Djibouti, las partes no han anunciado un programa de despidos y en el puerto se está estudiando una reforma del trabajo.

## **VIII. EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS OPERACIONES**

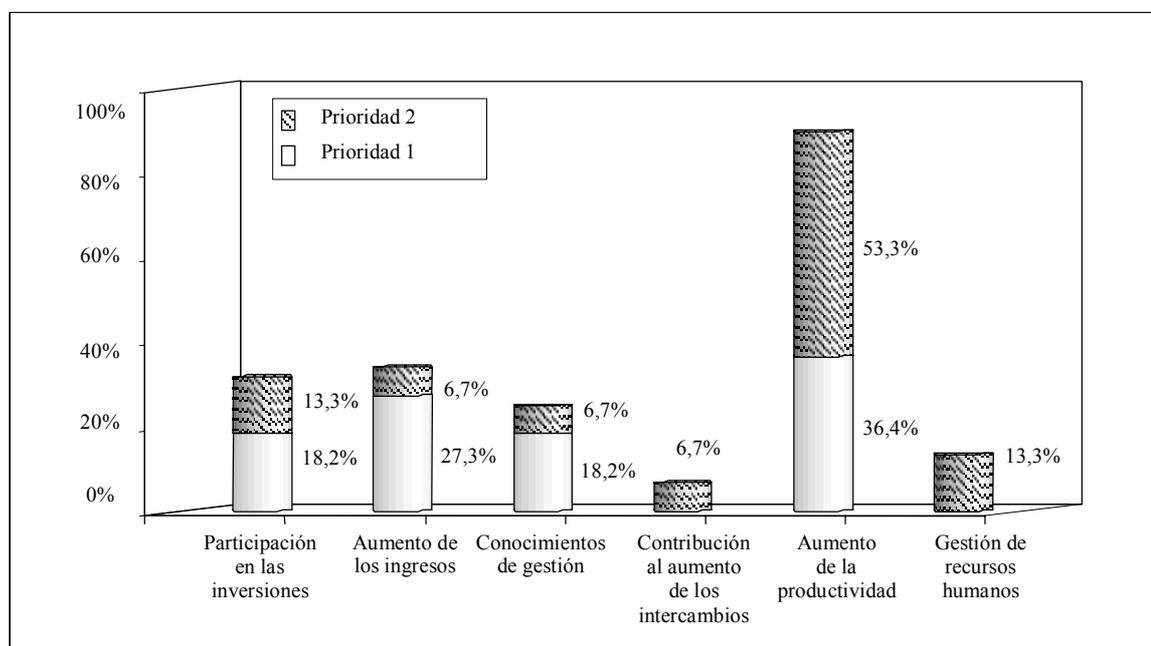
33. En cuanto a los efectos positivos relacionados con la cooperación con el sector privado, las respuestas de los puertos "privatizados" indican que se han cumplido las expectativas en relación con la introducción del sector privado en las operaciones portuarias. En la clasificación de los resultados, se observa que el aumento de la productividad ocupa el primer lugar, en los dos casos (prioridad 1 y prioridad 2), con el 36,4 y el 53,3%. No obstante, un elemento poco señalado como objetivo cuando se introdujeron las reformas, a saber, el aumento de los ingresos portuarios, logró obtener el 27,3% de las principales ventajas derivadas de la apertura al sector privado. Otros resultados positivos obtenidos gracias a la intervención del sector privado son la participación en los gastos de inversión y los conocimientos de gestión.

---

<sup>21</sup> La encuesta no ha analizado la reforma del trabajo, sino que se ha centrado en las consecuencias de la asociación entre los sectores privado y público en el nivel de empleo.

**Figura 2**

**Clasificación de las ventajas obtenidas a raíz de la participación del sector privado**



34. Por último, las autoridades de los puertos asociados al sector privado están en un 65% satisfechos con la presencia de los operadores privados. El resto, o sea el 35%, no expresó su opinión y ningún puerto se declaró insatisfecho con el sector privado. Sin embargo, en cuanto a los inconvenientes de la participación del sector privado en las operaciones portuarias, se han señalado el despido de personal y el comportamiento no competitivo con un 33,3% cada uno, seguidos de la pérdida de control de las autoridades sobre las operaciones portuarias, con un 25%. Se destacaron otros aspectos, como las dificultades de comunicación entre las autoridades públicas encargadas de los puertos y los operadores privados.

35. Parece ser demasiado pronto para obtener suficientes resultados en cifras que permitan analizar los efectos de la participación del sector privado en la productividad y los resultados de las operaciones portuarias del continente: en efecto, las experiencias son bastante recientes. No obstante, son alentadores algunos datos comparativos del período anterior y posterior a las reformas que aparecen en las respuestas al cuestionario, y que se resumen de la siguiente manera:

- a) Una reducción del período medio de permanencia de los buques en puerto del 17 al 9%;
- b) Un aumento del tráfico anual en contenedores que varía entre el 219% para Cotonú y el 10% para Argel;
- c) Un mejor procesamiento de contenedores por hora, con aumentos del 118% para Djibouti, el 103% para Port-Louis y el 21,2% para Port-Said.

36. Fuera del marco de la encuesta, otras conclusiones preliminares de determinados puertos administrados por el sector privado revelan un mejoramiento de los resultados (cuadro 7), al aumentar la eficacia operacional y el rendimiento. El tráfico global de esos puertos se ha incrementado notablemente y el transbordo ha registrado tasas de crecimiento de dos dígitos a partir del primer año después de la introducción de la gestión privada (véase el cuadro 6 *supra*). Estos logros se han obtenido gracias a una mejor gestión de las operaciones y a la puesta en marcha de un sistema de explotación y de mantenimiento del equipo existente, con escasas inversiones nuevas importantes.

37. Sin embargo, otros puertos del continente gestionados por entidades públicas autónomas con estatuto privado también han obtenido resultados comparables a los de los puertos bajo gestión privada. Es el caso, por ejemplo, de la terminal de contenedores de Port-Louis, administrada por la CHCL, de los puertos de Namibia gestionados por Namport y de Le Port (isla de la Reunión). La comparación de los indicadores de la terminal de contenedores de Dar-es-Salam y de Port-Louis (cuadro 8) demuestra que la privatización no es el único método para aumentar el rendimiento de un puerto: el caso del puerto de Singapur constituye el mejor ejemplo. Las empresas públicas pueden lograr resultados idénticos, si no mejores, desde el momento en que deben cumplir con obligaciones en cuanto a los resultados y gozan de autonomía en lo que respecta a la adopción de decisiones.

### **Cuadro 7**

#### **Resultados de la privatización de la gestión del puerto de Djibouti**

En un contexto de fuerte competencia con el puerto de Adén (gestionado por Yeminvest)<sup>a</sup>, las autoridades de Djibouti firmaron un acuerdo con la Dubai Port Authority (DPA) el 8 de mayo de 2000 para explotar y desarrollar el puerto. Se trata de un contrato de gestión por un período de 20 años. El objetivo de las autoridades es sanear la gestión, mejorar la prestación de los servicios ofrecidos y desarrollar una zona franca. El propietario, el Gobierno de Djibouti, no interviene en la gestión, que se delega al gestor a cambio de una remuneración en función de los resultados obtenidos. En su planificación, la DPA ha previsto un aumento de la capacidad del puerto de 125.000 a 300.000 EVP, fundamentalmente mediante el mejoramiento de las instalaciones de transbordo de contenedores y la gestión óptima de las infraestructuras portuarias existentes. Las primeras operaciones de la DPA han sido la informatización y la formación, para lo cual se destinaron unos 2 millones de dólares de los EE.UU.

Para la gestión, la DPA ha creado un equipo central de dirección integrado por un director general y un contralor financiero con sede permanente en el puerto. A ello se agregan las misiones de corta duración de distintos expertos encargados de mejorar la explotación de las actividades previstas. A mediano plazo, las autoridades de Djibouti esperan que la plataforma del puerto de Djibouti actúe como una base para determinadas actividades transferidas de Dubai y se convierta en una instalación secundaria de Dubai en el continente africano. En el mismo orden de ideas, en junio de 2002 el aeropuerto de Djibouti también fue objeto de una licitación para la concesión de un contrato de gestión, que fue adjudicado a la Dubai Airport Authority.

Desde el primer año de gestión privada (junio de 2000 a junio de 2001), el puerto registró resultados excepcionales, tanto en lo que respecta al tránsito (+14%) como al transbordo (+86,7%), y la productividad media (número de contenedores/hora) de la terminal de contenedores aumentó en un +118%.

A fines de 2001, pese a un relativo estancamiento del tráfico total -que consiste esencialmente en tránsito etíope (75%), que registró un récord en 1999<sup>b</sup>- el tráfico en contenedores y el transbordo registraron fuertes alzas (+22,6% y 22,7% respectivamente) después de tres años consecutivos de baja. En el segundo trimestre de 2002, la productividad media llegó a veces a los 31 movimientos por hora.

---

<sup>a</sup> Una empresa mixta constituida por la PSA Corporation Ltd y la Yemen Holding Ltd administra la terminal de contenedores de Adén desde marzo de 1999. En 2001, el tráfico de contenedores registró una tasa de crecimiento del 52% y el transbordo representa el 77% de ese tráfico. Las inversiones en equipo efectuadas hasta la fecha ascienden a más de 65 millones de dólares de los EE.UU.

<sup>b</sup> Debido al desvío, a mediados de 1998, de la totalidad del tráfico marítimo exterior etíope del puerto de Assab al puerto de Djibouti.

**Tráfico e indicadores de resultados del puerto de Djibouti**

(En miles de toneladas)

<b>Tráfico total</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2001/2002 (en porcentaje)</b>
Número de buques	1.124	1.018	-9,4
Tráfico total	4.027	4.199	4,3
Transbordo	380	541	42,4
Tránsito	3.004	3.135	4,4
<b>Terminal de contenedores</b>			
EVP	127.126	147.908	16,3
Toneladas	1.040	1.275	22,6
EVP tránsito, importaciones	46.179	49.774	7,8
EVP tránsito, exportaciones	13.393	15.230	13,7
EVP transbordos	29.532	36.224	22,7
EVP vacíos	33.369	40.957	22,7
EVP llenos	89.104	101.228	13,6
Permanencia media de un contenedor en el puerto (días)	20	20	0,0
Costo de importación de un contenedor (US\$/EVP)	253	253	-
Tiempo de servicio (buque/días)	0,56	0,56	-
Permanencia de buques en puerto (buque/días)	1,32	1,64	25,0
Rendimiento (movimiento/hora/grúa)	20	24	20,0
Ocupación de los muelles (porcentaje)	58	56	-3,4
Media anual/tiempo de permanencia (días)	25	25	-

*Fuente:* Autoridad portuaria de Djibouti.

**Cuadro 8**

**Comparación de los resultados de las terminales de contenedores gestionadas por entidades con estatuto diferente**

<b>Indicadores de resultados</b>	<b>Terminal de contenedores de Port-Louis<sup>a</sup></b>			<b>Terminal de contenedores de Dar-es-Salam</b>		
	<b>Diciembre 1999</b>	<b>Diciembre 2000</b>	<b>2000/1999 (en porcentaje)</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2001/2000 (en porcentaje)</b>
EVP	127.131	150.185	18,1	111.500	135.400	21,4
Toneladas	1.135.441	1.296.882	14,2	1.205.800	1.389.700	15,3
EVP vacíos	34.593	45.004	30,1	28.449	34.213	20,3
EVP llenos	92.538	105.181	13,7	83.051	101.187	21,8
Tiempo de servicio (buque/días)	0,85	0,72	-15,9	1,2	0,7	-39,2
Tiempo de rotación (buque/días)	0,11	0,07	-39,8	0,2	0,2	-10,0
Permanencia de buques en el puerto (buques/días)	0,96	0,78	-18,6	1,4	0,9	-37,9
Productividad de los buques (mvt/buques/días)	291	379,4	30,4	210	371	76,7
Rendimiento (mvt/hora/grúa)	14,4	17,8	23,6	16	14,2	-11,2

Indicadores de resultados	Terminal de contenedores de Port-Louis <sup>a</sup>			Terminal de contenedores de Dar-es-Salam		
	Diciembre 1999	Diciembre 2000	2000/1999 (en porcentaje)	2000	2001	2001/2000 (en porcentaje)
Ocupación de los muelles (en porcentaje)	49,4	42,8	-13,4	48	44	-8,3
Media anual/tiempo de permanencia (días)	6,5	6	-7,7	26	17	-35,5

Fuente: Autoridades portuarias de Mauricio y Tanzania, y secretaria de la UNCTAD.

<sup>a</sup> No se incluyen los datos de las terminales I y II.

38. Un año después del inicio de las actividades del operador privado, la terminal de contenedores de Dar-es-Salam obtuvo resultados sobresalientes con el aumento del tráfico en contenedores y un rápido incremento de los transbordos (cuadro 8). El rendimiento de la terminal registró una fuerte alza de aproximadamente el 80% y el tiempo de permanencia media de los contenedores pasó de 26 a 17 días. La productividad media hasta la fecha ha mejorado sustancialmente, con un ritmo de 19 a 20 contenedores/hora<sup>22</sup>. Después de un año de explotación, el concesionario ha obtenido un beneficio de 11 millones de dólares de los EE.UU. Asimismo, en menos de un año (febrero a diciembre de 1999) de explotación por la CHCL, el rendimiento de la terminal de contenedores de Port-Louis (Mauricio) aumentó a más del doble y el tiempo de espera de los buques se redujo en más de la mitad, pasando de 0,24 días a 0,11 días. El mejoramiento de los indicadores de resultados continuó al año siguiente con un alza de la productividad de más del 30%. Actualmente, Port-Louis y Le Port (Reunión) anuncian tasas de rendimiento comparables a las de los países desarrollados, a saber, 19,5 y 22 movimientos/hora/grúa, respectivamente.

39. Los resultados anteriores muestran que también se obtiene un buen rendimiento separando la función de reglamentación de las actividades operacionales y confiando estas últimas a una entidad pública autónoma con gestión comercial. Esta forma de gestión portuaria del tipo "arrendador" (*landlord*) representa otra posibilidad de gestión, distinta de la gestión privada, para los pequeños puertos con dificultades para atraer al sector privado en la gestión y el desarrollo portuario y con un volumen de tráfico limitado para crear una competencia en las operaciones.

## IX. LÍMITE DE LAS INVERSIONES PRIVADAS EN LOS PUERTOS AFRICANOS

40. De 1990 a 1999, el continente africano sólo ha recibido el 5% del total, estimado en 579.200 millones de dólares de los EE.UU.<sup>23</sup>, de las corrientes privadas hacia los países en desarrollo destinadas a las infraestructuras. De ese porcentaje, el sector del transporte sólo ha recibido el 8%, a diferencia de los sectores de las telecomunicaciones y la energía, que han obtenido el 47 y el 40%, respectivamente, del total destinado a las infraestructuras. Según un estudio del Banco Mundial, de 1990 a 1998, el África subsahariana contaba con cuatro proyectos

<sup>22</sup> *Containerisation International* (septiembre de 2002).

<sup>23</sup> Segunda reunión de la African Utility Regulators (AFUR), Accra (Ghana), 2 y 3 de mayo de 2001.

portuarios en asociación con el sector privado por un valor estimado de 32 millones de dólares de los EE.UU.; durante el mismo período, América Latina y el Caribe contaba con 48 proyectos, por un valor de 2.400 millones de dólares de los EE.UU.

41. Se dispone actualmente de pocos datos fiables para estimar los gastos de inversión del sector privado en los puertos africanos. Además, los resultados de la encuesta de la UNCTAD son insuficientes para dar cifras exactas sobre los sectores que se han beneficiado de las inversiones privadas, así como sobre las sumas invertidas. No obstante, se desprende de las respuestas al cuestionario que, en relación con las inversiones, durante los últimos cinco años el sector privado se concentró esencialmente en el equipo de manipulación, que ha representado el 55,6% de las inversiones, con sumas que van de los 800.000 dólares de los EE.UU. a los 30 millones de dólares de los EE.UU. A continuación figuran las infraestructuras, con el 22,2% y el material de sistemas de información, con el 16,7%.

42. Además del tráfico limitado y de lo restringido del mercado, esta débil participación del sector privado en las inversiones en equipo de los puertos africanos se explica por otros factores, incluso cuando se han introducido reformas sumamente audaces, relacionados con las estructuras de financiación existentes, a saber:

- a) Los bancos locales no están dispuestos a conceder créditos a largo plazo;
- b) Las instituciones financieras internacionales tienen una percepción riesgo/país muy desfavorable en lo que respecta a la financiación de proyectos a largo plazo en el continente.

Por consiguiente, las empresas privadas locales tienen dificultades para obtener la financiación indispensable en el mercado interno, y las grandes empresas internacionales, si bien disponen de la capacidad financiera suficiente, no son muy partidarias de invertir sumas importantes. Así pues, los poderes públicos sustituyen a las empresas y asumen los gastos de inversión actuando como garantes de préstamos a largo plazo concedidos por las instituciones financieras, como el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo del África Occidental, etc. Esos préstamos se otorgan a menudo con la condición de que el equipo y los servicios financiados se den en concesión a asociados privados.

## **X. MARCOS DE NEGOCIACIÓN Y NORMAS SOBRE LA COMPETENCIA**

43. Los marcos de negociación entre los operadores privados y el sector público no suelen ser apropiados para estimular la participación de las empresas privadas. En algunos proyectos de asociación, se han observado retrasos importantes en el proceso de aplicación de las reformas (cuadro 9) y largos períodos de negociación. Esto ha repercutido en la viabilidad de los proyectos y ha deteriorado el clima de confianza de los asociados. En los casos extremos, los retrasos han provocado la retirada de los operadores privados, como en el caso del puerto de Mombasa<sup>24</sup>, en que el acuerdo fue anulado en septiembre de 1997. La estabilidad del entorno

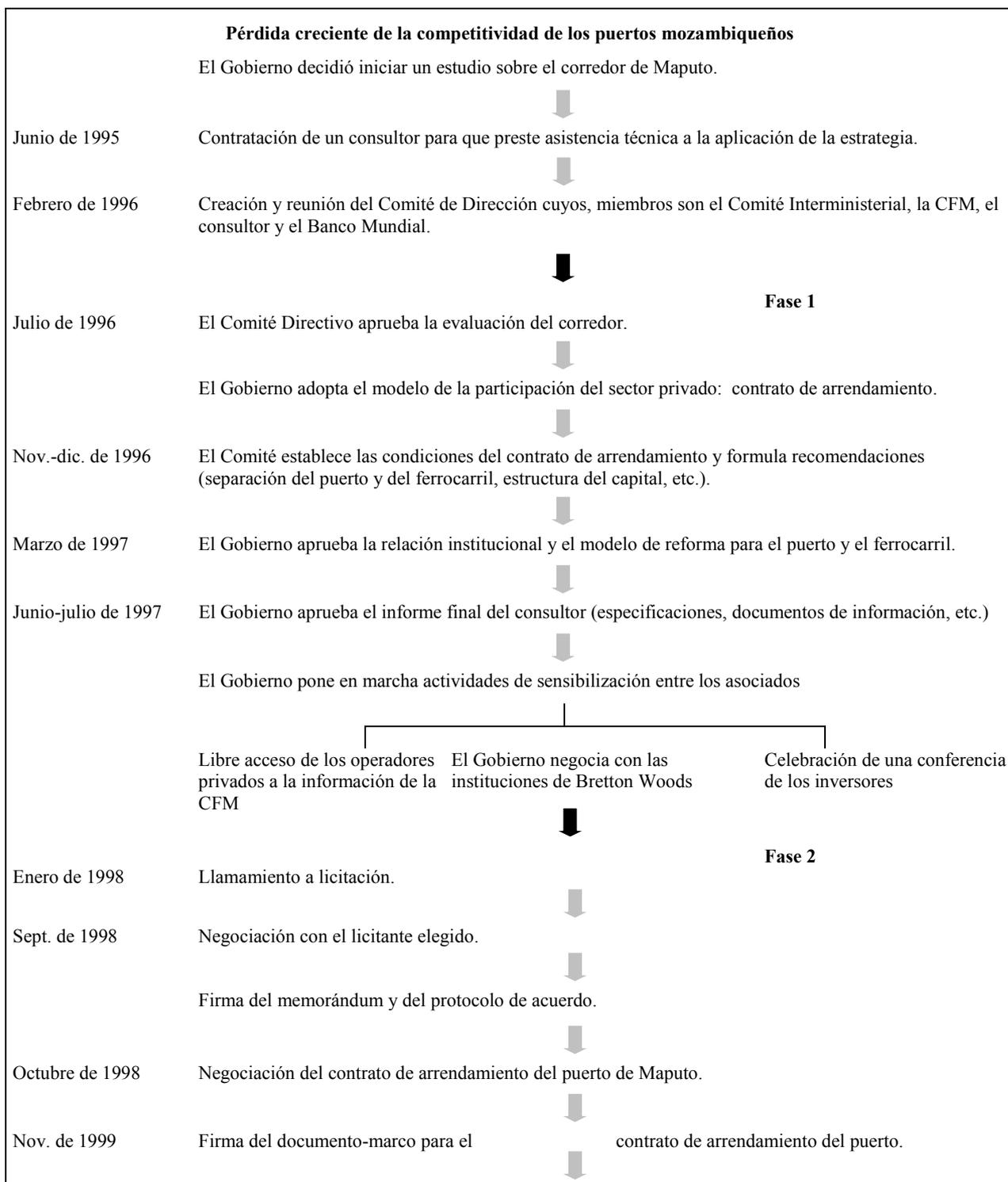
---

<sup>24</sup> La Felixstowe Port Consultant LTC firmó en septiembre de 1996 con la Autoridad portuaria de Kenya un contrato de gestión del puerto de Mombasa de una duración de 15 meses.

sociojurídico, administrativo y político, necesaria para que existan instituciones competentes y normas jurídicas claras, es también un elemento determinante en toda estrategia de asociación con los operadores privados, ya sean nacionales o extranjeros.

**Cuadro 9**

**Esquema de la reestructuración y asociación con el sector privado del puerto de Maputo**



**Fase 1**

**Fase 2**

Julio de 2000	Proyecto de contrato aprobado por el Gobierno.
Sept. de 2000	Firma del contrato e inicio de las actividades del operador privado.

Fuente: Companhia de Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM).

44. Sin embargo, debido a la limitación de la competencia, producto de las restricciones del mercado, el establecimiento de normas y marcos institucionales<sup>25</sup> es fundamental para aprovechar las ventajas de la presencia del sector privado en un puerto y evitar la transferencia de un monopolio público a un monopolio privado, en caso de que haya un solo operador privado o los operadores hagan arreglos entre sí. Según la encuesta, en el marco de la competencia, el 56,5% de los puertos que ya trabajan en asociación con empresas privadas disponen de una reglamentación adecuada. El 16,7% de los puertos, que todavía no se han abierto al sector privado, disponen de un marco reglamentario adaptado para ponerse a cubierto de las prácticas monopolísticas. En cambio, en el caso de Mozambique, las estructuras jurídicas han resultado insuficientes para proteger a los clientes de los puertos contra los abusos de una situación de monopolio (alza de los precios, prácticas de colusión, etc.).

45. En cuanto a la fijación de los precios, los resultados de la encuesta demuestran que los puertos "privatizados" disponen en un 91% de mecanismos de control de precios. Con respecto a la aplicación y vigilancia del cumplimiento de esas disposiciones, las autoridades competentes son los ministerios de transporte (35%), las autoridades portuarias (35%) y otros órganos administrativos (30%).

## XI. PERSPECTIVAS DE PRIVATIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS

46. Es importante el número de proyectos de cooperación con el sector privado en los puertos africanos en los próximos años (cuadro 10). Actualmente, casi todos los países del continente han iniciado en mayor o menor medida reformas para comercializar la gestión portuaria y/o contratar operadores privados en la gestión de sus puertos. Esos programas también están vinculados a proyectos de inversión para modernizar el equipo y los servicios.

47. En la parte occidental del continente, se observa una aceleración de los proyectos de reforma y asociación entre el sector público y el privado, en particular con operadores de varios puertos (Bolloré, P&O, Mersey, etc.), para construir nuevas terminales y modernizar el equipo existente. Es el caso de Douala, Abidján, Cotonú, Dakar, Tema, etc. Estas actividades son producto de la intensificación de la competencia regional para atender a los países vecinos sin litoral y, a la vez, convertirse en una plataforma de intercambios regionales (*hub*).

---

<sup>25</sup> Pueden obtenerse más detalles sobre la reglamentación en "Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities" (UNCTAD/SDTE/TIB/1), UNCTAD 1998.

**Cuadro 10**

**Futuros proyectos de inversiones en capital del sector privado**

<b>País</b>	<b>Puertos</b>	<b>Proyectos en los que participa el sector privado</b>
Sudáfrica	El Cabo	Terminal frutera (CET)
Benin	Cotonú	Proyecto de construcción de una nueva terminal de contenedores
Camerún	Douala	Negociación del contrato de concesión de la gestión de las operaciones y del mantenimiento de la terminal de contenedores de Douala
Côte d'Ivoire	Abidján	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Convención sobre la ampliación del puerto de Abidján firmada en octubre de 2001: construcción de una terminal de contenedores y de una zona franca industrial. Inversión del concesionario privado estimada en 118 millones de dólares de los EE.UU.</li> <li>* Licitación para la concesión de la terminal de contenedores de Vridi, 30 de noviembre de 2001</li> </ul>
Djibouti	Djibouti	Construcción de una terminal granelera
Kenya	Mombasa	<p>El Gobierno aprobó el programa de reestructuración del puerto de Mombasa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* El sector privado participará en el desarrollo de dos nuevas terminales de contenedores.</li> <li>* Privatización de la manipulación de mercancías diversas</li> </ul>
Nigeria	Lagos, Port Harcourt	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Preparación de los procedimientos para la privatización del sector portuario.</li> <li>* Proyecto experimental para la concesión de la terminal de contenedores de Lagos a un operador internacional.</li> <li>* Revisión de las leyes antiguas.</li> </ul>
Senegal	Dakar	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ampliación de la terminal de contenedores; estimación del costo: 34 millones de dólares de los EE.UU.</li> <li>* Proyecto de construcción de un puerto mineralero</li> </ul>
Togo	Lomé	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Construcción de una nueva terminal de contenedores por operadores privados (Ecomarine)</li> <li>* Proyecto de concesión de las operaciones con respecto a mercancías diversas</li> </ul>

*Fuente:* Secretaría de la UNCTAD.

## CONCLUSIÓN

48. El presente estudio demuestra que casi todos los puertos africanos, incluso si son de propiedad pública, han iniciado, como el resto del mundo, reformas de comercialización y de promoción de la participación del sector privado en todas las operaciones portuarias. Por su parte, las autoridades reconocen los efectos positivos que tienen, para la competitividad de las exportaciones la privatización de la administración pública y la asociación entre los sectores privado y público en los puertos, gracias a la reducción de los costos y al aumento de la eficacia de las operaciones.
49. Con la apertura de las operaciones a los asociados privados, puertos como el de Djibouti y Maputo en particular han registrado desde el primer año una mejora de la productividad, un aumento del tráfico (principalmente el transbordo), una prestación más eficaz de servicios y una progresión de las inversiones. Pero también es necesario señalar que este tipo de resultados se ha registrado en los puertos gestionados por establecimientos públicos que gozan de autonomía de gestión y autonomía financiera con una exigencia de resultados, como Port Louis y Walvis Bay. El funcionamiento de esos puertos representa otra posibilidad para la gran mayoría de los puertos del continente africano que, debido a lo limitado de su tráfico, tienen dificultades para atraer la inversión privada y para quienes se plantea la cuestión del equilibrio entre la gestión totalmente privada o pública, en razón de los riesgos relacionados con la transferencia del monopolio público al monopolio privado. Así pues, la opción del "puerto arrendador" (*landlord port*) con una gestión autónoma de las operaciones por un departamento independiente (privado y/o público) de la autoridad portuaria constituye la solución más apropiada para la mayoría de los puertos del continente.
50. Se desprende de la encuesta de la UNCTAD que los resultados positivos esperados de las reformas portuarias no podrán concretarse si no existe una coordinación con el resto de la cadena de transporte y los demás asociados de los puertos, a riesgo de que se reduzcan las ventajas obtenidas de las reformas. En ese sentido, se observa en el marco de las políticas regionales de transporte que las reformas portuarias están vinculadas a otros proyectos de modernización y privatización de los ferrocarriles y las carreteras. Es el caso en particular del desarrollo del corredor de Maputo y de Beira, del proyecto de mejoramiento de los ferrocarriles del Senegal, y la rehabilitación de la línea férrea Accra-Tema en Ghana, proyectos que también tienen por objetivo el mejoramiento del acceso de los países vecinos sin litoral.
51. Asimismo, los clientes de los puertos africanos se quejan a menudo de la irregularidad, la falta de fiabilidad de los servicios y la interrupción de las actividades debido a la frecuencia de las congestiones y la multiplicidad de medidas administrativas unilaterales. Para aprovechar los resultados positivos de las reformas portuarias, las autoridades africanas deben adoptar estrategias integradas en las que participe todo el aparato gubernamental, así como el conjunto de asociados, privados y públicos, de los puertos.

## **Anexo I**

### **EXTRACTOS DEL LIBRO BLANCO DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LOS PUERTOS DE SUDÁFRICA (DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTES, 6 DE MARZO DE 2002)**

#### **A. Las líneas maestras del Libro Blanco de la política nacional de transporte**

Se han recomendado cuatro directrices fundamentales de política portuaria:

1. El establecimiento de una autoridad portuaria nacional;
2. El establecimiento de una autoridad de reglamentación independiente;
3. Separación entre las funciones de la autoridad portuaria y las de las operaciones; y
4. Promoción de costos bajos, nivel elevado de los servicios prestados y libre elección de los cargadores en las operaciones portuarias, creando así un sistema comercial portuario competitivo.

#### **B. Los elementos clave del nuevo régimen portuario**

1. La actual Autoridad Portuaria Nacional en Transnet se establecerá fuera de Transnet, de acuerdo con el programa de reestructuración de Transnet, como aprobó el Ministro de Empresas Públicas;
2. Dicha Autoridad Portuaria Nacional transferida de Transnet se establecerá a continuación como una nueva empresa pública;
3. La "Autoridad Portuaria Nacional" será la "autoridad portuaria arrendadora" (*landlord port*) de los puertos sudafricanos y poseerá los terrenos y las infraestructuras de los puertos;
4. Debe lograrse una mayor participación del sector privado en las operaciones mediante contratos de arrendamiento y de concesión;
5. La asignación de los contratos de arrendamiento o de concesión se regirá por el sistema de licitaciones;
6. El proceso de licitación será transparente y se basará en un conjunto claramente definido de objetivos/metás, criterios y resultados cuantificables.

### **C. La función de la Autoridad Portuaria Nacional de Sudáfrica**

La Autoridad Portuaria Nacional se encargará de la gestión comercial de los puertos nacionales. Con objeto de pasar a ser autoridad de "puerto arrendador" (*landlord port*), la Autoridad Portuaria Nacional no se ocupará de las operaciones portuarias (por ejemplo, la manipulación de la carga y las operaciones de la terminal).

La Autoridad Portuaria Nacional será propietaria de los terrenos. Sin embargo, las terminales, infraestructuras tales como los edificios, los talleres, los revestimientos, las vías de ferrocarril, los servicios de las terminales y los equipos colectivos (agua, electricidad, alcantarillado, telecomunicaciones, etc.), así como los equipos de manipulación de la carga necesarios, como las grúas, pueden comprarse y/o construirse, ser administrados y/o mantenidos por los operadores en el marco de contratos de arrendamiento o de concesión con la Autoridad Portuaria Nacional. Esto supone también que la Autoridad Portuaria Nacional no empleará la mano de obra empleada en la manipulación de la carga.

### **D. El sector privado en los puertos sudafricanos**

La política portuaria nacional pretende generar efectos positivos a largo plazo en el conjunto de la economía nacional. El Gobierno se ha fijado como objetivo fortalecer la participación del sector privado en las operaciones portuarias y permitirá la competencia dentro de los puertos y entre ellos. Los diferentes operadores de las terminales podrán competir sobre las siguientes bases:

- a) La calidad de los servicios:
  - tiempo de permanencia de los buques en el puerto;
  - servicios portuarios operacionales y servicios financieros o técnicos;
  - intermodalidad, modelos de costos y de eficacia.
- b) El servicio y la eficacia operacional:
  - utilización;
  - tecnología.

### **E. Marco reglamentario de los puertos**

Parece oportuno disponer de algún tipo de reglas de supervisión para que la Autoridad Portuaria Nacional pueda garantizar el aspecto esencial de las estrategias de nuestros puertos; fortalecer la competencia en el desarrollo y las reformas de los puertos para que la competitividad de los puertos comerciales sudafricanos y de las empresas, en particular de los exportadores, no se vea en modo alguno comprometida. La reglamentación portuaria debe establecer una distinción entre la supervisión técnica, ambiental y social y la supervisión económica.

## Anexo II

### EXTRACTOS DEL DOCUMENTO DE LA NUEVA ALIANZA PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA (NEPAD)

#### iv) Transportes

##### *Objetivos*

- Reducir las demoras en la circulación transfronteriza de personas, bienes y servicios;
- Acortar las esperas y los tiempos muertos en los puertos;
- Promover la actividad económica y el comercio transfronterizo de mercancías sobre la base de unos vínculos mejores de transporte terrestre;
- Aumentar las conexiones del transporte aéreo de pasajeros y de mercancía entre las subregiones de África.

##### *Medidas*

- Crear equipos especiales en los servicios de aduanas e inmigración para armonizar el cruce de fronteras y los procedimientos de concesión de visados;
- Establecer y favorecer los vínculos de asociación entre el sector público y el privado para el otorgamiento de concesiones para la construcción, el acondicionamiento y el mantenimiento de los puertos, de las redes de carreteras y las redes ferroviarias y de transporte marítimo;
- Promover la armonización de las normas y de los reglamentos según los modos de transporte y la mayor utilización de los servicios de transporte multimodal;
- Colaborar con las organizaciones regionales para crear corredores de desarrollo del transporte;
- Fomentar la asociación entre el sector público y el privado con miras a racionalizar la industria del transporte aéreo y fortalecer la capacidad en el control del tráfico aéreo.

## Anexo III

## COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN EN DETERMINADOS PUERTOS AFRICANOS

País	Puertos principales	Modelo de organización	Autoridad portuaria	Observaciones
Benin	Cotonú	Arriendo	Port autonome de Cotonou	Terminal de contenedores: Maersk Privatización en curso de algunas operaciones
Camerún	Douala	Arriendo y equipo	Autorité portuaire du Cameroun	Terminal de contenedores gestionado por Maersk
Côte d'Ivoire	Abidján	Equipo y servicio	Port autonome d'Abidjan	Manipulación de la carga privatizada Programa de concesiones de las terminales de contenedores y de los nuevos equipos
Djibouti	Djibouti	Arriendo	Autorité portuaire de Djibouti	El complejo portuario lo administra la sociedad internacional, Dubai Ports Authority
Egipto	Port-Said, Alejandria	Servicio	Ministerio de Transporte	--
Gabón	Port-Gentil, Libreville-Owendo	Equipo y servicio	Office des ports et rades du Gabon (OPRAG)	La gestión de los puertos corre a cargo de un Consejo de Administración y la manipulación de la carga está privatizada
Ghana	Tema	Arriendo y equipo	Ghana Ports and Harbours Authority	Separación entre las funciones de reglamentación y las operaciones
Kenya	Mombasa	Equipo y servicio	Kenya Ports Authority (KPA)	Privatización en curso de algunas operaciones
Mauricio	Port-Louis	Arriendo y equipo	Mauritius Ports Authority	Terminal de contenedores explotada por Cargo Handling Corporation Ltd (empresa pública autónoma)
Marruecos	Casablanca, Mohammedia	Servicio	Office d'exploitation des ports (ODEP)	Dependiente del Ministerio de Agricultura, Equipamiento y Medio Ambiente
Mozambique	Maputo	Arriendo	Companhia de Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM)	Cornelder de Mozambique
	Nacala	Arriendo		SCDN
	Beira	Arriendo		Mersey Docks (MPHC)
Namibia	Luderitz, Walvis Bay	Equipo y servicio	Nambia Ports Authority (Namport)	La terminal granelera está administrada por privados
Nigeria	Lagos, Port Harcourt, etc.	Servicio	Nigerian Ports Authority (NPA)	Firma de un protocolo de acuerdo con el puerto de Anvers en diciembre de 2001 para llevar a cabo una auditoría de los puertos nigerianos a fin de facilitar la privatización de la NPA
Senegal	Dakar	Equipo y servicio	Port autonome de Dakar	Manipulación de la carga privatizada
Sudáfrica	Durban, El Cabo, Port Elisabeth	Equipo y servicio	South African Port Operations	Separación entre la reglamentación y las operaciones Privatización en curso de algunas operaciones
Tanzania	Dar-es-Salam	Arriendo	Tanzania Harbours Authority	Terminal de contenedores: Hutchinson Port Holdings
Togo	Lomé	Arriendo y equipo	Port autonome de Lomé	Terminal de contenedores: Delmas
Túnez	Túnez	Servicio	Office de la marine marchande et des ports (OMMP)	La OMMP depende del Ministerio de Transporte y las autoridades están terminando los textos jurídicos para dejar en manos de privados las operaciones portuarias (por ejemplo, la revisión del Código Portuario)

Fuente: Autoridades portuarias nacionales y secretaría de la UNCTAD.

## Anexo IV

## TRÁFICO CONTENEDORIZADO DE LOS PUERTOS AFRICANOS, 1997 A 2000

Clasificación 2000	Puerto	País	Clasificación de la UNCTAD	Asociación regional	Total EVP 1997	Total EVP 1998	Total EVP 1999	Total EVP 2000
1	Durban	Sudáfrica	África meridional	AGPAEA	941.733	1.079.692	969.085	1.291.100
2	Alejandro	Egipto	África del Norte	UAPNA	397.327	515.963	628.724	601.987
3	Damiette	Egipto	África del Norte	UAPNA	606.973	309.088	432.329	583.060
4	Port Said	Egipto	África del Norte	UAPNA	415.694	269.915	410.728	527.896
5	Abidján	Côte d'Ivoire	África occidental	AGPAOC	416.100	468.727	463.835	434.654
6	El Cabo	Sudáfrica	África meridional	AGPAEA	316.383	329.428	331.766	394.913
7	Casablanca	Marruecos	África del Norte	UAPNA	210.687	245.382	280.982	311.695
8	Port Elizabeth	Sudáfrica	África meridional	AGPAEA	180.000	205.134	250.846	242.718
9	Mombasa	Kenya	África oriental	AGPAEA	230.047	248.451	232.510	236.928
10	Argel	Argelia	África del Norte	UAPNA	120.836	162.454	190.325	216.052
11	Radés	Túnez	África del Norte	UAPNA	127.421	161.584	201.653	214.770
12	Tema	Ghana	África occidental	AGPAOC	140.260	169.687	197.900	169.679
13	Dakar	Senegal	África occidental	AGPAOC	110.836	115.039	149.000	165.000
14	Port-Louis	Mauricio	África oriental	AGPAEA	116.956	136.417	144.269	157.420
15	Le Port	Reunión (Francia)	África oriental	AGPAEA	123.734	145.286	146.172	154.389
16	Apapa	Nigeria	África occidental	AGPAOC	98.101	102.339	137.540	131.466
17	Djibouti	Djibouti	África oriental	AGPAEA	148.872	136.217	128.791	127.126
18	Douala	Camerún	África occidental	AGPAOC	116.835	118.374	120.772	126.958
19	Dar-es-Salam	Tanzania	África oriental	AGPAEA	103.432	108.362	106.304	117.912
20	Port Soudan	Sudán	África oriental	AGPAEA	61.318	69.708	82.244	94.182
21	Cotonú	Benin	África occidental	AGPAOC	54.293	57.441	58.882	81.862
22	Tamatave	Madagascar	África oriental	AGPAEA	53.067	62.078	66.513	67.062
24	Lomé	Togo	África occidental	AGPAOC	47.855	47.521	50.246	57.350
25	Conakry	Guinea	África occidental	AGPAOC	40.459	43.753	50.688	44.431
26	Orán	Argelia	África del Norte	UAPNA	33.426	42.107	41.984	41.984
27	Libreville	Gabón	África occidental	AGPAOC	36.651	26.958	38.211	40.059
28	Takoradi	Ghana	África occidental	AGPAOC	24.752	29.341	37.843	39.805
29	Maputo	Mozambique	África oriental	AGPAEA	17.536	23.982	30.340	34.871
30	Beira	Mozambique	África oriental	AGPAEA	37.522	36.090	32.737	34.498
31	Walvis Bay	Namibia	África oriental	AGPAEA	25.025	31.606	32.818	33.700
32	Agadir	Marruecos	África del Norte	UAPNA	19.374	15.197	26.745	29.817
33	Banjul	Gambia	África occidental	AGPAOC	19.649	25.240	30.003	28.743
34	Nouakchott	Mauritania	África occidental	AGPAOC	22.864	18.364	19.130	27.665
35	Skikda	Argelia	África del Norte	UAPNA	9.000	11.799	22.646	25.453
36	Nacala	Mozambique	África oriental	AGPAEA	10.733	14.722	19.493	25.207
37	East London	Sudáfrica	África meridional	AGPAEA	26.518	27.542	32.263	24.078
38	Lobito	Angola	África occidental	AGPAOC	8.326	20.200	21.000	23.573
39	Pointe-Noire	Congo	África occidental	AGPAOC	13.306	21.200	15.431	22.000
40	Port Victoria	Seychelles	África oriental	AGPAEA	16.100	21.100	18.898	19.700
41	Tánger	Marruecos	África del Norte	UAPNA	12.108	15.131	15.241	16.758
42	Massawa	Eritrea	África oriental	AGPAEA	10.144	13.161	13.121	13.000
43	Assab	Eritrea	África oriental	AGPAEA	34.756	14.479	268	300
<b>Total I (43 puertos)</b>					<b>5.569.539</b>	<b>5.753.138</b>	<b>6.329.017</b>	<b>7.102.834</b>
<b>Total II (estimación de los puertos restantes)</b>					<b>86.875</b>	<b>100.361</b>	<b>133.141</b>	<b>151.291</b>
<b>Total III = I+II</b>					<b>5.656.414</b>	<b>5.853.499</b>	<b>6.462.158</b>	<b>7.254.125</b>
Puertos de países menos adelantados (PMA)					832.090	871.613	923.086	1.017.751

Fuente: Secretaría de la UNCTAD.

Nota: Las cifras en cursiva son estimaciones de la secretaría de la UNCTAD.

Anexo V

**DIRECCIONES ELECTRÓNICAS DE ALGUNOS PUERTOS AFRICANOS  
Y ORGANIZACIONES REGIONALES**

<i>Asociación Panafricana de Cooperación Portuaria (APCP)</i>	<a href="http://www.afriports.org">www.afriports.org</a>
<i>Asociación de Gestión de Puertos de África Oriental y Meridional (AGPAEA)</i>	<a href="http://www.pmaesa-agpaea.org">www.pmaesa-agpaea.org</a>
<i>África oriental</i>	
Djibouti	<a href="http://www.port.dj">www.port.dj</a>
Kenya	<a href="http://www.kenya-ports.com">www.kenya-ports.com</a>
Mauricio	<a href="http://www.mauport.com/">www.mauport.com/</a> <a href="http://mpa.intnet.mu">http://mpa.intnet.mu</a>
Reunión	<a href="http://www.reunion.port.fr">www.reunion.port.fr</a>
Tanzania	<a href="http://www.tanzaniaports.com">www.tanzaniaports.com</a>
<i>África meridional</i>	
Sudáfrica	<a href="http://www.portnet.co.za">www.portnet.co.za</a>
Mozambique	<a href="http://www.cfmnet.co.mz">www.cfmnet.co.mz</a>
Namibia	<a href="http://www.namport.com">www.namport.com</a>
<i>Unión de las Administraciones Portuarias del Norte de África (UAPNA)</i>	
Argelia	
Annaba	<a href="http://www.annaba-port.com">www.annaba-port.com</a>
Skikda	<a href="http://www.skikda-port.com">www.skikda-port.com</a>
Alger	<a href="http://www.portalger.com.dz">www.portalger.com.dz</a>
Bejaia	<a href="http://www.portdebejaia.com.dz">www.portdebejaia.com.dz</a>
Orán	<a href="http://www.oran-port.com">www.oran-port.com</a>
Egipto	<a href="http://www.rafimar.com">www.rafimar.com</a> <a href="http://www.imsalex.com">www.imsalex.com</a>
Marruecos	<a href="http://www.odep.org.ma">www.odep.org.ma</a>
<i>Asociación de Gestión de Puertos del África Occidental y Central (AGPAOC)</i>	<a href="http://www.pmawca-agpaoc.org">www.pmawca-agpaoc.org</a>
<i>Organización Marítima del África Occidental y Central (OMAOC)</i>	<a href="http://www.mowca.org">www.mowca.org</a>
Angola	<a href="http://www.eplobito.com">www.eplobito.com</a>
Camerún	<a href="http://www.cameroonports.com">www.cameroonports.com</a>
Cabo Verde	<a href="http://http://www.enapor.cv">http://www.enapor.cv</a>
Congo	<a href="http://www.congoport-papn.com">www.congoport-papn.com</a>
Côte d'Ivoire	<a href="http://www.paa-ci.org">www.paa-ci.org</a>
Gabón	<a href="http://www.ifrance.com/websystemes/oprag">www.ifrance.com/websystemes/oprag</a>
Gambia	<a href="http://www.gamport.gm">www.gamport.gm</a>
Guinea	<a href="http://www.eti-bull.net/pac/">www.eti-bull.net/pac/</a>
Senegal	<a href="http://www.tpsnet.org">www.tpsnet.org</a> <a href="http://www.rapide-pana.com">www.rapide-pana.com</a>
Nigeria	<a href="http://www.nigeria-ports.com">www.nigeria-ports.com</a>
Togo	<a href="http://www.togoport.com">www.togoport.com</a>

## BIBLIOGRAFÍA

- UNCTAD, "Review of progress in the development of transit transport systems in Eastern and Southern Africa" (UNCTAD/LDC/115, 20 de julio de 2001)
- UNCTAD, "Análisis comparativo de la desregulación, comercialización y privatización de puertos" (UNCTAD/SDD/PORT/3), 1995
- UNCTAD, "Guidelines for port authorities and governments on the privatization of port facilities" (UNCTAD/SDTE/TIB/1), 1998
- UNCTAD, Boletín del Transporte, Nos. 20 y 21 (2000 y 2001)
- UNCTAD, "Human resources and institutional development in African ports" (RAF 89 028, marzo de 1990)
- UNCTAD, *Revista de Transporte Marítimo, 2002*, Ginebra, 2001
- Banco Mundial, "Global economic prospects and the developing countries 2002"
- Banco Mundial, "Public policy for the private sector", Grupo del Banco Mundial, Nos. 100, 167, 193, 196, 222 y 223
- SADC, Documentos del "Transport Investment Forum" organizado por la SATCC, Windhoek, Namibia, 24 a 26 de abril de 2001
- SADC, "Protocol on transport, communications and meteorology", Maputo, 1998
- NEPAD, Documento disponible en [www.nepad.org](http://www.nepad.org)
- CEA, "Rapport d'évaluation de la "Deuxième décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique" UNTACDA II (ECA/RCID/042/01)
- Southern Africa Transport Network, "Comparative Transit Transport Cost Analysis", septiembre 2001, ARD-RAISE Consortium
- Afrique du Sud, "White paper on national commercial ports policy", National Department of Transports, 6 marzo 2002
- Kenya, "An overview of port commercialisation: the African experience", Kenya Ports Authority (KPA), Mombasa, Kenya, 28 a 30 abril 1998, (ECA/RCID/23/97)
- Bakr, Mohamed A., "A model in privatization, successful change management in the ports of Saudi Arabia"
- Crook, Gary, "Evolution du cadre institutionnel et réforme portuaire", Première conférence panafricaine des ports, Abidjan (10 a 12 de diciembre de 2001)
- Hoffman, J., Isa, P., Pérez, G., "Trade and maritime transport between Africa and South America", Transport Unit of ECLAC, marzo 2001
- Mbuli, Ernest, "East Africa: transport cost, competitiveness and export performance", Trade and Transport Meeting, Zanzibar (6 a 8 de diciembre de 2001)

*Containerisation International*, agosto, septiembre y octubre de 2002

*International Journal of Maritime Economics*, Vol. 3, N° 2, junio de 2001

*Jeune Afrique L'Intelligent*, N° 2161 (10 a 16 de junio de 2002)

-----