

PORTADA

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA MARINA MERCANTE
ESCUELA DE ESTUDIOS SUPERIORES DE LA MARINA MERCANTE
DIRECCION DE POSTGRADO

DIRECTOR

Miguel López García

SUBDIRECTOR

Henry Rosales

COORD. ACADEMICO

José Gaitán

COORD. DE INVESTIGACION

Mery Rosales O.

COORD. DE EXTENSION

Maritza Molina

COORD. DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Pedro Rodríguez Sivira

COORDs. DE PROGRAMAS DE POSTGRADO

Argelis Rojas

Pedro Rodríguez Sivira

Enrique Durán

José Gaitán

COORD. EXT. DE TECNOLOGIAS AVANZADAS
DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE

Luis Enrique Gavazut Bianco

EDITORIAL

La transformación del Instituto Universitario de la Marina Mercante (IUMM) en Universidad ha sido una meta institucional promovida desde hace años por la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM) en sus planes de desarrollo, como una consecuencia natural del proceso mismo de mejoramiento continuo que se expresa a través de su Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Enmarcado como está en el paradigma de la gestión de calidad de la educación superior, y a su vez en el más amplio fenómeno socio-histórico de la sociedad de la información, el conocimiento y la inteligencia en red, el proyecto de transformación del IUMM en Universidad no tiene por norte un mero cambio de nombre y estatus institucional, sino un genuino cambio organizacional que permita el relanzamiento de la educación superior náutica en Venezuela, con proyección internacional.

En esa última dirección, el IUMM está llamado a repensar (reingenierar) totalmente su visión, misión, políticas, estructura organizacional y red de procesos, para afrontar el reto de convertirse en una institución de mucho mayor envergadura, alcances y proyección de los que jamás en su historia ha siquiera imaginado. No se trata de seguir siendo una organización de dimensión local y reducida cobertura en su oferta educativa, sino convertirse en la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe, de dimensión internacional, multicultural, flexible, de amplio espectro en la oferta educativa de carreras, tradicionales y nuevas, revolucionaria en sus paradigmas filosóficos y en su infraestructura tecnológica, factor real de desarrollo económico local y regional, pilar estratégico y motor efectivo de los procesos de integración de Venezuela con los países, estados y territorios de la cuenca del Caribe.

El reto histórico a que se enfrenta el IUMM no da cabida a temores, mucho menos a resistencias, abiertas y encubiertas, que atenten contra el proceso y puedan llegar a hacerlo fracasar. El momento es propicio para la unión, no para la confrontación, es momento de grandeza, no de mezquindad de visión, es momento de progreso, no de atraso, momento de contribución real al desarrollo económico y social de la Patria. Nuestros mejores votos en pro de ello.

José Gaitán

DOCTUM

Revista Marítima Venezolana de Investigación y Postgrado
Volumen 2, No. 2, Marzo - Octubre 1999

DIRECCION

Miguel López García

EDICION Y REDACCION

Mery Rosales Ovalles

Luis Enrique Gavazut Bianco

ARBITRAJE

Mery Rosales Ovalles

Miguel López García

José Gaitán Sánchez

Argelis Rojas Lugo

Rafael Cárdenas Torres

Luis Enrique Gavazut Bianco

DOCTUM no se hace solidaria de las ideas expresadas por los colaboradores. La información aquí publicada puede ser reproducida total o parcialmente siempre que se indique la fuente.

CORRESPONDENCIA:

Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante.

Coordinación de Investigación.

3ra. Av. con 10ma. Transv., Los Palos Grandes, Chacao,

Dtto. Federal, 1060 - 027, Venezuela.

Depósito Legal: pp 199802DF400 / Copyright: EESMM

Diseño y Diagramación: NeoAnálisis, C.A.

Impreso en Venezuela por Magraphi Impresores, C.A.

NORMAS PARA LA PUBLICACION DE TRABAJOS

- 1° Se recibirán para su publicación artículos que constituyan el producto de una investigación finalizada, propuestas de modelos e innovaciones para el sector marítimo, tesis de grado y trabajos de ascenso.
- 2° Todo artículo será sometido a un proceso de arbitraje.
- 3° Los artículos podrán tener un mínimo de 15 y un máximo de 30 cuartillas a doble espacio.
- 4° La primera página del artículo deberá contener: título del artículo, nombre del autor, el organismo a que pertenece, dirección postal y número de teléfono del autor.
- 5° Cada artículo debe ser precedido por un resumen entre 100 y 200 palabras de extensión, el cual contendrá: título, nombre del autor(es), institución a la cual pertenece, el propósito del trabajo, la metodología utilizada y las conclusiones más relevantes. De ser posible, agregar una versión en inglés. Al final deben incluirse las palabras claves o descriptores del artículo.
- 6° Los trabajos deben presentarse a doble espacio en hojas de tamaño carta, con su respaldo en diskette, formato 3¼. Utilice procesador de palabras Microsoft Word para Windows.
- 7° Para la redacción, presentación de tablas y gráficos, citas, señalamientos de autores, referencias bibliográficas, ajustarse a las especificaciones de las Normas APA.
- 8° Los trabajos deben enviarse a la Coordinación de Investigación de la EESMM, 3ra. Av. con 10ma. Transv., Los Palos Grandes, Chacao, Dto. Federal, 1060 - 027, Venezuela. También podrán ser entregados en la propia sede o enviarse a través de correo electrónico a la siguiente dirección: webmaster@eesmm.edu.

Contenido

Vol. 2, No. 2

REVISTA MARITIMA VENEZOLANA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO

Actualidad del Sector Marítimo 7

La Marina Mercante: Baluarte para Impulsar el Desarrollo Económico de Venezuela

Miguel López García 9

Fundamentos Constitucionales de la Competencia Portuaria

José Alfredo Sabatino Pizzolante 31

Reflexiones sobre la Gestión de Calidad en la Educación y en la Enseñanza Náutica en Venezuela

José Gaitán Sánchez 47

Gestión del Transporte Marítimo 59

Propuesta de Procedimientos para el Cumplimiento y la aplicación del Código Internacional de Gestión de Seguridad, "Código IGS o ISM Code", para la Administración Marítima Venezolana - MTC

Emma de la C. Peraza Escalona 61

Efecto de las Diferencias Culturales de la Tripulación sobre los Determinantes de la Eficacia de los Grupos de Trabajo a Bordo

Daniel Rodríguez Porras 81

Derecho Marítimo 123

El Código ISM y sus Implicaciones en el Derecho Marítimo Privado

José María Alcántara Madrid 125

Régimen Jurídico del Trabajo en los Puertos Venezolanos

Gustavo Adolfo Omaña Parés 147

El Capitán de Buque frente a Derrames de Hidrocarburos:
Responsabilidad Civil vs. Responsabilidad Penal

Jorge Anyelo Armas..... 171

Institucionales 201

Síntesis Ejecutiva del Proyecto de Creación de la Universidad
Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR)

Luis Enrique Gavazut Bianco 203

Actualidad del Sector Marítimo

La Marina Mercante: Baluarte para Impulsar el Desarrollo
Económico de Venezuela

Por: Miguel López García ✦

RESUMEN

A raíz de la apertura del sector de transporte marítimo en Venezuela, se ha observado un retroceso considerable de la Flota Mercante Nacional, tanto en tonelaje como en el número de empresas navieras que lo operan bajo Bandera Nacional. Adicionalmente, este hecho ha afectado severamente los niveles de empleo de oficiales de marina mercante venezolanos. Por otra parte, la apertura del sector a buques mercantes de pabellón extranjero no ha favorecido a las exportaciones venezolanas en una medida que sea lo suficientemente significativa como para justificar su práctica desaparición. Con la finalidad de proponer recomendaciones para la adopción de políticas públicas tendentes a lograr una urgente recuperación del sector de transporte marítimo nacional, el autor diserta sobre los antecedentes históricos y paradigmas establecidos de la Marina Mercante Nacional, al igual que presenta un análisis estadístico de su evolución y situación actual, finalizando con un revelador análisis cuantitativo de la incidencia del transporte marítimo en la balanza de pagos del país. Los resultados obtenidos sugieren, entre otras acciones posibles, la reafirmación del cabotaje como medio de transporte alternativo que coadyuve al desarrollo de la Marina Mercante, así como la impostergable necesidad de armonizar la normativa en el campo fiscal, a fin de que sea atractivo para el inversionista extranjero abanderar sus buques en Venezuela y posibilitar el reabanderamiento de los buques de capital nacional matriculados actualmente en registros de conveniencia.

PALABRAS CLAVE: Marina Mercante, Flota Mercante Nacional, Registro de Buques, Transporte Marítimo, Políticas Públicas de Marina Mercante, Paradigmas de la Marina Mercante, Fletes, Balanza de Pagos.

✦ Director de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante. Capitán de Altura de la Marina Mercante. Licenciado en Ciencias Náuticas (IUMM). Especialista en Transporte Marítimo (EESMM). Especialista en Desarrollo Organizacional (UCAB). Profesor Asociado de la EESMM.

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito presentar información actualizada sobre un importante campo de la economía del país: **la Marina Mercante**, y cómo ésta puede afectar el Comercio Internacional de Venezuela.

Sobre este tema se ha debatido mucho en el seno de la comunidad marítima, pero son exiguas las acciones encaminadas al logro del sintagma “El Desarrollo de la Marina Mercante Venezolana.” En virtud de lo expuesto se puede asegurar de manera empírica que muchos de los escritos sobre este tema carecen de profundidad y verdadero conocimiento del objeto (Marina Mercante) de estudio, a tal efecto **J. Hesssen** señala:

El conocimiento se manifiesta como una relación entre un sujeto y un objeto. En consecuencia el verdadero problema del conocimiento se sitúa en la relación del sujeto con el objeto... conocer es aprehender mentalmente un objeto.

¿Qué es entonces Marina Mercante? A pesar de lo que se ha escrito acerca de la misma, la respuesta no ha tenido una aceptación general y su relación con el Transporte Marítimo, el Comercio Internacional, la Balanza de Pagos y la Economía del País, no ha tenido el enfoque holístico que permita vislumbrar su importancia y la necesidad de su fortalecimiento, a través de políticas que orienten las estrategias para su desarrollo.

El concepto de Marina Mercante es en la actualidad algo difuso y suelen presentarse dudas con lo que es Transporte Marítimo, a tal efecto se considerará para fines de esta investigación a la Marina Mercante como: “Un cuerpo o unidad cohesionada de buques, puertos, establecimientos y tripulaciones que permiten el desarrollo del transporte acuático de mercancías y pasajeros”. Ahora bien, el Transporte Marítimo, tal como lo conocemos en la actualidad, va más allá de la simple movilización de carga por mar, desde un puerto de origen a un puerto de destino. El Transporte Marítimo es ante todo “un transporte de masas, capaz de trasladar a largas distancias grandes tonelajes de mercancías, con tarifas de fletes relativamente bajas, adaptándose a todas las categorías de demanda que exige el comercio internacional” (**George, 1979**).

Lo descrito en los conceptos anteriores nos permite inferir que la merma en el transporte marítimo de bandera nacional, incide directamente en la Marina Mercante venezolana, pero también será directamente

proporcional en caso de crecimiento.

¿Por qué es importante la Marina Mercante para Venezuela? Es otra pregunta cuya respuesta ha sido limitada a considerarla como factor “estratégico” “sin aprehender mentalmente” el concepto al no incluirla dentro de los planes de la nación como tal.

Si se considera que el transporte por agua facilita las relaciones intersectoriales de la economía, tanto a nivel nacional como internacional, por cuanto permite movilizar cuantiosos volúmenes de mercancías a grandes distancias a costos relativamente más bajos que otros modos de transporte y haciendo uso de vías naturales, es preciso destacar el valor que tiene para Venezuela debido a su ubicación geográfica de frente al mar, de sus importantes vías fluviales y riquezas naturales.

Sin embargo, la carencia de estrategias y acciones coordinadas dirigidas conforme a un plan nacional y políticas para el desarrollo de los recursos humanos del sector marítimo, ha incidido en la desarticulación de todos los esfuerzos que se realizan. Las soluciones a los problemas que confronta la Marina Mercante Nacional, involucran una serie de acciones a tomar por distintos organismos e instancias, debido a lo cual serán definidos a lo largo del presente documento, elaborado con el objetivo de realizar una evaluación de las necesidades prioritarias existentes en la actualidad y a corto plazo, en materia de Transporte Marítimo, a fin de trazar las estrategias conducentes al mejor aprovechamiento de los recursos para fortalecer esta área tan importante para el surgimiento del país.

El diagnóstico y análisis de los distintos aspectos fue realizado tomando como base la información recabada en material bibliográfico y entrevistas con personas de gran experiencia dentro de esta actividad, todo lo cual permitió configurar una amplia visión del problema y de las alternativas para su solución.

Su configuración abarca cinco capítulos, que incluyen la presente introducción. En el segundo se señalan brevemente algunos antecedentes históricos de la Marina Mercante Venezolana, para continuar en el tercero con los Paradigmas establecidos en la Marina Mercante, en el cuarto capítulo se hace referencia a las condiciones actuales del Sub-sector Marina Mercante, en el capítulo cinco se analizan las influencias del transporte marítimo en la balanza de pagos venezolana y finalmente un cuerpo de proposiciones presentado en las Conclusiones.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Desde tiempos remotos, las grandes civilizaciones supieron desarrollarse a través del mar, recorriendo los mares llegaron a lugares distantes imponiendo allí el sello de sus culturas y de su comercio. En las distintas etapas de la historia, llámese antigua, medieval, moderna o contemporánea, el que tenga poder en el mar tiene gran poder en el mundo. Las condiciones de vida del hombre han estado poderosamente influenciadas por la facilidad y rapidez con que ha sido capaz de moverse él mismo y sus bienes de un punto a otro; el transporte marítimo impulsa el comercio internacional y sin él hubiera quedado reducido al mero intercambio local.

En nuestro país el transporte marítimo data de 1728, con la creación de la COMPAÑÍA GUIPUZCOANA DE NAVEGACION DE ULTRAMAR. La gestión de la Compañía fue, en su tiempo y aún en la actualidad, muy discutida, proliferando las protestas contra su monopolio.

En 1765 el Rey Carlos III dio cierta libertad al restringido comercio de las tierras del “Nuevo Mundo”, y en 1776 autorizó la “formación de compañías de navegación y comercio” a particulares, españolas o extranjeras. No obstante, para hablar de Marina Mercante Venezolana en la Colonia es necesario mencionar la Marina de Guerra, puesto que las dos se confundían bajo la bandera española, y la de los valientes y aguerridos Caribes, los cuales, nativos absolutos de las tierras venezolanas, también navegaban y comerciaban a lo largo y ancho del Mar Caribe y de sus grandes ríos.

Ya, en épocas de la Colonia, el 21 de Abril de 1811, el gobierno decretó la creación de un Instituto de Náutica, con sede en La Guaira, donde se formarían Oficiales Mercantes; el 30/04/1825, el Gobierno decreta la creación de Escuelas Públicas de Navegación.

Para 1822, Las Marinas Mercantes de las antiguas colonias hispánicas habían llegado a imponer su presencia en el mar hasta el punto de que los negociantes y armadores de Londres, en una Junta respetable, resolvieron pedirle a su gobierno la admisión de las naves mercantes de Colombia, Buenos Aires y Chile, en los puertos de Gran Bretaña.

La Resolución del Ministerio de Guerra y Marina, fechada el 16 de Septiembre de 1897, había declarado temporalmente en suspenso la ESCUELA NAUTICA, que funcionaba a bordo del vapor de guerra “ZAMORA”, desde luego, en receso a sus alumnos, con excepción de los aventajados. La exposición de Memoria y Cuenta presentada por el titu-

lar de la Cartera ante el Congreso de 1898, dice:

Sensible es y será que a causa de la difícil situación financiera, haya sido eliminada la Escuela Náutica, pues su fomentación implicaba estímulo para la juventud propulsora de todos los derechos que en un lejano día, con honradez y perseverancia, será la avanzada del verdadero progreso de nuestra República.

Los azares de la Guerra de Independencia, propiciaron también el cierre de la Universidad de Caracas, para llevar al estudiantado a los campos de batalla; pero la Escuela Náutica estaba creada y ninguno de los Decretos o Resoluciones posteriores sobre la materia ha debido mencionar la creación, sino el restablecimiento o reorganización. A través del tiempo ha prevalecido el empeño y criterios recalcitrantes de quitar al *Alma Mater* de la Marina Mercante Nacional la antigüedad que en justicia le corresponde como la decana de América.

A principios de siglo, durante el Gobierno del General Castro se formó la "Compañía Vapores del Orinoco, en 1909 se fundó la C.A. Fluvial y Costanera y el 02 de Agosto de 1917, fue creada la COMPAÑÍA ANONIMA VENEZOLANA DE NAVEGACION, con un total de 15 buques y unos 230 tripulantes.

En 1937, las compañías más sobresalientes para la explotación del petróleo en Venezuela, todas con sede principal en Maracaibo, presentaron al Gobierno Nacional la intención o conveniencia de pasar a bandera venezolana un determinado grupo de buques petroleros. En este mismo año, exactamente el 20 de diciembre, se graduaron los primeros 10 Segundos Pilotos de la Marina Mercante.

Durante la Democracia surgieron además un gran número de Empresas Navieras privadas, sobre todo a partir del 25 de Julio de 1973 al ser publicada en Gaceta Oficial No. 30.166 la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante; sin embargo, a partir de 1992 comienza a disminuir la flota mercante nacional, yendo a la quiebra en 1994 la C.A. Venezolana de Navegación, después de 77 años de existencia.

Si examinamos en estos últimos años los resultados de la gestión de los encargados de ejecutar una política para la Marina Mercante, observamos que las implantadas o dejadas de implantar en el subsector han conducido a lo que se ha denominado como el DESASTRE DE LA MARINA MERCANTE, y al reflexionar sobre la definición de Política Económica: "MANIPULACION DELIBERADA DE UN CIERTO NUMERO DE

ACCIONES PUESTAS EN MARCHA PARA ALCANZAR CIERTOS FINES", y su estrecha relación con una práctica de desarrollo marítimo, podemos establecer que si el fin era acabar con la Marina Mercante, un fuerte aplauso para ellos, en base al aforismo "EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS". La historia de la Marina Mercante para 1999 refleja un panorama desolador; empero, los que la conocemos sabemos de su gran potencial y estamos dispuestos a trabajar sin desmayo hasta lograr un ambiente favorable para que zarpen más buques enarbolando nuestra bandera. Los profesionales del sector marítimo con una verdadera estirpe marinera saben que con los nuevos vientos que soplan NAVEGAREMOS para llegar pronto a puerto seguro.

PARADIGMAS ESTABLECIDOS EN LA MARINA MERCANTE

A NIVEL MUNDIAL

El transporte marítimo es cada vez más una industria de carácter esencialmente internacional, constituyéndose en enlace entre los distintos sectores de la economía. La importancia del transporte internacional radica en que tiene lugar por vía marítima, debido a que, en promedio, el costo del transporte marítimo es de 0,3 a 4,0 centavos de dólar por tonelada/milla (que varía dependiendo del tamaño del buque), en comparación con 9,5 centavos de costo del transporte por carretera y de 45 centavos de costo en el transporte aéreo (**Banco Mundial, 1993**).

Al realizarse en un ambiente internacional adquiere una importancia estratégica de primer orden, principalmente para el suministro de materias primas, bienes de capital y consumos no producidos localmente, que aseguren la alimentación y el desarrollo económico. Además, su efecto multiplicador en la economía es importante, ya que da lugar a la existencia de una serie de empresas productoras de bienes para la industria de la construcción naval y reparaciones de buques, y en general empresas de servicios como agentes navieros, aduanales, consolidadores, remolcadores, almacenes de carga y otros.

Se debe significar, que el transporte marítimo ha estado en crecimiento permanente y que de manera cíclica, los gobiernos han restringido las importaciones por diversos motivos, como lo es tratar de nivelar la balanza comercial o de servicio y proteger las industrias nacionales. Así mis-

mo, se ha ido de una política de proteccionismo hacia una política liberal del transporte marítimo.

La tendencia actual a nivel mundial es hacia una solución equilibrada y pragmática a través de una política dirigida a mejorar la competitividad en el mercado internacional, así como acciones puntuales defensivas cuando se produzcan distorsiones políticas y económicas. Parece evidente que el transporte marítimo no sólo se encuentra afectado por las prácticas de discriminación de bandera y las actividades de las flotas de los países más desarrollados, sino también por un deliberado y masivo exceso de tonelaje en determinados mercados, viéndose agravado el problema por los armadores fuertemente subvencionados por sus estados, aprovechándose así de las ventajas de libre mercado.

Los incentivos del Estado a la flota mercante no es privativo de los países en vías de desarrollo, muy por el contrario, son los países industrializados los que tradicionalmente han mantenido en sus legislaciones tales medidas proteccionistas por razones de índole estratégica y económica.

Desde el punto de vista económico, la importancia de una flota mercante adecuada se traduce, en primer lugar, en ahorro de divisas por concepto de fletes y, en segundo lugar en la presencia nacional en el establecimiento y control del mercado de fletes, que de otra forma quedaría a discreción de intereses foráneos.

La política que se desarrolla en la actualidad en el sector transporte y en el sector comercio internacional se caracteriza por su dinamismo. Asistimos a nuevas orientaciones en el mundo marítimo con el desarrollo del transporte en contenedores y la aparición de nuevos buques y megalíneas marítimas. Además con la necesidad de almacenar la carga, los puertos tienen una importancia creciente en el desarrollo del transporte marítimo.

EN AMERICA LATINA

América Latina, desde principios de la década de los 80 ha vivido sucesivas explosiones financieras; como resultado, los países deudores del continente han tenido que imponer políticas deflacionarias que incluyen cortes severos en el gasto público, control del crédito, devaluación y otras medidas diseñadas para mejorar la competitividad internacional.

La región requiere generar más comercio y obtener más ganancias de la exportación de sus productos, a fin de equilibrar la balanza de pagos y reducir su déficit financiero, pero también requiere de nuevos capitales nacionales, nuevos créditos adicionales y brindar más aliento y énfasis al papel de la inversión extranjera.

En la actualidad, las mercancías son fabricadas donde existen condiciones más favorables para la producción respecto a la calidad, costo y facilidad de transporte y la creación de ventajas adicionales, como por ejemplo las ventajas multimodales. Es difícil que los inversionistas extranjeros se sientan atraídos a invertir en una región, si ésta no cuenta con adecuados servicios de transporte marítimo, como parte de los servicios de transporte multimodal.

De otro lado, se observa en la práctica, que en el comercio internacional las barreras aduaneras son usadas como instrumentos proteccionistas adicionales, con base en la justificación de que con ello se alienta la industria nacional naciente, se abren nuevas oportunidades de empleo, se ahorran costos de transporte, se conservan recursos nacionales y, en fin, se alienta una economía autosostenida.

La experiencia ha demostrado que algunos países en desarrollo lograron sostener y operar con eficacia y eficiencia flotas mercantes nacionales, dichas flotas han mejorado significativamente la balanza de pagos en algunos casos, pero esto ha sido logrado sobre las bases de haber cumplido con los prerequisites esenciales: desarrollo de recursos humanos debidamente calificados, apropiada precisión y disponibilidad de capital, conocimiento técnico, desarrollo portuario y el desarrollo de otras infraestructuras adecuadas.

Junto a exitosos casos de compañías navieras latinoamericanas, mayormente privadas, que han podido desarrollar y expandir eficazmente sus operaciones, se han producido y se siguen produciendo notables fracasos. En muchos países de Latinoamérica, empresas navieras (principalmente estatales) originan sustanciales y lamentables pérdidas económicas.

En consideración a estos aspectos señalados, algunos armadores latinoamericanos auspiciaron la adopción de una estrategia en el campo del transporte marítimo que incluyó el fortalecimiento de la capacidad de negociación colectiva frente a terceros países y la ejecución de un conjunto de acciones de cooperación e integración y para ello solicitaron a corto y mediano plazo:

1. Liberar la reserva de carga entre los países de América Latina y fomento del cabotaje latinoamericano.
2. Lograr conjuntamente economías de escala aprovechando la infraestructura del transporte existente, que permite competir en tarifas, rutas comerciales y frecuencia del servicio.
3. Creación de consorcios latinoamericanos con el fin de racionalizar la competencia intraregional.
4. Crear empresas multinacionales latinoamericanas para prestación de servicios y consolidación de cargas en los puertos de origen.

A NIVEL NACIONAL

El 95% del volumen total de importaciones y exportaciones se hace por vía marítima. No obstante, son escasos los beneficios que dicha situación ha producido, dado que Venezuela tradicionalmente ha sido un país importador, siendo muy reducida la participación de la flota nacional en el tráfico de exportación.

El desarrollo de la industria del transporte marítimo en un país, depende de muchos factores económicos y políticos. Sin embargo, la política naviera venezolana se había desarrollado sobre la base de la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante.

Nace la mencionada Ley en el año 1973, como una forma de reservar los beneficios de la navegación a los habitantes de la República y de atraer los capitales extranjeros para que se radicaran en el país y contribuyeran al desarrollo de nuestro comercio y en última instancia a la propiedad internacional.

El transporte marítimo, que es en realidad parte integral del proceso de producción tiene influencia directa y profunda en la economía y el desarrollo del país; no obstante, debido a la crisis por la deuda externa y sus lamentables secuelas, recesión económica, inflación y necesidad de dar prioridad a otros sectores nacionales considerados más importantes (alimentación, salud, educación, etc.), no ha recibido la atención que requiere para generar un servicio de transporte eficiente que pueda contribuir a obtener mas rápidamente los recursos necesarios para solucionar los problemas económicos.

No sólo en Venezuela, sino a nivel internacional, la tendencia ha sido a la apertura de los mercados. Pero también, toda nación marítima, independientemente del tamaño de su flota mercante, ha otorgado alguna

forma de asistencia financiera, económica o política a sus industrias marítimas. El desarrollo de nuestra Marina Mercante debe contar con la iniciativa e impulso del Estado, a fin de incentivar la inversión privada nacional e internacional.

La historia del transporte marítimo venezolano evidencia la naturaleza cíclica de la industria del transporte marítimo. La flota mercante nacional, que para 1972 estaba constituida por 48 buques mayores de 1.000 toneladas de registro bruto (TRB), conjuntando un registro total de 436.319 TRB, pasó en 1991 a 84 buques que totalizaban 876.834 TRB, lo cual significaba una rata de incremento interanual para ese período de entre un 1% y un 5%; sin embargo, para 1994 contábamos con 26 buques mayores de 1.000 TRB y en la actualidad, 1999, continúa decreciendo la flota (**Silva, 1995**).

Esto trajo como consecuencia que en la actualidad la Flota Mercante se encuentra en el tramo final de su vida útil. Ello ha determinado la incapacidad de nuestra flota para actuar competitivamente en el mercado internacional de cargas marítimas.

En conjunción a esta grave condición de obsolescencia de nuestra flota mercante, cabe destacar que en los últimos años se han suscitado varios factores adversos que han contribuido a crear un ambiente acelerado de involución de nuestras Empresas Navieras de Carga General e Hidrocarburos. Esta situación en el último lustro se ha materializado en cierre de Empresas Navieras públicas y privadas, en la desincorporación de buques mercantes nacionales y en la matriculación con bandera de conveniencia de buques que antes fueron venezolanos.

El pronóstico actual para el año de 1999, respecto a las Empresas Navieras Venezolanas y sus flotas de buques de cargas generales es el de que éstas han quedado reducidas en alrededor de un 68% de la capacidad registrada para 1991.

Las condiciones actuales no son adecuadas para competir abiertamente contra Empresas Navieras con banderas de conveniencia que explotan rutas y comercios establecidos, y que verían a Venezuela tan sólo como un puerto intermedio. Esta condición comercial y otras ventajas de las banderas de conveniencia les permite a esas navieras transportar la carga con los fletes por ellos establecidos.

Podemos decir que la política de promoción de las exportaciones arroja resultados poco favorables. Este esquema de competitividad internacional requiere del establecimiento de nuevas políticas en varios cam-

pos: político, administrativo, económico, financiero e institucional, dentro del concepto de que el transporte marítimo debe constituirse en un elemento de apoyo al cabotaje y al comercio internacional. La actividad naviera, como otras actividades de la economía internacional, está evolucionando hacia economías de escala (grandes buques, grandes puertos), integración de funciones, concentración de agentes económicos (centralización de empresas y expertos), uso más intenso del contenedor, multimodalismo, todos ellos factores que prevalecerán en el siglo XXI. La preocupación de los armadores se evidencia en la necesidad de adecuarse rápidamente a ese nuevo modelo y prepararse para poder competir con éxito en ese nuevo escenario, tarea nada fácil, debido a la necesidad de enormes capitales, e igualmente existe preocupación por el liberalismo en asuntos marítimos y cuestionamiento a regímenes regulatorios en otros países. (EEUU y la Comunidad Europea).

De cualquier manera, es de absoluta importancia que el sector transporte marítimo nacional cuente con planes de Estado para un desarrollo equilibrado de la flota, ya que nuestra posición geográfica ofrece características estratégicas muy relevantes para el comercio latinoamericano y mundial. En este sentido, la inyección de capital privado que permita mejorar las condiciones actuales y enrumbar el servicio hacia una mayor eficiencia a los fines de hacerlo más competitivo, debe ser la columna vertebral de esta planificación, ya que el desarrollo del sector no depende exclusivamente de un buen sistema de incentivos.

La prioridad del fomento del transporte marítimo se define en el órgano nacional de planificación (CORDIPLAN); existe necesidad, por lo tanto, de que esa institución examine la importancia actual de conjugar las actividades del comercio internacional y contar con una adecuada flota nacional para impulsar el desarrollo de Venezuela.

El Negocio Naviero es importante por sí mismo, tanto por la generación de divisas como en su función empresarial a nivel marítimo o terrestre, todo lo cual se ejecuta bajo una sólida infraestructura y mediante cuantiosas inversiones. Además de su valor estratégico, es también vital como proveedora de los servicios de transporte en el tráfico exterior desde o hacia el país. Por todo ello, es importante una adecuada flota nacional, si no se quiere que los servicios de exportación e importación de Venezuela se encuentren dominados por los intereses de terceras banderas, en cuanto a transporte marítimo se refiere. Así mismo, como el país reclama un nuevo orden económico, es también importante disponer de los recursos humanos especializados eficientes y capaces, acor-

des con la política que se desarrolla en la actualidad en el sector transporte marítimo y en el sector comercio internacional.

Visto que el Negocio Marítimo en general es sumamente dinámico y competitivo en el entorno internacional y que dicha actividad se encuentra regida también por convenios internacionales, aprobados mediante leyes nacionales y otros instrumentos legales establecidos y que han sido modificados en función de la evolución que ha experimentado la actividad de transporte marítimo, la tecnología naval y el Comercio Marítimo Internacional, es necesario, por una parte, definir claramente las políticas que requiere la actividad naviera nacional para lograr igualarse con los niveles de esta actividad a nivel mundial, y por otra parte, es obligante el cumplimiento de los compromisos que a nivel internacional tiene suscritos la nación. Tanto la planificación operativa como la técnica y gerencial marítima deben cumplir las exigencias de los Convenios Nacionales e Internacionales de carácter tecnológico, jurídico y comercial, lo cual obliga a la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático a una permanente renovación de sus planes, programas, métodos, para convertirse en un ente rector y no sólo controlador.

CONDICIONES ACTUALES DEL SUBSECTOR MARINA MERCANTE

El desarrollo y progreso de las naciones siempre ha estado relacionado con la expansión de su comercio exterior, y la relación intrínseca de éste con el transporte marítimo es irrefutable, debido a que el transporte marítimo, históricamente hablando, ha constituido un factor de orden estratégico.

Al respecto, **CONSECOMERCIO (1993)** expresa: "...cómo es posible que Venezuela pretenda promover y suscribir acuerdos internacionales de integración y libre comercio careciendo de un instrumento dinamizador de la economía como es el transporte".

Lo cierto de esto, es que la flota bajo pabellón nacional está prácticamente desapareciendo y cada vez más los productos y mercancías del comercio exterior venezolano están siendo transportadas en buques de bandera extranjera, a pesar de que nuestro país cuenta con una situación geográfica privilegiada, que la convierte en un punto de referencia obligado del quehacer marítimo y donde su actividad comercial futura dependerá en gran parte de sus rutas acuáticas. Aun así no se ha montado de manera equilibrada una estructura exportadora adecuada, por

falta de una política de transporte que le permita al país ser generador de grandes volúmenes de carga, tanto de importación como de exportación.

La importancia de poseer una flota propia suficiente, eficiente, oportuna y moderna se debe a que el transporte marítimo participa directamente en el comercio exterior, movilizand o la carga desde y hacia los puertos venezolanos, ejerciendo una función reguladora en los fletes, contribuyendo con el equilibrio de la balanza de pagos y disminuyendo la dependencia que el país tiene en esta área de las naciones extranjeras.

Según Aurelio Fernández Concheso (1993), “los ingresos que obtiene la flota de determinado país provenientes de fuentes extranjeras tienden a quedarse en la economía del país de la flota y representan el equivalente de exportaciones”.

Lo anterior hace meditar respecto al reporte emitido por la revista *Gerente 500* (Octubre, 1993), en relación con la situación del transporte marítimo, donde se señala claramente que la flota nacional ha decrecido, ingresando después de la apertura económica diversas líneas extranjeras, lo cual ha dado como resultado que las áreas de decrecimiento se vean reflejadas sobre el transporte marítimo nacional y las exportaciones no tradicionales, que, según el reporte mencionado, no mejorarán hasta tanto no se desarrollen políticas integrales.

Un grupo de autores conformado por: Tiuna Benito Fernández (abogado), Mildred Cabrera (abogado), Medardo D’ambrosio (Cámara de Transporte), Joao Rodríguez (ASOCAV), Cecilia Benchimol (Ministerio de Transporte y Comunicaciones) y Francisco Villarroel (abogado), hicieron los siguientes señalamientos en el Capítulo IV: “Política de Transporte”, del libro de CONSECOMERCIO (1993) “Hacia una sociedad moderna”:

Uno de los graves problemas que enfrentamos hoy para equilibrar e internacionalizar nuestra economía es que durante años descuidamos la internacionalización de nuestra economía y la intrincada y difícil cadena del comercio exterior en sus aspectos más importantes, como son: Migratorios – Sanitarios – Aduaneros – Transporte – Seguros – Infraestructura Portuaria y Aeroportuaria.

Durante años desaprovechamos las enormes ventajas comparativas de nuestra privilegiada situación geográfica, nos olvidamos totalmente de nuestros mercados naturales, como son Latinoamérica y el área del Caribe para convertirnos

en compradores compulsivos de todo lo que producían en Europa y Estados Unidos.

...Hoy cometemos el gravísimo error de pretender montar una estructura exportadora dirigida hacia grandes bloques económicos... sin haber fusionado los eslabones de la cadena del comercio exterior. Es posible que el aspecto más olvidado en dicha cadena sea el relativo al transporte internacional. La importancia del transporte es evidentemente fundamental para el desarrollo económico de un país, sin embargo, muchas veces esta circunstancia pasa desapercibida.

Los medios de comunicación social han reseñado en los últimos meses que Venezuela está logrando grandes avances en las negociaciones relativas al comercio exterior, a los acuerdos y convenios que se han firmado y a los que ha llegado. Muchos libros resaltan reiteradamente la situación geográfica privilegiada del país y los grandes recursos que posee, sin embargo se debe meditar en lo siguiente:

Indudablemente, al observar el continente americano, la posición de Venezuela resalta por la situación geopolítica. No obstante, a simple vista, no podrá imaginar que, ante 2.813 kilómetros de costas, un país carezca prácticamente de una flota mercante adecuada.

ANALISIS E INCIDENCIAS DEL TRANSPORTE MARITIMO EN LA BALANZA DE PAGOS VENEZOLANA

Como es sabido, los sistemas de cuentas nacionales son producto de un diseño de aplicación universal y difícilmente permiten la obtención de información sectorial distinta a aquella para la que fueron diseñados. Por esa razón, la única información relacionada con el tema que nos ocupa que puede obtenerse de las mencionadas cuentas, es la vinculada con el valor de las importaciones y exportaciones y el saldo de fletes y seguros (transporte y seguros).

No obstante, existen dos variables cuyos cálculos permiten conocer el saldo del Balance Naviero de un país y la real contribución de la marina mercante a la Balanza de Pagos.

La contribución a la balanza de pagos está estructurada en dos partes: primero, como ahorradora de divisas, formada por los fletes de importaciones transportados en nuestros buques; segundo, como productora de divisas, constituida por fletes de exportaciones transportadas en buques nacionales, fletes y pasajes entre terceros países y pasajes de no residentes transportados en buques nacionales. La suma de estos subtotales dará como resultado el aporte bruto, al cual se le deducen los gastos en el extranjero de buques nacionales y pagos por arrendamiento de buques de otras banderas, para obtener el aporte neto.

A continuación se describe el comportamiento de la flota mercante nacional para las últimas tres décadas, en términos del Tonelaje de Registro Bruto, los datos aquí indicados fueron obtenidos en la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático del MTC, año 1998. Esta variable para 1972, se ubicó en 150.100 TRB, comenzando a incrementarse desde el año siguiente, cuando se promulgó la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante, hasta alcanzar su punto máximo en 1987, cuando se ubicó en 390.884 TRB, equivalente a un incremento del 160%, lo cual indica los efectos directos sobre la flota que tuvo la aplicación de la Ley de Protección. Como se sabe, a partir de 1989, comienza a desmontarse la política de protección y a ser sustituida por los esquemas de apertura comercial y libre acceso a las cargas, es decir, el neoliberalismo del transporte marítimo, lo que ocasiona que para 1992, disminuya a 225.131 TRB, valor que si bien es cierto es aún superior, cerca de 50% del alcanzado en el año base, es inferior al de 1987 en 165.753 TRB, lo cual equivale a un descenso del orden de 42.5%.

Para 1993, cuando ya ha madurado aún más el proceso de las nuevas políticas, la flota nacional alcanza un valor de 73.433 TRB, lo que equivale a un descenso de 76.667 TRB con respecto a 1972, lo cual, en términos relativos, equivale a una caída del 51.07%. Con relación a 1987, el descenso equivale a 317.451 TRB, y en términos porcentuales al 81,21%. Es decir, el tamaño de la Flota Nacional para 1993 es equivalente a poco menos de la mitad de su tamaño en 1972, y a poco más de un quinto del tamaño alcanzado en su valor máximo, lo cual se produjo en 1987.

DISTRIBUCION DE FLETES ENTRE BUQUES NACIONALES Y EXTRANJEROS (1972 - 1998)

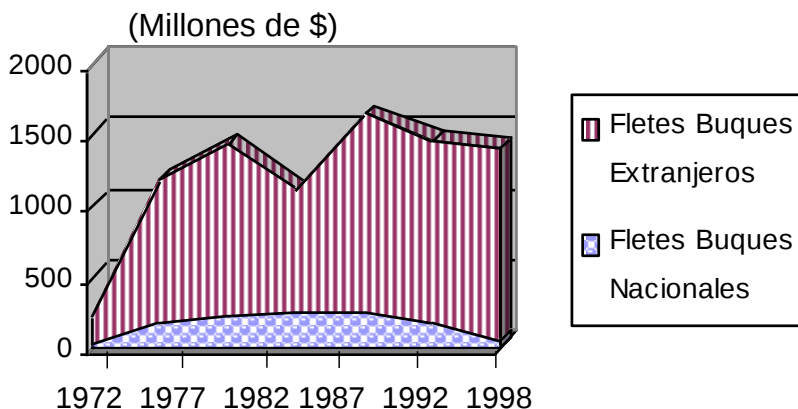
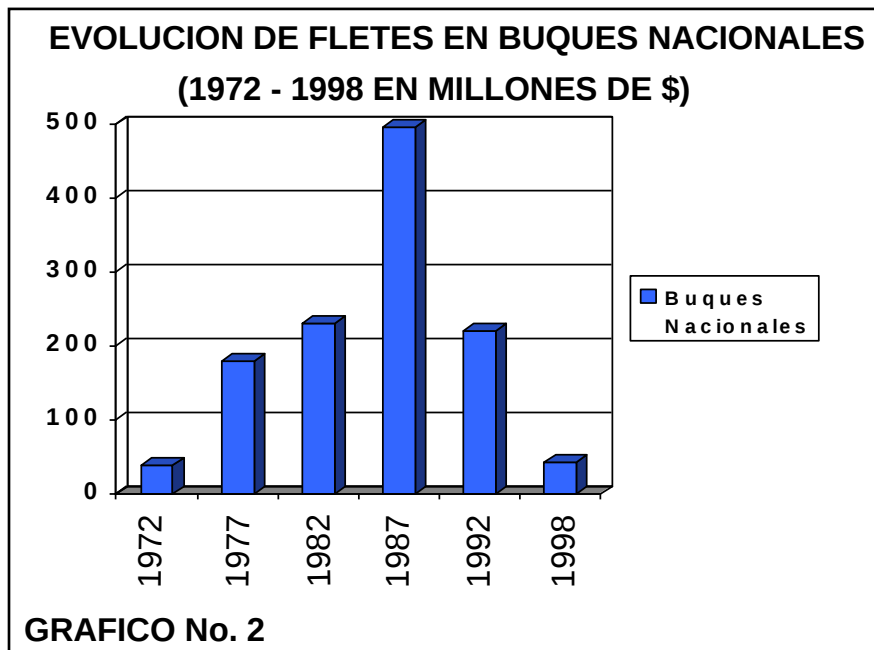


GRAFICO No.1

Como resultado de este comportamiento, la participación del buque venezolano en el comercio exterior que el país genera tiene un comportamiento similar, incrementándose sostenidamente hasta 1987, cuando alcanzó al 26,04%, es decir, más de 2,5 veces su valor mínimo en 1993, cuando se ubicó en 4,89% del total, o sea, poco menos de la mitad de su valor en 1972, cuando no existía aún el esquema proteccionista de mercado cautivo. La participación del buque extranjero en el acarreo del comercio tuvo en el mismo período, obviamente, un comportamiento contrario, alcanzando su mínimo en 1987 (83,86%) y su máximo en 1998 (97,11%).

En el Gráfico No. 1 se presenta el valor estimado de los fletes totales generados por el comercio exterior y su distribución entre buques nacionales y buques extranjeros. El valor total de los fletes ha mantenido un crecimiento constante, en todos los años bajo análisis, pasando de 249,5 millones de USA dólares en 1972 hasta 1.452 millones de dólares en 1993, lo cual significa que en ese período su valor se multiplicó por 6,3 veces respecto al año 1993.



Por su parte, el valor de los fletes captados por los buques nacionales se incrementó sostenidamente hasta 1987, cuando alcanzó su valor máximo de 270,29 millones de dólares, para luego descender hasta 70,40 millones de dólares en 1993 y a 44 millones de dólares en 1998.

En los Gráficos No. 2 y No. 3 se presenta el resultado de la comparación entre los fletes ganados por los buques nacionales y los pagados a buques extranjeros, es decir, la Balanza de Fletes.

EVOLUCION DE FLETES EN BUQUES EXTRANJEROS 1972 - 1998 EN MILLONES DE \$

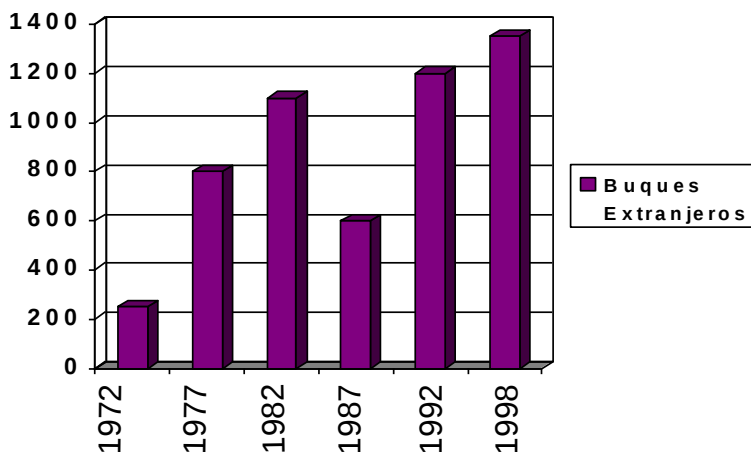


GRAFICO No. 3

Allí puede observarse que para todos los años considerados ha sido deficitario el saldo de la Balanza de Fletes, pasando de 189,6 millones de dólares en 1972, hasta ubicarse en 1987, año en que se logró la mayor participación del buque nacional en el transporte de nuestro comercio, en 497,42 millones de dólares, para luego duplicarse este valor deficitario en 1992 y casi triplicarse en el año 1993. El valor del déficit para 1993 equivale a casi siete (7) veces el valor del saldo correspondiente al ejercicio 1972, lo cual expresa claramente cómo se ha determinado la posición de la bandera nacional en el tráfico, en beneficio de las flotas de terceras banderas que han ido incrementando su participación en el tráfico del comercio exterior que el país genera. Para 1998 el valor del déficit asciende a ocho veces el valor del saldo correspondiente al ejercicio de 1972, es decir, un saldo deficitario de aproximadamente 1.300 millones de dólares.

Los datos y cifras indicados en este capítulo, no involucran al transporte marítimo de petróleo, el cual en Venezuela ha sido una actividad casi pareja a la producción de hidrocarburos, por estar dirigido desde el comienzo un alto porcentaje de dicha producción para la exportación, fa-

vorecida por una posición geográfica ventajosa y extensas áreas de costas. Sin embargo, el transporte marítimo de hidrocarburos ha sido relegado a un plano secundario; nuestro país sólo envía el crudo a bordo de embarcaciones que no han pertenecido, ni pertenecen en gran parte a empresas venezolanas.

PDV- Marina, S.A., Filial de Petróleos de Venezuela, S.A., fue creada el 29 de Noviembre de 1990 "...para integrar el recurso humano, el equipo, la flota y las operaciones que venían siendo conducidas por las filiales operadoras a través de sus respectivas gerencias de comercio y suministro" (Petróleos Informa, 1993, p. 8). De acuerdo con un documento difundido por la Gerencia General de Asuntos Públicos, la misión de la empresa es:

Garantizar como función prioritaria la ejecución de las actividades de transporte marítimo y servicios conexos requeridos a nivel nacional e internacional por PDVSA y sus filiales, atendiendo a estrictos criterios de seguridad, confiabilidad, rentabilidad y competitividad (PDV-MARINA, s/f, p. 1).

Se evidencia en la misión corporativa (razón de ser) de la empresa que la función prioritaria es garantizar la ejecución de las actividades de transporte marítimo; no obstante, las evidencias demuestran el alejamiento de dicha empresa con respecto a su misión, en virtud de que para septiembre de 1999 sólo se transportan en buques tanques venezolanos el 16% de los hidrocarburos que se exportan y apenas un 28% del cabotaje (aguas venezolanas) se efectúan con naves nacionales. Estos porcentajes se sustentan bajo la premisa de que PDV MARINA posee 20 buques; sin embargo, se debe resaltar que sólo 8 enarbolan el tricolor patrio, mientras los 12 restantes poseen bandera panameña, esto nos hace inferir que las cifras antes indicadas representan un porcentaje aún más bajo.

Lo descrito en el párrafo anterior tiene otro atenuante, el 16% de las exportaciones en buques tanque venezolanos no incluyen todos los contratos de compraventa FOB, que representan aproximadamente 950 millones de dólares, contra 200 millones de dólares en fletes que genera la empresa naviera petrolera venezolana.

CONCLUSIONES

Visto el diagnóstico anterior, se espera en este capítulo sentar las bases para la definición de políticas y medidas a ser estudiadas para el Desarrollo de la Marina Mercante.

A continuación se sintetizan las mismas:

- 1° Modernizar y adecuar el marco legal de la actividad del Transporte Marítimo Nacional con la normativa internacional vigente, para estar acorde con este sector a nivel mundial.
- 2° Reafirmar el Cabotaje como medio de transporte alternativo que coadyuve al desarrollo de la Marina Mercante.
- 3° Incorporar los Buques Tanque de la subsidiaria de PDV Marina, S.A., denominada Venfleet, bajo bandera nacional y tripulación venezolana.
- 4° Armonizar la normativa en el campo fiscal, a fin de que sea atractivo para el inversionista extranjero abanderar sus buques en Venezuela.
- 5° Generar acciones que permitan a los armadores privados, bajo la Bandera Nacional, participar en el Transporte Internacional de Hidrocarburos (Exportaciones).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARIAS, Arturo. (1997).** Comportamiento del Comercio Exterior y el Transporte Marítimo en Venezuela, en Escenarios de Política Comercial Proteccionista y de Libre Comercio. (Trabajo de Grado). Caracas: EESMM.
- BANCO MUNDIAL.(1993).** La Crisis del Transporte Marítimo. (Papel de Discusión). Washington: Banco Mundial.
- CAPRILES A., Magaly (1999).** Evolución de la Legislación en Materia de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional. (Trabajo de Grado). Caracas: EESMM.

CONGRESO DE LA REPUBLICA (1991). El Rumbo de la Política Naviera Nacional. Caracas: Comisión de Administración y Servicios del Senado de la República de Venezuela.

CONSECOMERCIO (1993). Hacia una sociedad moderna. Caracas: autor.

CORRALES, Clara A. (1998). Estudio de Factibilidad sobre el Incremento en el Nivel de Participación de PDV Marina en el Proceso de la Apertura Petrolera. (Trabajo de Grado). Caracas: EESMM.

FRANCO, Anibal J. (1991). Situación y Perspectiva de la Flota Petrolera Nacional. (Trabajo de Grado). Caracas: EESMM.

GRATEROL, Ramón E. (1994). Influencia del Comercio Marítimo Internacional en la Balanza de Pagos Venezolana. (Trabajo de Grado). Caracas: EESMM.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES (1994, 95, 96 y 97). Memoria y Cuenta. Caracas: autor.

NAVA I., H. F. (1996). Relación entre la Apertura del Sub-Sector de Marina Mercante en Venezuela y el Comportamiento de las Exportaciones No Tradicionales. (Trabajo de Grado). Caracas: EESMM.

OFICINA CENTRAL DE COORDINACION Y PLANIFICACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. (1995). Un Proyecto de País. Documentos del IX Plan de la Nación. Caracas: autor.

SILVA, José D. (1999). Impacto de las Reformas recientemente promulgadas de las Leyes que regulan el Sector de la Marina Mercante Nacional. (Trabajo de Grado). Caracas: EESMM.

SILVA S., Ramón A. (1995). Relación entre la Política de Subsidios al Sector de Marina Mercante y el Desarrollo de la Flota Mercante Nacional de los EEUU, Venezuela y la Unión Europea durante 1973-1994. (Trabajo de Grado). Caracas: EESMM.

VIERGUTZ, Alan (1996). "Ni Estado Controlador, Ni Mercado Neoliberal, Sino Todo lo Contrario", en Diario El Universal, Caracas.

Fundamentos Constitucionales de la Competencia Portuaria ✦

Por: José Alfredo Sabatino Pizzolante ✦

RESUMEN

En el marco del actual proceso constituyente, preocupa el tratamiento aparentemente superficial que se le está dando a la materia portuaria, ya que al parecer está a punto de incurrirse en el lamentable error de recoger la ambigua y confusa redacción del numeral 5 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, según la cual se transfiere a los Estados la competencia exclusiva de la administración y mantenimiento de los puertos públicos de uso comercial. Esto no sólo podría inducir a equívocos, sino que el insistir en su uso creará confusión, a juicio del autor, en el ejercicio de la competencia portuaria, todo ello en detrimento de su armónico desarrollo. De allí que resulte fundamental la revisión de dicha expresión, así como el debido fundamento constitucional que la competencia portuaria debería tener en la nueva carta magna. En este trabajo se analiza los antecedentes constitucionales de la competencia portuaria en Venezuela, con el fin de evaluar posteriormente los elementos críticos sobre la distribución de competencias, a la luz del proceso de

✦ Extracto de la conferencia dictada por el autor el día 28 de septiembre de 1999 en la Cámara de Comercio de Puerto Cabello, en el marco del acto de celebración del 62º Aniversario de la Asociación Naviera de Puerto Cabello.

✦ Abogado, Master (MSc) en Administración de Puertos, Universidad de Gales. Master (LL.M) en Derecho Marítimo, Universidad de Gales. Socio de la firma SABATINO PIZZOLANTE DESPACHO DE ABOGADOS. Gerente de CONSULTORES MARITIMOS ASOCIADOS, C.A. Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Marítimo. Miembro de la *International Bar Association*. Miembro del *Chartered Institute of Transport (MCIT)*. Miembro de la *International Association of Maritime Economists*. Miembro de la Asociación Internacional de Expertos Portuarios (Chile). Profesor de la Cátedra de Administración Portuaria en la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (Caracas).

descentralización. Con lo anterior como marco de referencia y discusión, el autor diserta sobre el alcance de la expresión "administración y mantenimiento de los puertos públicos de uso comercial", incluyendo un interesante análisis de derecho comparado respecto a las experiencias de España y Colombia en esta materia. El autor concluye, entre otros aspectos de relevante actualidad para el sector marítimo nacional, que el atribuir a los Estados la "competencia exclusiva" sobre los puertos públicos de uso comercial, plantearía una delicada situación que colocaría al Estado Nacional de espaldas a su función rectora y supervisora del sistema portuario nacional, anulando en la práctica la necesidad de una Ley Nacional de Puertos.

PALABRAS CLAVE: Puertos Públicos de Uso Comercial, Transferencia de Competencias, Descentralización, Proceso Constituyente.

INTRODUCCION

La eventual discusión y aprobación de la nueva Constitución que habrá de regir el destino de la República de Venezuela, ofrece una interesante oportunidad para la revisión de la distribución de competencias sobre los puertos, capaz de asegurar el desarrollo armónico del sistema portuario nacional en las décadas venideras. El tema en referencia se torna aún más significativo, cuando luego de leídas las "Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República" ⁽¹⁾, proyecto de texto constitucional presentado por el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, sorprende encontrar que en materia portuaria, dicho proyecto incurre en el lamentable error de recoger la ambigua y confusa redacción del numeral 5 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

En efecto, el mencionado artículo 11, numeral 5, de la Ley Orgánica de Descentralización, señala:

A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se

¹ CHÁVEZ FRÍAS, Hugo. Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República. Producido por La Piedra, Caracas, 1999, pp. 41-42.

transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) 7. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

El proyecto constitucional presentado por el Ejecutivo Nacional, por su parte, al tratar de las competencias de los Estados, establece que: "Son de la competencia exclusiva de los Estados: (...) 7. Vías terrestres estatales e interestadales, puertos y aeropuertos públicos de uso comercial; minas, salinas y ostrales y administración de tierras baldías".

Como podrá ser apreciado, el proyecto constitucional presentado por el Presidente Chávez Frías, no hace otra cosa que transcribir textualmente la expresión "Puertos Públicos de Uso Comercial", introducida en 1989 por la Ley Orgánica de Descentralización. No obstante, como lo apuntaremos más adelante, es nuestra opinión que dicha expresión no sólo podría inducir a equívocos, sino que el insistir en su uso creará confusión en el ejercicio de la competencia portuaria, todo ello en detrimento de su armónico desarrollo. De allí que resulte fundamental la revisión de dicha expresión, así como el debido fundamento constitucional que la competencia portuaria debería tener en la nueva carta magna.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA COMPETENCIA PORTUARIA

A lo largo del siglo XIX, y buena parte del presente, la competencia sobre los puertos fue ejercida por el Estado Nacional, el cual desarrolló la infraestructura portuaria, bien mediante la ejecución directa de la misma, tal fue el caso de Puerto Cabello, o mediante la figura de la concesión, como sucediera con el puerto de La Guaira. Así, las Constituciones de 1858, 1874, 1891 y 1893 atribuían a la Legislatura Nacional o Congresos "Resolver todo lo relativo a la habilitación y seguridad de los puertos y costas marítimas y fluviales".

La competencia del Poder Nacional sobre los puertos, no varía con las Constituciones de 1901 y 1904, las cuales al tratar sobre las Bases de la Unión, establecían que los Estados de la Unión se obligaban "A reservar al poder federal toda jurisdicción legislativa y ejecutiva concerniente a la navegación marítima, costanera y fluvial y a los muelles y caminos nacionales".

En las subsiguientes Constituciones (1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945) encontraremos disposiciones más o menos similares, que reservan al Poder Federal todo lo relativos a los muelles y las obras para desembarque en los puertos. Esta redacción sufre una ligera modificación en la Constitución de 1947, al señalar: "El Gobierno Nacional podrá establecer en el territorio de los Estados los fuertes, muelles... y demás obras necesarias para la administración nacional".

Un cambio significativo, no obstante, va a ser introducido en la Constitución de 1961, pues si bien es cierto que el art. 136, ordinal 20º, estableció como de la competencia del Poder Nacional: "Todo lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias", no menos cierto es que el art. 137 estableció un mecanismo conforme al cual dicha competencia podría ser objeto de descentralización a los Estados o a los Municipios: "El Congreso por el voto de las 2/3 partes de los miembros de cada cámara podrá atribuir a los estados o a los municipios determinadas materias de la Constitución Nacional, a fin de promover la descentralización administrativa".

Fue en ejecución de este dispositivo constitucional que en 1989, se dicta la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público **(2)**, instrumento éste que permitió, entre muchas otras, la descentralización de la competencia portuaria respecto de los "Puertos Públicos de Uso Comercial". El proceso de transferencia portuaria del INP (Poder Central) a los Estados regionales era, por demás, bastante sencillo, toda vez que para ello las Asambleas Legislativas de los Estados portuarios procedieron a dictar las Leyes Especiales de asunción de competencia, tal y como ocurrió con la Ley Mediante la cual el Estado Carabobo asume la Competencia Exclusiva sobre sus Puertos de Uso Comercial y Crea el Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello **(3)**.

2 Sancionada el 28 de diciembre de 1989, y publicada en la Gaceta Oficial No. 4153 Extraordinaria de fecha 28-12-89.

3 Gaceta Oficial del Estado Carabobo No. 422 Extraordinario, de fecha 9 de Marzo de 1991.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS, A LA LUZ DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Todo este proceso de descentralización portuaria, es importante señalarlo, estuvo caracterizado por la ausencia de una ley marco, quizás una Ley Nacional de Puertos o equivalente, que estableciera los principios básicos conforme a los cuales la asunción de competencias por parte de los Estados regionales, habrían de regirse; en la práctica esto significó la promulgación por parte de las Asambleas Legislativas, de leyes regionales de puertos de pobre redacción y contenido, así como la inaplicable ausencia de un organismo gubernamental nacional que dirigiera el proceso. Lo anterior determinó, ya lo hemos escrito en otra parte,

...que el proceso de reformas portuarias en Venezuela fue visto por los Estados regionales y los gobernantes de turno, como un 'vehículo de asunción de competencia', antes que como un elemento fundamental del proceso de transformación económica, necesario para el desarrollo de nuestro comercio internacional. De otra manera, uno no puede explicarse cómo las leyes de puertos regionales fueron concebidas como instrumentos de limitado y ambiguo contenido, que tenían como finalidad fundamental garantizar el absoluto control de los puertos por parte de las Gobernaciones de Estado, antes que crear entes dinámicos orientados al mercado, capaces de adaptarse al nuevo esquema de servicios privados entonces recién implantado. Una lectura somera de estas leyes regionales de puerto, nos revela la poca creatividad de sus legisladores, quienes prefirieron "copiar" muchos de los artículos contenidos en la vieja Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y su Reglamento, sin detenerse a pensar que dichos instrumentos legales respondían a una organización portuaria -de la cual surge el Instituto Nacional de Puertos- con la que precisamente se quería terminar. **(4)**

Todo este cuadro someramente dibujado, dio nacimiento a un sistema portuario anarquizado, en el que los puertos regionales, mediante un ac-

⁴ SABATINO PIZZOLANTE, José Alfredo. *Los Puertos en Venezuela: De la Descentralización a la Constituyente*. (En Preparación).

cientado programa de ENSAYO y ERROR, se extralimitan en la competencia que les ha sido transferida y, peor aún, desconocen cualquier tipo de control y supervisión del Poder Nacional.

Así, en Agosto de 1993, cuando se publica en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 4.616, la Reforma Parcial del Reglamento Interno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por medio de la cual se crea la Dirección de Puertos, dependiente de la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático, ente éste a través del cual el Poder Nacional pretendió ejercer control sobre los puertos regionales ⁽⁵⁾, éstos reaccionaron inmediatamente con la creación de una Asociación que habría de agrupar los puertos regionales, la cual alegaba la incompetencia del MTC para dictar "lineamientos, políticas, ni planes técnicos en materia portuaria", y desconocía toda autoridad de la Dirección de Puertos sobre ellos, sobre la base -justo es reconocerlo- de razonados argumentos jurídicos de ilegalidad, pero además, resultado de una estrategia política de desconocer todo control del poder central, toda vez que la competencia portuaria le había sido transferida de manera absoluta.

En la práctica, lamentamos decirlo, la Dirección de Puertos no pasó de ser un ensayo poco exitoso de autoridad portuaria nacional, cuyos objetivos encontraron oposición en la descentralización misma. Todo lo anterior no fue sino la lógica consecuencia de un mecanismo de descentralización que, al menos en materia portuaria, no ha resultado tan exitoso como muchos esperamos, pues ha dado nacimiento a un sistema portuario en el que abundan las lagunas legislativas, se invaden competencias con facilidad asombrosa y, para el deleite de los juristas y los políticos con ínfulas de tales, un cuerpo legislativo portuario en el que las "interpretaciones de la norma" se han convertido en la regla.

ALCANCE DE LA EXPRESION "ADMINISTRACION Y MANTENIMIENTO DE LOS PUERTOS PUBLICOS

⁵ El art. 25 del Reglamento Interno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, le atribuye a la Dirección de Puertos, entre otras funciones, el "Velar por la observancia de los lineamientos, políticas, planes y decisiones emanados del Ministerio de Transporte y Comunicaciones por órgano de la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático, actuando como autoridad portuaria nacional".

DE USO COMERCIAL"

A todo este estado de cosas, y a las muchas lagunas, ha contribuido de manera determinante la expresión "Administración y Mantenimiento de Puertos Públicos de Uso Comercial", prevista en la Ley de Descentralización. De allí que valga la pena entrar a considerar su significado y alcance.

Es de hacer notar que a pesar de la inclusión de tal expresión en la Ley de Descentralización, ningún instrumento jurídico definía qué debía entenderse como "Puertos Públicos de Uso Comercial", mucho menos qué comprendía la "Administración y Mantenimiento" de los mismos **(6)**. De tal manera que al momento de sancionarse la Ley de Descentralización se entendió por "Puertos Públicos de Uso Comercial", todos aquellos que se encontraban bajo el control y administración del Instituto Nacional de Puertos (INP). Después de todo, lo que se perseguía era la liquidación del INP y, en consecuencia, la transferencia de todos los puertos bajo su control -Puertos Públicos de Uso Público **(7)**- a los Estados

6 No ocurrió lo mismo con los terminales portuarios privados, los cuales se regían por el Reglamento Parcial de la Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, sobre Concesiones Especiales para la Operación y Administración de Puertos Privados, de fecha 15-8-90. El artículo 1º de dicho Reglamento, distingue entre los Puertos Privados de Uso Público, esto es, "los destinados a la prestación de servicios portuarios cuya explotación constituye una actividad comercial independiente no accesoria a la industria principal del operador"; y, por otra parte, los Puertos Privados de Uso Privado, es decir, "los destinados a la prestación de servicios portuarios a determinados usuarios y que constituyen una actividad accesoria a la industria principal del operador, sin perjuicio de que pueda destinar algunas de sus instalaciones al uso público, eventual o permanente, siempre que tal circunstancia no desvirtúe su carácter principal de puerto privado de uso privado".

7 Es interesante mencionar también una cuarta categoría que corresponde a los "Puertos Públicos de Uso Privado", categoría ésta que corresponde a los puertos de propiedad pública o construidos mediante la inversión de capital público, cuyo uso, en oposición a los puertos de uso comercial, está restringido a determinados usuarios. Dentro de esta categoría encuadran, por ejemplo, los terminales petroleros en nuestro

regionales para su "administración y mantenimiento", ello mediante el mecanismo previsto en la Ley de Descentralización.

Clara como parece la denominación "Puertos Públicos de Uso Comercial", no obstante, una que otra Ley Regional de Puertos incurrió en el desliz de tratar de regular a los "Puertos Privados", a pesar de estar sometidos éstos a un Reglamento particular, como lo mencionáramos antes. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Puertos del Estado Anzoátegui, cuyo artículo 1º establecía: "...El Estado ejercerá, además, la supervisión y vigilancia sobre los puertos privados, sean éstos de uso privado o de uso público, en resguardo de su seguridad y de la preservación del ambiente y de los recursos naturales, pudiendo celebrar con sus propietarios o administradores, los convenios que estime necesario" (8).

Aun en aquellos casos en donde tales Leyes Regionales de Puerto, no cometieron el desliz de incluir dispositivos legales que afectaran a los Terminales Privados, los entes administradores portuarios, entre ellos el Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello, pretendió ejercer control sobre Ventterminales, un terminal privado de uso privado, ubicado dentro del Municipio Autónomo Puerto Cabello.

Pero qué hay del alcance de la expresión "Administración y Mantenimiento". Pues bien, la ausencia de un instrumento legal que la defina también ha creado confusión e interpretaciones contrapuestas.

Autores como Lovera Viana (9) insisten en el carácter pleno de la competencia portuaria asumida por los Estados regionales, afirmando que el origen histórico de la expresión "Administración y Mantenimiento" en el contexto de las discusiones de la Ley Orgánica de Descentraliza-

país.

8 Gaceta Oficial del estado Anzoátegui No. 101 Extraordinario, de fecha 4 de Agosto de 1992 ; esta Ley de Puertos sufriría una modificación a finales de 1997 (Gaceta Oficial del Estado Anzoátegui No. 513 Extraordinaria, de fecha 16 de Diciembre de 1997), la cual incluye en su art. 1º una redacción similar. Por otra parte, el art. 2º de la Ley de Puertos del Estado Carabobo reproduce, más o menos, este contenido.

9 LOVERA VIANA, Alberto. *Régimen Legal de Puertos Venezolanos*. Asociación Venezolana de Derecho Marítimo, 1995, pp.11-29.

ción, se inspira en el art. 33, ordinal 6º, de la Ley Orgánica de la Administración Central, que atribuye al Ministerio de Transporte y Comunicaciones competencia sobre: "El planeamiento, los estudios, los proyectos, la construcción, la operación y el mantenimiento de los puertos y canales de navegación, muelles, embarcaderos y demás obras, instalaciones y servicios conexos con las operaciones de los buques en puerto". Este autor concluye diciendo que "El legislador consideró que las primeras funciones enunciadas en la norma transcrita, son actividades administrativas y que la restante, es decir, el mantenimiento, si bien es función propia de la administración, debe considerarse separadamente por su connotación tributaria (...) Para el legislador, 'administración' comprende todo lo que no es 'mantenimiento', en la norma citada, es decir: 'El planeamiento, los estudios, los proyectos, la construcción (y) la operación (...) de los puertos" **(10)**.

Por el contrario, Linares Benzo afirma que las transferencias de competencias del poder central a los Estados regionales, no puede significar una cesión absoluta e ilimitada, pues "ya que de ese modo se estaría alterando el reparto competencial que establece la Constitución por un cauce distinto a los mecanismos de modificación que ella prevé: la enmienda (artículo 245) y la reforma (artículo 240)". Este autor señala que el mecanismo del artículo 137, "sólo permite establecer titularidades subordinadas a la potestad nacional en cabeza de los Estados, sin que el Poder Nacional pueda enajenar su competencia en las materias atribuidas. En otras palabras, el Poder Nacional sigue manteniendo sus competencias en las materias que el artículo 11 transfiere a los Estados, y por ello subsisten los poderes de supervisión y control inherentes a esa titularidad. Esos poderes se ejercerán mediante las leyes que dicte el Congreso de la República, respetando el ámbito de las materias atribuidas conforme al artículo 11" **(11)**.

Si bien es cierto que Lovera Viana ensaya una interpretación del alcance de la expresión "Administración y Mantenimiento", por demás ex-

10 Op. cit., pp.14-15.

11 LINARES BENZO, Gustavo José. *Leyes Nacionales y Leyes Estadales en la Federación Venezolana*. EJV, Caracas,1995, p.116.

tensiva ⁽¹²⁾, compartimos el criterio de Linares Benzo en el sentido de que la transferencia portuaria no puede significar una cesión absoluta e ilimitada a favor de los Estados regionales, pues de lo contrario, tal situación afectaría al conjunto del sistema portuario nacional, coartando así su desarrollo estratégico en función de las políticas del Estado Nacional. En otras palabras, se impone la necesidad de que el Estado, a través del Congreso de la República, dicte una Ley Nacional de Puertos, mediante la cual se controle y supervise la actividad de las administraciones portuarias regionales, creando un sistema homogéneo que garantice la marcha del sistema portuario como un todo, en el contexto de la infraestructura de transporte.

Y es aquí donde cabe preguntarse por qué no tenemos esta Ley marco de la actividad portuaria. La respuesta es, sin duda, falta de voluntad política, pero muy especialmente por la manera tan *sui generis* como operó el proceso de descentralización portuaria, en la que primero los Estados regionales asumieron la competencia sin limitación ni parámetro alguno, y luego se pretendió crear un ente nacional que habría de controlarlos.

12 Interpretación ésta incluida en el art. 1º de la Ley de Puertos del Estado Anzoátegui, el cual señala: "Corresponde al Estado Anzoátegui la administración, operación, mantenimiento, construcción y desarrollo de puertos públicos de uso comercial en su territorio". Otras leyes portuarias se han limitado al uso genérico de la expresión administración y mantenimiento", pero aun así algunas administraciones portuarias regionales se empeñan en hacer uso de la interpretación extensiva de la expresión "administración y mantenimiento", toda vez que algunas han legislado sobre espacios acuáticos sobre los cuales el Estado Nacional ejerce competencia exclusiva, como sucede con los derechos por Fondeo; mientras que otras leyes, como las del Estado Carabobo, señalan que la expresión en cuestión comprende: "Realizar las inversiones necesarias en lo referente a la responsabilidad del Instituto en relación a la protección y al resguardo de las aguas marinas y zonas costaneras del Estado, la infraestructura física y los servicios de la ciudad de Puerto Cabello" (art. 7º, numeral 11, de la Ley de Puertos del Estado Carabobo). Otra de la extralimitación competencial más evidente de estas Leyes Regionales de Puertos, es la referida al régimen de responsabilidad, materia ésta reservada por la Constitución de 1961 (art. 136, ord. 24º) al Poder Nacional.

Para nosotros no cabe la menor duda de que en la víspera de la aprobación de una nueva Constitución, muchas de las lagunas existentes en la legislación portuaria actual, así como los ámbitos competenciales del Estado Nacional y las regiones, podrían ser solucionadas adecuadamente y en el mejor interés de todos los niveles de gobierno (Nacional, Estatal y Municipal).

No obstante, resulta preocupante la propuesta del proyecto constitucional del Presidente Chávez Frías, pues al atribuir a los Estados regionales **(13)** la "competencia exclusiva" sobre los puertos públicos de uso comercial, el Estado Nacional estaría renunciando a cualquier control sobre aquéllos. Es más, la promulgación de una Ley Nacional de Puertos ya no tendría sentido, al menos como un mecanismo regulador del sistema portuario nacional.

De mucha ayuda resulta, entonces, el echar mano del Derecho Comparado y el analizar otras experiencias, que nos permitan el debido tratamiento constitucional de la materia portuaria.

LAS EXPERIENCIAS DE ESPAÑA Y COLOMBIA

España ha desarrollado en los últimos veinte años, toda una doctrina bien elaborado sobre la distribución de competencias entre el Estado Nacional y las Comunidades Autónomas, la cual merece la pena de ser estudiada. En este sentido el Tribunal Constitucional ha contribuido de manera decidida a la elaboración de un cuerpo jurisprudencial, sin parangón en el resto de los países de derecho codificado.

Esta distribución de competencias entre ambos niveles de la administración, por otra parte, se ha visto cimentada con la promulgación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuyo objetivo prioritario fue el delimitar el campo competencial del Estado en esta

13 Es importante señalar que el proyecto en referencia establece que: "Los estados pueden descentralizar y transferir a los municipios los servicios y competencias que éstos gestionen...", aunque en la práctica es altamente improbable que la competencia portuaria, generadora de sustanciales recursos económicos, pueda ser transferida a un municipio.

materia, con arreglo a los artículos 148.1.6ª y 149.1.20ª de la Constitución Española de 1978.

Así, la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva sobre "Puertos de Interés General" en su artículo 149.1.20ª; y en el artículo 148.1.6ª declara que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre "los puertos de refugio, los puertos (...) deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales". Sobre esta base constitucional, las Comunidades Autónomas asumieron competencias sobre la materia de puertos. Las formulaciones estatutarias pueden clasificarse en los tres grandes grupos que a continuación se refieren.

De acuerdo a la legislación portuaria Española (art. 3º) se entiende por "Puertos Comerciales" los que en razón a las características de su tráfico reúnen condiciones técnicas, de seguridad y control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias, entendiendo por tales las operaciones de estiba, desestiba, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías de cualquier tipo, en volumen o forma de presentación que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones especializadas.

Por otra parte, el art. 5º definió qué debía entenderse como "Puertos de Interés General", reconociendo como tales aquellos en los: **a)** Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales; **b)** Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma; **c)** Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional; **d)** Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado; **e)** Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

A pesar de lo extraordinariamente sencillo que parece esta distribución de competencias, sin embargo muchos son los Recursos de Inconstitucionalidad ejercidos por las Comunidades Autónomas, que el Tribunal Constitucional ha tenido que resolver.

Colombia, por otra parte, cuya experiencia constituyente es de reciente data, goza hoy por hoy de un sistema portuario en el que las dis-

tribuciones de competencias entre el Estado y los entes administradores, Sociedades Portuarias Regionales, se encuentran perfectamente delimitadas.

Sin entrar a atribuir expresamente la competencia portuaria a ningún órgano, la Constitución de Colombia se limita en sus artículos 333 y 334 a fijar los parámetros conforme a los cuales la actividad privada habrá de desarrollarse, y el rol que debe jugar el Estado. Así, el art. 334 señala:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurará que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Es con arreglo a estas disposiciones y al art. 32 de la Constitución de 1886, que se dicta la Ley de 1991, o Estatuto de Puertos Marítimos, para la dirección general de la actividad portuaria, pública y privada, la cual estará a cargo de las autoridades de la república, que intervendrán en ella para planificarla y racionalizarla. El art. 1º de dicho Estatuto establece que "Tanto las entidades públicas, como las empresas privadas, pueden constituir sociedades, mantener y operar puertos, terminales portuarios, o muelles y para prestar todos los servicios portuarios, en los términos de esta ley".

REFLEXIONES FINALES

Con base a todo lo antes expuesto, resulta claro que es urgente incluir mecanismos dentro de la nueva Carta Magna, que garanticen una

adecuada distribución de las competencias, entre el Estado Nacional y los Estados regionales.

En este sentido nos parece que atribuir a los Estados la "competencia exclusiva" sobre los puertos públicos de uso comercial, plantearía una delicada situación que colocaría al Estado Nacional de espaldas a su función rectora y supervisora del sistema portuario nacional, anulando en la práctica la necesidad de una Ley Nacional de Puertos.

Surge la necesidad, en consecuencia, de revisar esta disposición, para sentar las bases que permitan más tarde tener el fundamento para la discusión y promulgación de una Ley portuaria de carácter nacional, no para re-centralizar los puertos, tampoco para restarles autonomía de gestión, sino para promover el desarrollo armónico del sistema portuario nacional. El caso Español y Colombiano, aunque diferentes en esencia, demuestran que la existencia de una Ley de Puertos de carácter nacional, y de entes de carácter nacional que rijan el proceso -los entes Puertos del Estado, en España, y la Superintendencia General de Puertos, en Colombia- no está de ninguna manera reñida con la existencia de puertos autónomos o descentralizados.

Hoy, cuando el sistema portuario se encuentra en total anarquía y las competencias sobre los puertos públicos de uso público, los terminales privados, los pesqueros, las marinas deportivas y demás instalaciones portuarias no están claramente definidas, una distribución competencial de rango constitucional resulta imperativa. Preocupa observar a las administraciones portuarias regionales, considerando y discutiendo el desarrollo de puertos especializados dentro de sus jurisdicciones, sin la menor planificación del impacto que estos desarrollos podrían tener sobre el sistema portuario nacional y determinados puertos que lo conforman. El desarrollo del puerto de San Francisco Javier, en Anzoátegui, Puerto de La Mar, en Margarita, Puerto América, en el Zulia, y el terminal turístico y el de contenedores (Area VII) del puerto de Puerto Cabello, son claros ejemplos de lo anterior.

Los Estados regionales, indudablemente, tienen derecho a la "Gestión" o "Administración" de los puertos públicos de uso público, siempre bajo el modelo de la Privatización de Servicios, en términos que le garanticen también una significativa participación en los ingresos de explotación; no obstante, el Estado Nacional, al menos en el caso venezolano, debe garantizarse la "Titularidad", "Control" y "Supervisión" de esta ges-

ción y explotación, en el mejor de los intereses de un Sistema Portuario Nacional, que debería formar parte de una Estrategia Nacional de Transporte, de carga y pasajeros, en la que los proyectos de desarrollo de la red ferroviaria, puertos (en todas sus categorías: marítimos, fluviales, pesqueros, turísticos, deportivos, etc.), aeropuertos, autopistas y carreteras, puedan engranar en perfecta armonía, para así contribuir a la logística del transporte y el comercio internacional.

El Estado Nacional tiene una oportunidad excepcional para hacer una revisión detallada de la distribución competencial en materia de puertos, en los términos de la nueva Constitución. Estas reflexiones no pretenden otra cosa que iniciar esta discusión, en la que tantos intereses se contraponen, pero de la que se beneficiaría sobremanera toda la Comunidad Portuaria.

Reflexiones sobre la Gestión de Calidad en la Educación
y en la Enseñanza Náutica en Venezuela

Por: José Gaitán Sánchez ✦

RESUMEN

Pese a su naturaleza institucional, el presente ensayo se inicia por la discusión de los rasgos fundamentales de la sociedad contemporánea, derivados del fenómeno socio-histórico de la revolución de la información y la comunicación, y sus impactos culturales en general y organizacionales en particular. La sociedad del conocimiento a que dicha revolución ha dado origen replantea el rol de la educación a todo nivel, la cual no puede continuar ajena a los nuevos desarrollos y a la exigencia insoslayable de una mayor calidad. El paradigma de gestión de calidad aplicado a las organizaciones educativas en general, y específicamente a las instituciones de educación superior, es la consecuencia natural del más amplio cambio de paradigmas que se difunde hoy día en todas las organizaciones y actividades humanas y que colocan al conocimiento, fundamentado en la información y la comunicación, como el pilar de la civilización del siglo XXI. En ese contexto, la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM) viene haciendo esfuerzos considerables para no quedar rezagada y evitar poner en peligro el logro de sus fines institucionales. Desde hace varios años ha formulado planes de desarrollo que abarcan desde la implantación y certificación de su Sistema de Aseguramiento de la Calidad, hasta la transformación del Instituto Universitario de la Marina Mercante (IUMM) en Universidad. En relación a esa última meta, a finales de 1999 se han conjugado todos los factores que eran necesarios para hacer factible ese sueño tan largamente anhelado: convertirnos en Universidad Marítima. La conjugación de los factores de factibilidad del proyecto han trascendido la idea original para conferirle dimensión internacional: la Universidad Marítima del Caribe. Esto impone retos institucionales al IUMM que, por su envergadura, se corre el riesgo

✦ Coordinador Académico de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante. Primer Oficial de la Marina Mercante. Licenciado en Ciencias Náuticas (IUMM). Especialista en Desarrollo Organizacional (UCAB). Magister en Gerencia de la Educación (UPEL). Profesor Asociado de la EESMM.

de no superar, debido a fenómenos de cultura organizacional y resistencia al cambio. En el presente trabajo se expone algunas reflexiones al respecto.

PALABRAS CLAVE: Gestión de Calidad, Calidad de la Educación Superior, Sociedad del Conocimiento, Enseñanza Náutica, Universidad Marítima, Universidad del Caribe.

GESTION DE CALIDAD EN EDUCACION Y LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

A lo largo de los últimos veinte años la sociedad ha experimentado un proceso de cambio de naturaleza estructural, cuya velocidad de transformación ha sido tan vertiginosa como nunca antes en la historia de la Humanidad. El progreso científico-tecnológico, que cada vez ejerce mayor influencia, junto con el carácter globalizado de las economías y el aumento en el grado de internacionalización en las relaciones económicas y sociales, constituyen tan sólo algunas de las causas que, a la par de sus interacciones, permiten explicar ese acelerado estado de cambio permanente en el que estamos inmersos.

La velocidad en la acumulación de conocimiento científico y la optimización de la tecnología en los países desarrollados, llamados del Primer Mundo, representa una brecha para los países del Tercer Mundo que afecta sus sistemas educativos, lo cual impone el necesario replanteo del paradigma que ha impedido que se realicen cambios de fondo en el sistema educativo venezolano durante el presente siglo. Sin desconocer la particularidad de la educación en su misión, ni su elevado cometido social, ni la cuota de especificidad propia de las instituciones educativas, lo cierto es que sin un cambio profundo en la conceptualización de los centros de educación superior, tanto como organizaciones, así como en sus prácticas de gestión, la educación venezolana continuará con serias dificultades para adaptarse a los nuevos tiempos, lograr mejores estándares de calidad para todos y contribuir substancialmente al progreso social y económico del país.

La importancia de la dimensión organizacional, la captación de su complejidad desde una perspectiva sistémica y la implantación de estrategias de gestión acordes con esa visión, representan una combinación de factores críticos de éxito para la mejora de nuestro sistema educativo.

La sociedad postindustrial ha rebasado ya el umbral de la llamada

sociedad del conocimiento y avanza inexorablemente hacia el predominio de la inteligencia en red y del conocimiento como principales factores de progreso económico. Para hacerse una idea de la magnitud de estas transformaciones, baste mencionar que a escala mundial la producción de software informático, producto de la inteligencia humana, constituye la principal fuente de valor agregado en el comercio internacional; en la fabricación de “chips” el costo de los materiales representa menos del 1% del costo total. Tanto en su producción como en la de todos aquellos sistemas que tienen en el “chip” su componente fundamental, el elemento más precioso es el **saber** asociado a su concepción y a su desarrollo.

Recientemente, la Asociación de la Industria Electrónica del Japón (EIAJ) ha estimado que las nuevas actividades vinculadas a la sociedad de la información, tales como la telemática, el teletrabajo y la enseñanza a distancia, podrían alcanzar en el último quinquenio del presente siglo la envergadura de las industrias electrónicas o del automóvil, lo que supone una cifra del orden de los 527.000 millones de dólares anuales.

Ante esta situación, la educación refuerza su condición de elemento de carácter estratégico para el progreso social y económico de las naciones, y la mejora de la calidad educativa se convierte en un objetivo fundamental de todos los países, especialmente de los que se encuentran en vías de desarrollo.

Según la UNESCO (1998), no es sólo el conocimiento específico, directamente vinculado al mundo del empleo, el que resulta afectado por los fenómenos de revolución informática de la sociedad, sino que los conocimientos fundamentales, las formas de pensamiento avanzado y las competencias cognitivas de carácter general constituyen, en el momento presente, ingredientes indiscutibles de un capital humano de calidad y la mejor garantía de adaptación a exigencias de cualificación y a entornos profesionales francamente dinámicos.

No es casualidad que haya sido el mundo empresarial el primero en reaccionar frente a este nuevo panorama, ni que haya redefinido la noción de calidad para incorporar al **cliente** en el núcleo mismo del concepto. La visión del destinatario o receptor del producto, sea éste un bien o un servicio, se ha convertido en una referencia fundamental a la hora de establecer lo que tiene calidad y lo que no la tiene.

Algunos investigadores han identificado a la sociedad postcapitalista como la sociedad de las organizaciones, en las cuales el individuo es reconocido como persona, sus ideas y competencias son valorados y puestas al servicio de un proyecto común, en un marco en donde la ética

de la obligación es sustituida por la ética de la responsabilidad. A la vista de esto, tampoco debemos considerar una casualidad que este nuevo concepto de calidad amplíe la noción de cliente, para abarcar a cualquier miembro de una organización que con su aporte genere valor agregado y contribuya a su mejora, destacando la importancia de la cultura y de la ética en la empresa.

Esa personalización que comporta la nueva filosofía de gestión de las organizaciones, esa acentuación en su interés por las personas, sean éstas externas o internas a la organización, puede interpretarse como un mecanismo de adaptación a las nuevas exigencias del contexto socio-histórico que es característico de las sociedades avanzadas.

El sistema educativo y, en particular, el sistema de educación superior, constituyen subsistemas del sistema social, de modo que ese importante dinamismo del entorno afectará inexorablemente -lo está haciendo ya- a los centros educativos. Por ello se hace necesario disponer de un marco referencial que, a modo de paradigma, sirva de rumbo, permita anticiparse al futuro y administrar los cambios con el fin de hacer de ellos oportunidades de mejora. La Gestión de Calidad, y la filosofía de gestión de las organizaciones que la sustenta, por su perspectiva globalizadora, constituyen referentes adecuados para promover la mejora continua de las instituciones universitarias al incluir conceptos, valores, principios y métodos que son perfectamente transferibles al ámbito educativo.

Cuando se compara de un modo sistemático el patrón de comportamiento de las universidades exitosas con el correspondiente a las empresas que triunfan, se descubre tal colección de analogías que resulta difícil sustraerse a la convicción de que, más allá de sus evidentes diferencias, es mucho más importante lo que tienen en común que lo que las distancia. El papel de un liderazgo efectivo que conduce a la organización hacia los objetivos que le son propios, el interés por las personas que se convierten en el eje de la organización, una cultura compartida que otorga fuerza y solidez a los compromisos individuales y los orienta en una misma dirección y, finalmente, el dominio de sus respectivas áreas de actividad, constituyen los cuatro pilares fundamentales en los que reposa la excelencia, tanto de las empresas como de las universidades.

La importancia de las personas en las organizaciones, la calidad como responsabilidad individual, el trabajo bien hecho como exigencia de esa responsabilidad y como fuente de satisfacción personal, la participación, la colaboración y el trabajo en equipo como elementos fundamentales de la organización, el reconocimiento, como signo de humanidad del

que lo otorga y del que lo recibe, definen ese trasfondo ético que es característico de la Gestión de Calidad y explica, en gran medida, el buen funcionamiento de aquellas organizaciones que lo asumen como propio.

Pero, además, la Gestión de Calidad comporta una metodología fundamental que se aproxima a ese modo de hacer las cosas típico del método científico y de la ciencia moderna. La existencia de procedimientos de mejoramiento, basados en observaciones empíricas cuantificables, es compartida por el método científico, pauta metodológica general que a través del Ciclo de Deming se particulariza para la comprensión, predicción y control del fenómeno organizacional. Quizás por ello se ha llegado a afirmar que, en una organización de calidad, los empleados trabajan como científicos; y es que ese modo de obtener conocimiento de la realidad y actuar sobre ella con fines de control, es lo que permite explicar el progreso de las ciencias fácticas y de las organizaciones que aplican programas de mejora continua de la calidad.

A la luz de las anteriores reflexiones, no hay razón alguna para marginar a la educación de esta nueva filosofía de gestión que es considerada en los ambientes especializados en el estudio de las organizaciones como la estrategia de progreso por excelencia para las próximas décadas.

En resumen, ante un contexto social y económico cada vez más abierto y complejo, las universidades podrán mejorar progresivamente la calidad de su servicio y transformar las amenazas en oportunidades, si disponen de un marco de referencia amplio, sólido y eficaz. De este modo podrán conseguir al mismo tiempo, la satisfacción del usuario, de la sociedad y de la propia organización, y contribuirán decisivamente a construir un futuro mejor para la educación venezolana.

GESTION DE CALIDAD EN LA ENSEÑANZA NAUTICA EN VENEZUELA

Consciente de las realidades anteriores, a mediados del año 1997 la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM) puso en marcha uno de los objetivos de su planificación estratégica para el período 1997 – 2002, destinado a hacer de la calidad no sólo un objetivo, sino también un método para la mejora continua del Instituto Universitario de la Marina Mercante (IUMM).

El plan se apoya básicamente en el siguiente conjunto de actuacio-

nes:

- Implantación de un sistema de calidad para sus servicios de Docencia, Investigación y Extensión.
- Certificación del sistema de calidad por una reconocida y acreditada empresa internacional.
- Llevar la filosofía de Gestión de Calidad a todo el Instituto Universitario de la Marina Mercante.
- Transformación del IUMM en una Universidad.

Las dos primeras acciones se desplegaron con total éxito en el tiempo, de un modo gradual, con el fin de introducir progresivamente la Gestión de Calidad en el IUMM. Las otras dos han entrado, actualmente, en una fase que para algunos representa profundos cambios de mentalidad, debido a que todavía no se han percatado de que las realidades que se mencionaron al inicio de este artículo se encuentran ya entre nosotros.

La EESMM siempre ha estado consciente de que los cambios culturales en las organizaciones son procesos lentos, y precisamente por ello, desarrolló un plan sistemático de formación de directivos, docentes, personal administrativo y de apoyo que se inició en el año 1998. Durante ese período todo el personal de la EESMM ha sido formado en Gestión de Calidad y la perspectiva organizacional se ha introducido definitivamente como elemento de formación para la dirección, complementando así las orientaciones administrativas e institucionales.

Pero esa cadena clientelar (interna o externa) que concluye en el usuario del servicio educativo, la Escuela Náutica de Venezuela (la otra institución fundamental del IUMM, y la más importante) no la ha asimilado aún, comportándose de hecho como un sistema cerrado que hace todo lo posible –evidencia de la natural resistencia al cambio- para desvincularse de su entorno; de ahí la necesidad que sienten todos los que respetan y quieren a ese centro de educación superior, de impulsar progresivamente los cambios que requiere.

Algunos distinguidos personajes de la Marina Mercante venezolana, han discutido mucho sobre la calidad de los estudios de náutica en nuestro país, evidenciándose que su entendimiento de un asunto tan delicado y trascendente se reduce -error muy común entre quienes desconocen la verdadera trascendencia del paradigma de gestión de calidad aplicado a la institución educativa- a cuestiones estadísticas, índices de reprobación, selección de estudiantes, matrícula estudiantil, cantidad de egresa-

dos en función del tamaño de la flota mercante, etc.; con un ingrediente adicional que llega a denotar incluso una franca estrechez de criterio en un debate que por su naturaleza debe estar llamado a la discusión de altura: los salarios de los directivos y profesores del IUMM.

De acuerdo con las llamadas ciencias de la educación, que se agrupan alrededor de la Pedagogía, la Andragogía y la Didáctica, la calidad educativa es un resultado, no una acción única ni aislada. Es algo así como la suma de la calidad de cada uno de los aspectos fundamentales de la educación, primero como hecho educativo y después como administración educativa.

A *grosso modo* puede enunciarse: la suma de las calidades en la construcción de las aulas, las instalaciones de talleres y laboratorios, de los servicios de apoyo, la calidad de los directivos y del profesorado, expresan un tercio de los aspectos a considerar en que se realiza el hecho educativo.

El resto está representado por la disponibilidad oportuna, adecuada y suficiente, de los recursos necesarios en personal, materiales, equipo y finanzas, con sus particulares calidades los tres primeros; considerando además el gasto oportuno y suficiente para el mantenimiento de las instalaciones y la disponibilidad de los insumos que se requieren, desde la tiza y el borrador, hasta una red de computación o de tecnologías avanzadas de enseñanza-aprendizaje.

La política educativa de una nación está contenida en su Constitución General y en las leyes que de ella se derivan. En ellas se perfila el "ciudadano" que se desea para que la nación se desarrolle, prospere y ofrezca a sus habitantes los mínimos de bienestar y de posibilidades para la felicidad de todos.

Con relación al estudiante y al egresado de la Escuela Náutica de Venezuela no se aprecia esta política de Estado; salvo el cumplimiento de convenios internacionales como el STCW, que sólo fija aspectos técnicos mínimos. Se olvida lo holístico en la formación del ciudadano.

Y es aquí donde entran los *pensa*, planes y programas de estudio, de todo el sistema educativo nacional, incluidos los de las universidades autónomas, pues los fines y objetivos de la educación han de ser los mismos para todos. No se puede formar ciudadanos de diferente índole a la expresada en una política educativa nacional, salvo que se desee incomprensiblemente correr el riesgo de propiciar situaciones de confrontación y exclusión en el momento mismo en que fenómeno tan poco de-

seable se presente.

El IUMM, como centro de educación superior que se debe apoyar en la ciencia y disciplinas del conocimiento, tiene el derecho de elaborar y poner en práctica su propia política educativa de acuerdo a sus necesidades presentes y futuras, tomando en consideración tanto al sector marítimo como a sus estudiantes y egresados.

La otra observación que viene al caso es que de ninguna manera, en ninguna parte, los salarios de los directivos y profesores son los únicos ni los definitivos indicadores de una mala, alta, baja o buena calidad educativa. Es uno de los muchos aspectos, tan importante como se quiera, pero sólo eso. Si un profesor tiene calidad como educador, la tendrá siempre y sus alumnos recibirán de él la calidad educativa que en ese momento requieran, sin que importe qué tan alto o bajo sea su salario; y, por el contrario, miles de profesores muy bien pagados, pero sin calidad como educadores, jamás proporcionarán entre todos un sólo alumno con una educación siquiera aceptable.

No vale hacer señalamientos buenos o malos sobre algo que no se conoce del todo, y menos si no se conoce casi nada; no importa que tan "notable" se sea.

Ante lo expuesto, estamos convencidos de que la respuesta a los cambios necesarios en el IUMM es su transformación real, no sólo en apariencia, en una Universidad. La simple observación de nuestro entorno hace necesario y factible la realización de un mayor esfuerzo para generar, tanto en lo científico como en lo humanístico y tecnológico, un aumento de la calidad en la formación, capacitación, adiestramiento, y actualización del recurso humano para las diferentes actividades del área marítima. La conversión del Instituto Universitario de la Marina Mercante en Universidad, permitirá a sus egresados, tanto de pregrado como de postgrado, una integración que potenciará una flexibilidad vertical y horizontal de planes de estudio; movilidad de una a otra institución, tanto de estudiantes como de profesores; homogeneizar las reservas de información bibliográfica y uniformar tendencias modernas para la formación de recursos.

Por supuesto que todo cambio implica más esfuerzo porque nos saca de nuestra posición actual, representa una inversión de tiempo, que casi nunca tenemos disponible, implica la privación de poder o territorios que se consideran propios, etc. El cambio sigue varias etapas, la primera es la negación de la realidad que tenemos al frente, pese a la cual nos resistimos. Se combate a los que lo impulsan, a sus estrategias, a los que

asesoran, y los primeros indicadores del cambio son descalificados. Esta etapa se supera cuando se acepta la realidad, y no siempre se quiere hacerlo. Es una forma de aferrarse a la comodidad que representa dejar las cosas como siempre han estado.

En la segunda etapa se comienza a sentir la angustia de la pérdida de aquello a lo que estamos acostumbrados. Cuando se supera esa pérdida –que no es más que un efímero estado emocional-, se puede aceptar la necesidad del cambio y contribuir con nuestro aporte a enfrentar los espacios de la incertidumbre en pro del progreso y del éxito, entendido éste como la contribución eficaz de la institución educativa para el logro de los fines sociales trascendentes a que está destinada.

Los líderes con visión de futuro han aprendido a vivir en los ambientes de incertidumbre, a no dejarse vencer por los obstáculos del camino o por las resistencias al cambio. Su optimismo y proactividad apartan, neutralizan o disuelven las dificultades, no importa la envergadura que éstas tengan. Recordemos que ser líder no sólo implica dirigirse a las multitudes y arrancar vítores y aplausos. El liderazgo tampoco está representado en un único individuo. El líder es aquel capaz de cohesionar su equipo de trabajo, logrando dentro del mismo el desarrollo de una visión compartida, apasionada y comprometida, orientando a su organización con éxito hacia el mañana.

Nos enfrentamos al reto de convertirnos en Universidad. No podemos darnos el lujo de despreciar la educación participativa bajo el riesgo de hacer inaccesible las soluciones al problema de la sociedad. No podemos desatender lo holístico en la formación del ciudadano, que está establecido en las políticas educativas del país, pues corremos el riesgo de crear tecnócratas insensibles a su esencia.

Las nuevas realidades que emergen de los procesos integracionistas de Venezuela con los países latinoamericanos y caribeños, generan la presión de formar nuevos profesionales en el sector marítimo que posean las competencias necesarias que demanda prioritariamente el desarrollo de la nación, lo cual, a su vez, genera demanda de nuevas carreras que en este momento es imposible atender con el sistema educativo que poseemos en el área de náutica.

En resumen, ante un contexto social y económico cada vez más abierto y complejo, el IUMM podrá mejorar progresivamente la calidad de su servicio y transformar las amenazas en oportunidades si dispone de un marco de referencia amplio, sólido y eficaz. Este marco lo representa su transformación en Universidad, no como un mero cambio de nombre,

sino como una genuina transformación institucional en armonía con los intereses educativos, económicos, sociales y culturales de todos los actores y públicos involucrados, tanto a nivel intrainstitucional, como a nivel de su entorno local, nacional y regional. De nada vale aferrarse al pasado y a tradiciones que pueden llevarnos a la desaparición. El pasado del *alma mater* de la marina mercante venezolana es hermoso y motivo de orgullo para sus hijos, pero es eso, **el pasado**. Las glorias del pasado no nos sirven para enfrentar el futuro, sólo para entenderlo mejor.

CONCLUSIONES

La transformación del Instituto Universitario de la Marina Mercante (IUMM) en Universidad ha sido una meta institucional promovida, desde el año 1997, por la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM) en sus planes de desarrollo, como una consecuencia natural del proceso mismo de mejoramiento continuo que se expresa a través de su Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Enmarcado como está en el paradigma de la gestión de calidad de la educación superior, y a su vez en el más amplio fenómeno socio-histórico de la sociedad de la información, el conocimiento y la inteligencia en red, el proyecto de transformación del IUMM en Universidad no tiene por norte un mero cambio de nombre y estatus institucional en procura de mezquinas prebendas y preservación de privilegios, sino un genuino cambio organizacional que permita el relanzamiento de la educación superior náutica en Venezuela, con proyección internacional.

En esa última dirección, el IUMM está llamado a repensar (reingeniar) totalmente su visión, misión, políticas, estructura organizacional y red de procesos, para afrontar el reto de convertirse en una institución de mucho mayor envergadura, alcances y proyección de los que jamás en su historia ha siquiera imaginado. No se trata de seguir siendo una organización de dimensión local y reducida cobertura en su oferta educativa, sino convertirse en la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe, de dimensión internacional, multicultural, flexible, de amplio espectro en la oferta educativa de carreras, tradicionales y nuevas, revolucionaria en sus paradigmas filosóficos y en su infraestructura tecnológica, factor real de desarrollo económico local y regional, pilar estratégico y motor efectivo de los procesos de integración de Venezuela con los países, Estados y territorios de la Cuenca del Caribe.

El reto histórico a que se enfrenta el IUMM no da cabida a temores,

mucho menos a resistencias, abiertas y encubiertas, que atenten contra el proceso y puedan llegar a hacerlo fracasar. El momento es propicio para la unión, no para la confrontación, es momento de grandeza, no de mezquindad de visión, es momento de progreso, no de atraso, momento de contribución real al desarrollo económico y social de la Patria. Nuestros mejores votos en pro de ello.

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA

- Alvarado, J. (1992).** El gerente de las organizaciones del futuro. Caracas: UPEL.
- Berry, T. (1994).** Cómo gerenciar la transformación hacia la Calidad Total. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana.
- Comunidad Económica Europea (CEE) (1995).** Libro Blanco sobre educación y formación en la Unión Europea. Luxemburgo: autor.
- Deming, W. (1989).** Calidad, Productividad, Competitividad. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Lesourne, J. (1993).** Educación y Sociedad. Los desafíos del año 2000. Barcelona: GEDISA.
- López Rupérez, F. (1994).** La gestión de calidad en educación. Madrid: Ed. La Muralla.
- López Rupérez, F. (1995).** La libertad de elección en educación. Madrid: FAES.
- MEC-Argentina (1997).** Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Madrid: autor.
- Reynolds, D.; Bollen, R.; Creemers, B.; Hopkins, D.; Stoll, L. y Lagerweij, N. (1997).** Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza. Colección Aula XXI. Madrid: Santillana.

Gestión del Transporte Marítimo

Propuesta de Procedimientos para el Cumplimiento y la Aplicación del Código Internacional de Gestión de Seguridad, “Código IGS o ISM Code”, para la Administración Marítima Venezolana - MTC †

Por: Emma de la C. Peraza Escalona

RESUMEN

Este trabajo desea contribuir con la Administración Marítima Venezolana con el fin de presentarle la propuesta de los procedimientos para la aplicación e implantación conforme a los requerimientos del Código ISM Code en vigencia desde el 1º de julio de 1998, tomando en cuenta que la Administración tiene la responsabilidad de tomar las medidas exigidas para garantizar que los buques que enarbolan el pabellón patrio cumplan con las prescripciones de dichos convenios, incluidas las referentes a los Reconocimientos y la Certificación, en el control y verificación del eficaz cumplimiento tanto en tierra como a bordo. En este estudio se efectuó un diagnóstico de la situación actual que presenta la Administración Marítima Venezolana, en cuanto a las condiciones organizacionales y de gestión que requiere la implantación y aplicación del Código Internacional de Gestión de Seguridad. El diagnóstico se llevó a cabo en cuatro Sociedades Clasificadoras, una empresa del sector y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, mediante la aplicación de entrevista, observación de auditorías externas y documentación legal pertinente. El diseño de investigación que se utilizó en la realización de este trabajo fue de tipo analítico, documental, descriptivo y de campo, mediante el cual se pudo acceder a la información y efectuar las observaciones relevantes a los objetivos del trabajo.

PALABRAS CLAVE: ISM Code, Certificación del Sistema de Gestión de la Seguridad, Responsabilidades de la Administración Marítima.

† Resumen del Trabajo de Grado presentado por la Abogado Emma de la C. Peraza Escalona ante la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, en el mes de julio de 1998, para optar al Grado de Especialista en Comercio Marítimo Internacional, Mención Negocio Marítimo. Tutor: Ing. Ernesto Antonio Guerra Pirela.

INTRODUCCION

El mar ocupa aproximadamente el 72% de la superficie total terrestre. Este ofrece la posibilidad de comunicación directa entre los pueblos a través de sus aguas y ha sido motivo de que la historia de la navegación sea casi tan antigua como la del ser humano.

El proceso de globalización e internacionalización que está incidiendo progresivamente en la economía mundial, incrementa ese potencial comunicacional y hace que cada vez sea más necesario conocer de los funcionamientos básicos del transporte, de la evolución más reciente, de las técnicas marítimas y, sobre todo, de las nuevas posibilidades que su dominio y conocimiento están ofreciendo al comercio nacional e internacional.

Se destaca, por otra parte, el aspecto normativo y contractual en que se mueve el mundo marítimo y las técnicas del transporte. Ello representa un avance notable de los logros obtenidos a través de una intensa colaboración entre países y comerciantes. Los progresos en las diversas áreas de la industria marítima han ido intensificando la cooperación internacional, en la época contemporánea influyen en diferentes áreas que el empresario debe conocer: la responsabilidad del transportista, la rapidez, rentabilidad y costos comparativos, riesgos, seguros, entre otros, o la gran importancia de las regulaciones jurídicas internacionales del comercio marítimo donde se contemplan las distintas facetas que constituyen dicha actividad; las personas que intervienen, el buque, los contratos, los riesgos, y accidentes, entre otros. De allí la necesidad de precisar la realización de varios convenios internacionales, un gran número de los cuales han sido reguladores de los distintos ámbitos en que se desenvuelven: Utilización de Satélites Marítimos, Seguridad de la Vida Humana en el Mar, Prevención de Contaminación por los Buques, Embargos Preventivos, Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional, y otros de la más diversa naturaleza. Gran parte de estos convenios han sido incorporados íntegramente en los ordenamientos internos de los países con intereses marítimos, donde su cumplimiento es, consecuentemente, preceptivo.

El comercio exterior y el transporte son en esencia inseparables. En este ámbito, el transporte combinado ha experimentado durante los últimos años un espectacular desarrollo, especialmente en el transporte marítimo, en el que la generalización del uso del contenedor ha contri-

buido decisivamente a facilitar las operaciones de carga y descarga portuarias, que constituían un estrangulamiento en la cadena de transporte.

Las operaciones de todos los procesos que se dan en esta actividad, aún descansan en el factor humano, como elemento básico insustituible de su génesis; en consecuencia, de la capacidad y potencialidades del ser humano dependerá la minimización de los riesgos y el incremento de la seguridad marítima. De allí que los procesos de supervisión, control, evaluación y desarrollo del personal se constituyen en la clave del éxito de cualquier política industrial y comercial en la actualidad. Las operaciones en el mar de alto riesgo en todas sus esferas ubican al factor humano como causa y efecto del funcionamiento eficaz de la industria marítima.

Según algunos especialistas, hoy en día la flota mundial está sujeta a un mayor número de inspecciones y las normas de explotación de los buques varían considerablemente entre los propietarios de los buques, desde aquellos, muy profesionales, que adoptan un criterio estratégico a largo plazo con respecto a la gestión técnica de las tripulaciones de sus flotas, hasta otros, sin escrúpulos, que incumplen incluso con las prescripciones básicas necesarias para que las operaciones de sus buques no entrañen riesgos ni ocasionen contaminación.

Siendo la Organización Marítima Internacional (OMI) el principal órgano responsable de la adopción e implantación de reglas y normas a nivel internacional en materia de transporte marítimo, su labor reviste una importancia relevante para el perfeccionamiento de las inspecciones efectuadas por los Estados Rectores de Puerto; asimismo, todas las iniciativas de la OMI encaminadas a reforzar la vigilancia de la implantación de reglas y normas internacionales y la coordinación de las medidas adoptadas contra buques que no se ajustan al nivel estipulado deben acogerse con gran agrado, ya que facilitan a los propietarios de buques y a los dueños de carga un marco organizativo útil aplicable a todo el sector. El Código IGS constituye un reciente ejemplo de política encaminada a mejorar las normas mínimas de seguridad y retirar gradualmente los buques que no se ajustan a las normas.

El Código Internacional de Gestión de la Seguridad, incorporado como Capítulo IX del SOLAS, hace obligatoria la certificación a partir de la siguiente definición:

- 1º de julio de 1998, aplicable a todos los buques de pasajeros y a

los buques de más de 500 TRB, del tipo tanquero, quimiquero, gasero, granelero y embarcaciones de alta velocidad.

- 1º de julio de 2002, para todos los otros tipos de buques y estructuras móviles costa afuera de 500 TRB, o superior. El Código de Gestión diseñado con el objeto de garantizar la seguridad en el mar, prevenir los accidentes, pérdidas de vidas y evitar el daño al medio ambiente, en particular al marino, así como la propiedad.

Esta investigación tuvo por objeto proporcionar a la Administración Marítima Venezolana una propuesta a través del diseño de procedimientos enmarcados en las directrices prescritas por la OMI en cuanto al cumplimiento del ISM Code.

Los procedimientos recomendados en este estudio pueden ser considerados complementarios a las medidas de ámbito nacional que adopta la "Administración" y su fin es ayudar a esta última en su misión de lograr que se cumplan las disposiciones de los respectivos convenios para salvaguardar la seguridad de la tripulación, los pasajeros, los buques, así como la propiedad, al igual que garantizar la prevención de la contaminación del medio ambiente marino.

La investigación se inicia con los análisis de los grandes accidentes acaecidos en el mundo marítimo, continuando con el estudio de regulaciones jurídicas (convenios, resoluciones, códigos), directrices para la aplicación del Código IGS y otros documentos que facilitaron el desarrollo del trabajo; además se realizaron entrevistas y observación de auditorías externas a buques. Se finaliza con los procedimientos recomendados a la Administración Marítima venezolana.

IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

La Administración Marítima Venezolana, a través de la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático (DGSTA) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), debe cumplir con la Resolución No. A.741(18) (ISM Code), emanada de la OMI, a más tardar el 1º de julio de 1998, donde se hace un llamado a los gobiernos en la urgencia de implantar el ISM Code en sus respectivos países, "dando prioridad a los buques de pasajeros, tanqueros, gaseros, graneleros y quimiqueros tan pronto como sea posible, aunque siempre antes del 1º de julio de 1998.

Y para el 1º de julio del 2002 se hará efectivo en otros tipos de buques y unidades móviles de perforación mar adentro (500 TRB o más)". El ISM Code es una norma internacional para la Gestión de Seguridad Operacional y Prevención de la Contaminación de los buques, así como también un medio para estimular el mejoramiento continuo de la capacidad de gestión de la industria marítima.

El reciente ISM Code, en sus exigencias tanto para las empresas navieras como para la Administración Marítima, involucra una reorientación en los actuales criterios de gestión, los cuales son fundamentalmente reactivos y no proactivos o preventivos en materia de seguridad operacional y prevención de la contaminación ambiental. La importancia del problema se justifica mediante la descripción del escenario esbozado anteriormente y su ulterior análisis, revelando a partir de allí procedimientos cuyo carácter funcional, en tanto proactividad, pueden contribuir al mejoramiento de los niveles de gerencia de la Administración, así como también pueden estimular la participación efectiva de los trabajadores en la definición y seguimiento de las medidas para salvaguardar y optimizar la salud y la seguridad en el trabajo.

Los procedimientos fruto de este estudio implican el mejoramiento continuo de los conocimientos prácticos de seguridad, preparación y adiestramiento para enfrentar situaciones de emergencia y la prevención de daños ecológicos que están ocurriendo en las áreas marinas del mundo, como por ejemplo, los derrames de petróleo, químicos y otros agentes contaminantes que cada día aumentan el índice de ecocidio, situación ésta que amerita medidas perentorias que garanticen la seguridad operacional del buque y la prevención de la contaminación. Asimismo, este trabajo pretende dar cuenta de la relevancia que presenta el factor humano en la protagonización de los desastres o accidentes en las aguas (mar, ríos y lagos).

Por consiguiente, es indispensable la existencia de unos mecanismos en la estructura organizacional de la Administración Marítima, relacionados con los objetivos establecidos en la Resolución A.741(18), actualmente Capítulo IX del SOLAS, y las directrices contenidas en la Resolución A.788(19), a los fines de la emisión de los Certificados ISM, a través de los cuales, como se dijo, se alcanzará un estándar deseable de cali-

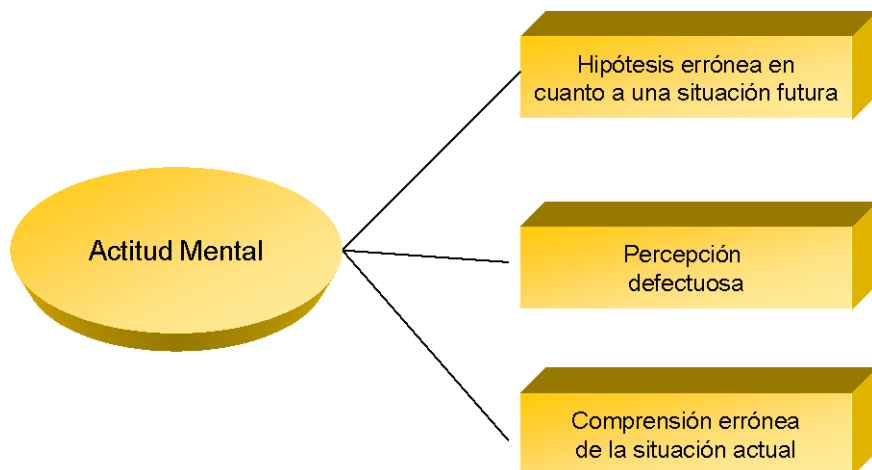
dad internacional para la Gestión de la Seguridad Operacional de los buques y la Prevención de la Contaminación, previsto asimismo como un medio de estímulo al mejoramiento constante de las habilidades de dicha Gestión de Seguridad en la Industria Marítima, aplicable, a su vez, dada su obligatoriedad, en todas las embarcaciones.

Ya la práctica ha demostrado la necesidad de implantar y desarrollar el ISM Code, vistos los desastres que estadísticamente han ocurrido. Los organismos involucrados, empresas navieras, la Administración y entes autorizados (Organizaciones Reconocidas –OR-) por esta última, deberán concientizar la emergencia de dicha implantación.

En fin, la problemática presentada exhibe características que implican la adopción de estrategias gerenciales *modernas*, mediante la aplicación de normativas, tales como convenios, resoluciones, recomendaciones, leyes nacionales e internacionales (ISM, ISO, MARPOL, SOLAS, COLREGS 72, STCW 1978, ILO Convención 147-1976, etc.), ya establecidos por organismos internacionales especializados, entre otros.

INFLUENCIA DEL FACTOR HUMANO EN LOS ACCIDENTES MARITIMOS

Al referirnos a la seguridad marítima, frecuentemente se mencionan estadísticas que demuestran que la mayoría de los accidentes en el mar se deben al error humano. Este hecho se expresa normalmente con conformismo, como si los accidentes fueran inevitables, impresión cimentada por el propio concepto de la frase. Según el Diccionario Internacional Webster, tercera edición, se define “Accidente” como “un acontecimiento inesperado o un cambio que sucede sin mediar intención o voluntad alguna por negligencia, inconsciencia, ignorancia o una combinación de factores que producen un resultado indeseado”. El diccionario de Inglés de Oxford define “Accidente” como “algo que ocurre sin previsión o anticipación, un acontecimiento inusual cuya causa es desconocida, o un efecto inusual de una causa conocida”.



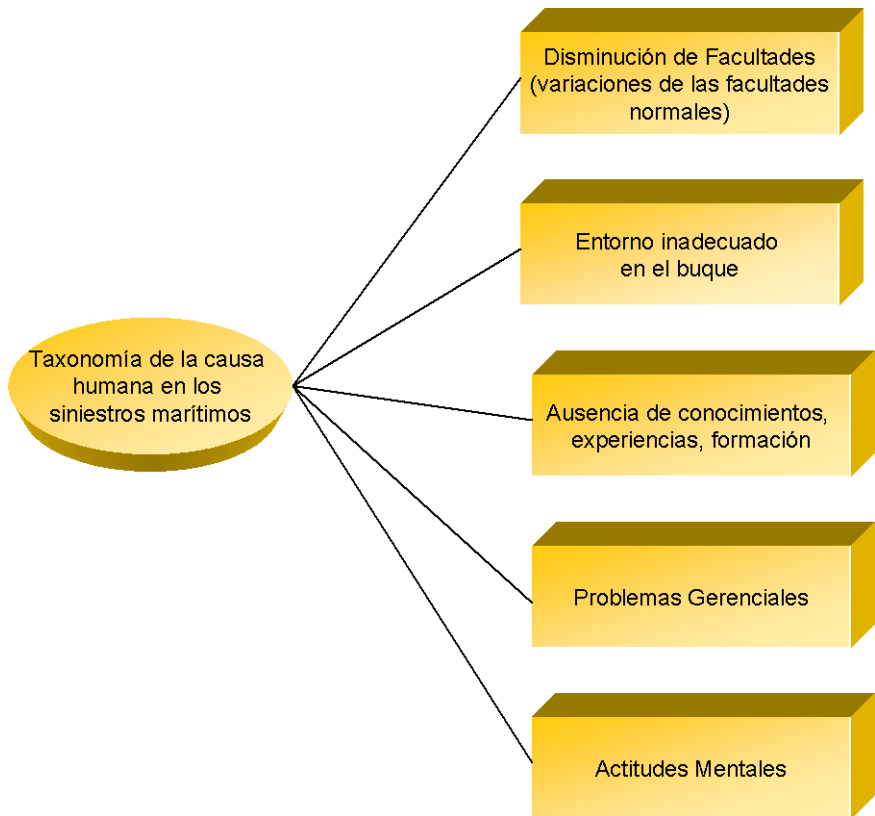
En “El Día Marítimo Mundial” (1997), en la página Web de OMI, se menciona lo siguiente: la expresión “error humano” lleva a pensar que es algo inevitable. Comúnmente se dice que “los accidentes siempre ocurren”, o “que todos cometemos errores” o que “errar es humano”. A menudo, las indicaciones de posibles medidas para corregir esta situación se dejan de lado ante la pesimista suposición de que no se puede cambiar la naturaleza humana. Se ignora el hecho de que cualquier intento serio de mejorar la seguridad marítima y de prevenir la contaminación del mar debe centrarse en la eliminación del error humano, ya que los accidentes no “suceden”, “se provocan”, y la mayoría se deben a errores humanos.

De acuerdo con el informe del *Institute of London Underwriters*, correspondiente a 1995, se perdieron 95 buques en dicho año, un total de 693.000 TRB. El valor total del seguro ascendía a 520 millones de dólares de los Estados Unidos. El costo de los siniestros marítimos se expresa generalmente en función del valor del seguro.

Se trata de una cuantía elevada, aunque cuando se compara con las dimensiones de la flota mundial y de las cargas transportadas, resulta ínfima. Esto se debe principalmente a la práctica existente de que las estadísticas relativas a los siniestros marítimos contemplan únicamente el valor del buque y de sus cargas, y no incluyen otros costos, tales como la contaminación, los gastos de las operaciones de búsqueda, salvamen-

to y, sobre todo, las pérdidas humanas sufridas en catástrofes marítimas.

En 1976, la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos publicó un informe sobre el error humano en la marina mercante y definió 14 factores que se consideran las causas más frecuentes. Se trataba de las siguientes: falta de atención, ambigüedad en la jerarquía práctico-capitán, deficiencias de diseño del puente, deficiencias de los procedimientos operacionales, aptitud física deficiente, falta de visión, exceso de fatiga, exceso de alcohol, rendimiento personal excesivo, aceptación de un riesgo elevado, luces y marcas inadecuadas, errores de manejo del radar, uso ambiguo de señales acústicas, y deficiencias de las reglas de rumbo y gobierno.



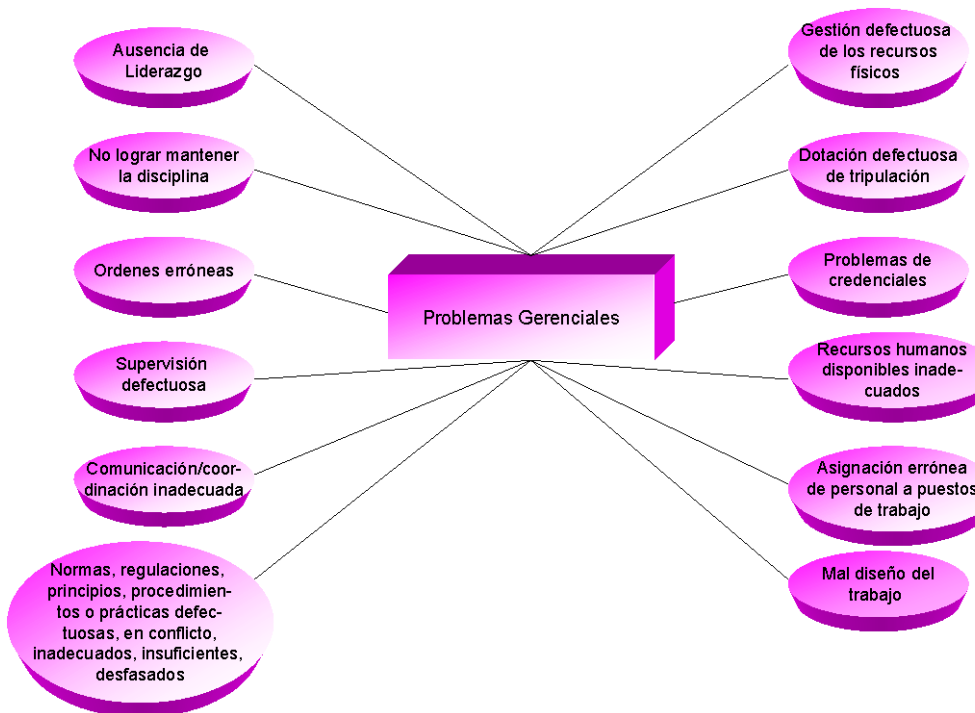
Varias organizaciones, tales como el *Institute of London Underwriters*,

Lloyd's Register of Shipping, entre otras, publican anualmente estadísticas relativas a los siniestros marítimos, en las que se señala cuáles son las más frecuentes causas de los accidentes, figurando entre las principales: abordaje, incendio o explosión, varada, fallas de la maquinaria, inclemencia del tiempo, desaparecidos, entre otras.

Una de las diversas formas de ser más efectivos y eficaces en lo referente a la prevención de los accidentes en el mar para evitar lesiones personales o pérdidas de vidas humanas, así como los daños al medio ambiente, concretamente al medio marino y a los bienes, ocasionados por los buques en el mar, es proyectarlos, equiparlos y mantenerlos, así como dotarlos de una buena tripulación con una formación profesional adecuada, haciendo que la aventura marítima sea más segura. Mejorando la gestión se mejora la seguridad, pero también es necesario mejorar las condiciones de trabajo y de vida de la gente de mar.

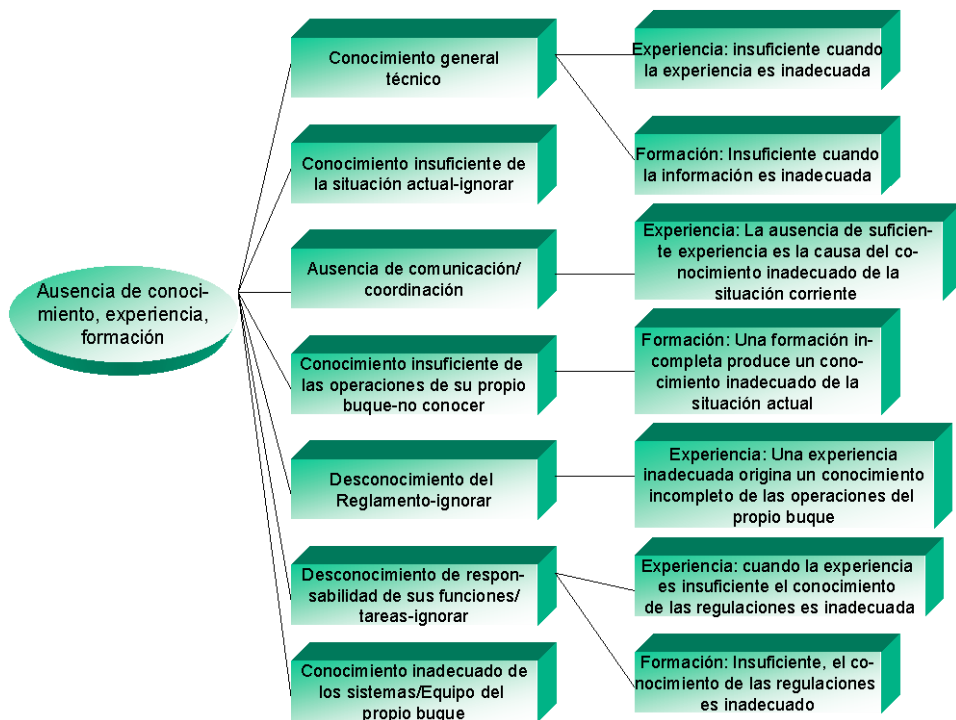


Un estudio realizado en el Reino Unido en 1970 indicaba que la gente de mar en su conjunto tenía una probabilidad de morir antes de los 64 años muy superior a la media. Los directores de recursos humanos (probablemente incluso los que trabajan para compañías navieras) tenían una probabilidad inferior a la media en un 20%.



Otro estudio realizado por el Centro Internacional de Investigaciones sobre la Gente de Mar (SIRC) ha publicado varias investigaciones sobre las causas de los accidentes mortales en el mar.

Un informe sobre las causas de la mortalidad de la gente de mar en los buques británicos entre 1986 y 1994 indica que se produjeron 182 muertes, 68 por causas naturales y 91 por otras causas (incluidas 46 muertes por siniestros) y en 22 casos se desconocía la causa. El SIRC calcula que, a nivel mundial, es posible que, como promedio, tres marinos se suiciden cada semana. El informe dice lo siguiente:



Es evidente que una persona que esté lo suficientemente alterada como para suicidarse no puede realizar sus tareas y desempeñar con normalidad sus funciones a bordo. Este aspecto ofrece una perspectiva nueva para el análisis actual y continuo de los errores humanos que causan el 80% de todos los accidentes marítimos. El estrés y el aislamiento, así como el abuso, tanto verbal como físico, contribuyen a esta situación.

“La clave de la seguridad marítima está en las personas”

CONCLUSIONES

Una vez realizada la investigación considerando cada uno de los aspectos desarrollados en cuanto a la aplicación e implantación del Código IGS, y en base a los resultados obtenidos, puede concluirse:

1. El Código IGS es un sistema dinámico e irreversible que afecta a la comunidad marítima y tiene como fin que se realice el negocio en forma segura. Su fundamento está en el elemento humano y su capacidad de relacionarse, considerándose que la clave de la seguridad marítima óptima está en las personas. El Código deja claro que la esencia del negocio naviero está en la operatividad de los buques y el soporte de tierra se hace imprescindible, su objetivo es hacer efectiva y eficiente la actividad intrínseca del negocio. La relación de a bordo y tierra requiere del compromiso entre las partes, un cambio profundo, idóneo, de actitudes y aptitudes de todo el personal de la empresa, así como el apoyo irrestricto de la Administración.
2. El Código IGS constituye el intento más reciente de mejorar las normas mínimas de seguridad. Sin duda, el Código permitirá retirar gradualmente una serie de buques que no se ajustan a las normas, lo que contribuirá a que la competencia entre armadores sea más leal. Gracias a la introducción del Código, un número creciente de armadores y explotadores de buques han dedicado más recursos a la mejora de sus sistemas de gestión existentes. Es preciso perfeccionar continuamente las disposiciones establecidas sobre seguridad, así como reforzar y coordinar mejor las inspecciones efectuadas por el Estado Rector del Puerto. De tal manera que, de conformidad con las decisiones adoptadas por la OMI, los Estados de abanderamiento hagan frente a sus obligaciones, garantizando que la labor de sus Administraciones Marítimas se efectúe de forma transparente, en lo que respecta a la implantación y cumplimiento de los convenios, reglas de la OMI relacionadas con la seguridad y control de la contaminación.
3. La aplicación del Código IGS produce un cambio transcendental para la industria marítima, en la que tradicionalmente la gente de mar ha trabajado apegada a estilos técnicos y operativos. El Código introduce una forma distinta de hacer y ver las cosas, exigiendo a los propietarios, fletadores de buques, gobiernos, com-

pañías de seguro, entre otros, un nuevo desafío en el desempeño de sus funciones y un compromiso de todos los sectores involucrados en velar por la seguridad de la vida humana, la propiedad y el medio ambiente. Aún cuando Venezuela no cuenta con una flota numerosa, debe cumplir con las exigencias prescritas en el Código, por ser país signatario del Convenio SOLAS; y siendo este un requerimiento internacional de obligatorio cumplimiento, el cual entró en vigor el 1 de julio de 1998. La "Administración" tiene así la responsabilidad de emitir los certificados exigidos por el Código, tanto a bordo como en tierra, a las empresas navieras, al igual que la responsabilidad de regular y velar por el eficaz cumplimiento de las disposiciones del Código, constituido en Derecho Positivo.

4. La entrada en vigor del Código IGS el pasado 1 de julio de 1998, persigue la finalidad de conseguir que las compañías navieras de todo el mundo aborden el tema de la seguridad con seriedad. Por otra parte, de conformidad con sus prescripciones, exige a las compañías que elaboren e implanten el Sistema de Gestión de la Seguridad (SGS), y asimismo designen una persona de la alta gerencia para que se responsabilice por la implantación de ese plan de gestión. Esto ha introducido cambios importantes en la estructura y organización de las empresas navieras, que permitirán notables mejoras en la seguridad de la navegación.
5. Las Administraciones son responsables de la adopción de las medidas necesarias para garantizar que los buques que enarbolan el pabellón de sus respectivos Estados cumplan las disposiciones de los convenios, incluyendo las que se refieren a los reconocimientos y a la certificación. La Administración Marítima venezolana, o la Organización Reconocida (OR) designada por aquélla, realizará las auditorías. Estas se ejecutarán de acuerdo con las verificaciones y evaluaciones del Sistema de Gestión de la Seguridad, garantizándose el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Código IGS. La Administración expedirá los certificados pertinentes.
6. Un hecho preocupante para los especialistas en la materia es pensar que el Código tiene carácter facultativo y que el no cumplir sus disposiciones no afectará la operatividad de los buques. El Código IGS es de obligatorio cumplimiento y de aplicación a

prácticamente todos los buques del mundo. Las Compañías que no poseen los certificados que prescribe el Código, infringen el Convenio Internacional SOLAS y podrían ir a la quiebra al negárseles la entrada a sus buques en los puertos de todo el mundo. Entre otras cosas, las Administraciones del mundo serán las vigilantes del cumplimiento de sus prescripciones; por tales razones, este estudio tuvo como finalidad presentar a la Administración Marítima venezolana algunos procedimientos factibles, a modo de recomendación, que pudieran serle útiles en el cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con el Código IGS.

RECOMENDACIONES

Se expone a continuación las principales recomendaciones referentes al cumplimiento del Código IGS.

1. Para acrecentar la seguridad y prevenir la contaminación es necesario asegurarse de que los gobiernos y el sector naviero implanten eficazmente los convenios internacionales existentes. La experiencia en la aplicación de macropolíticas ha demostrado que se producen mejores resultados si varios países unen sus esfuerzos y crean organizaciones regionales de supervisión por el Estado Rector del Puerto. De manera que las políticas internas de Estados a través de sus organismos competentes deben reformar y adecuarse a las normativas internacionales, tomando en cuenta que Venezuela es signatario de convenios internacionales y es un país cargador, consignatario, embarcador entre otros. Es por ello que nuestra legislación debe estar orientada a la protección de estos sectores, sin permitir que las empresas navieras se vean afectadas y elijan otros puertos. Por tales razones, tiene que conjugarse allí el equilibrio entre los sectores involucrados, a los efectos de dar celeridad a la legislación con la realidad. Asimismo, el MTC debe formular lineamientos que permitan el desarrollo de la Marina Mercante Nacional con la participación de los recursos humanos venezolanos.
2. Es importante destacar la necesidad más perentoria del proceso de implantación en la Administración Marítima Venezolana en cuanto al requerimiento de un entrenamiento constante al perso-

nal y la creación de una estructura organizacional específica, con un personal designado para cumplir con las prescripciones del ISM Code y la Resolución A.788(19). Aun cuando la Administración Marítima Venezolana delegue en las Organizaciones Reconocidas (OR) para que actúen en su nombre, la Administración tiene la responsabilidad de controlar, supervisar y verificar el cumplimiento del Código, y para ello se requiere capacitar y adiestrar al personal calificado, que debe poseer la formación profesional mínima descrita en las disposiciones del Código, así como el perfil del personal, que debe haber recibido una formación que garantice la adquisición de una competencia y conocimientos prácticos suficientes para verificar el cumplimiento de las prescripciones del Código. Es relevante mencionar que tanto el Código IGS como el Convenio STCW-95, son iniciativas de la OMI relacionadas con las personas. Estos dos avances, junto con otros de la OMI, están destinados al mejoramiento de la aplicación de las disposiciones de los convenios, y contribuirán a que la seguridad de la navegación mejore en forma óptima en estos años venideros. Al centrarse en la gestión y en la competencia de la gestión de mar, fijan la atención donde más se necesita: en las personas. La OMI ha elegido como lema: “La clave de una seguridad marítima óptima está en las personas”.

3. En los actuales momentos de acelerado crecimiento del comercio mundial, se impone una gestión que actúe con la misma celeridad de ese crecimiento; en consecuencia, la gestión tiene que ser oportuna, eficiente, eficaz y efectiva. En tal sentido, el Estado requiere asumir un papel rector y no necesariamente el papel de ejecutor, lo que no implica ausencia de responsabilidades de seguimiento del control y evaluaciones para el otorgamiento de los certificados exigidos en el ISM Code. La delegación ejecutora en las Organizaciones Reconocidas (OR) garantiza internacionalmente el cumplimiento del ISM Code, por poseer éstas la experiencia y el reconocimiento internacional en esta área. La Administración venezolana, consciente de sus limitaciones, ha adoptado esta vía como la más expedita en el corto plazo.
4. Existen distintas razones por las que se hace necesaria la adopción del Código IGS. Por una parte, su cumplimiento asegura la ejecución segura de los trabajos a bordo, protegiéndose a las

personas, al medio ambiente y a la propiedad; por otra parte, la principal ruta comercial de Venezuela es con Estados Unidos de Norteamérica, cuya Ley Federal denominada OPA'90 establece el cumplimiento del ISM Code, y sus guardacostas serán celosos vigilantes de su cumplimiento. Asimismo, los seguros probablemente exigirán el cumplimiento del ISM Code para disminuir los montos de las primas. El Código IGS es de obligatorio cumplimiento y de aplicación a prácticamente todos los buques del mundo, y Venezuela debe cumplir con esta norma internacional por ser signataria del SOLAS. Por tales razones, el Estado venezolano debe instrumentar programas eficaces para asegurar su continuidad en el tiempo.

5. De acuerdo a las disposiciones emanadas por la OMI, se recomienda a las Administraciones que se cercioren de que sus evaluaciones se fundamenten en la determinación de la eficacia con la que el Sistema de Gestión de la Seguridad permite alcanzar sus objetivos. De tal manera que la Administración Marítima venezolana, aun cuando delegue en OR, debe diseñar estrategias de acuerdo a las prescripciones establecidas para adoptar las medidas necesarias (cambios importantes en su estructura y organización gerencial), que le permitan vigilar y garantizar el cumplimiento del Código IGS. Y es preciso combinar medidas preventivas y correctivas para combatir el incumplimiento de las normas y reglas internacionales; por lo tanto, se requiere para dar soluciones, la cooperación coordinada de todos los que participan en las operaciones marítimas internacionales.

BIBLIOGRAFIA

- (1994). 10 Statements for implementing IMS Code. Guideline. Bureau Veritas.
- (1994). The ISM Code and ISO 9002. Guideline for Ship operators. Lloyd's Register.
- (Enero, 1997). "Seguridad de la Vida Humana en el Mar 1974". (Material mimeografiado). La OMI al Día, Ref. J/5642/Rev.4. Londres.

(Junio, 1994). "ISM Code. Briefing / Explained". Seatrade Review, pp. 37-38.

(Noviembre, 1994). "Información Básica sobre OMI". (Material mimeografiado). La OMI al Día, Ref. J/5636/Rev.1. Londres.

Alvarez L., T. (octubre, 1993). Estado actual de la Legislación Marítima Venezolana. (Ponencia). I Congreso Iberoamericano de Derecho Internacional auspiciado por la Universidad Católica Andrés Bello y la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante.

Suchy, T. y Plotnek, S. (s/f). "ISM - Possible Impact on Owners and Lenders". Shipping Finance Annual, PDV/MAR/CCS, Ince & Co.

Convenio COLREGS 72 (Convenio sobre el Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes, 1972, en su forma enmendada). No 2.979, Julio 6, 1982.

Convenio de Formación STCW (Convenio sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar, 1978). Gaceta Oficial No. 3.878, Agosto 15, 1986.

Convenio MARPOL (Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973). Gaceta Oficial No. 3.640, Septiembre 30, 1985.

Convenio SOLAS (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974). Gaceta Oficial No. 32.597, Noviembre 8, 1982.

IMO'S Web Site (1998). Dirección: <http://www.imo.org/imo/spanish/faqs.htm>. pp.1-8.

IMO'S Web Site (1998). Dirección: <http://www.imo.org/imo/spanish/dnrrn197/wmd.htm>. pp.1-15.

IMO'S Web Site (mayo, 1998). Dirección: <http://www.imo.org/imo/spanishldmml97/messag.htm>. pp.1-3.

IMO'S Web Site (mayo, 1998). Dirección: <http://www/imo/org/imo/briefing/1998IFax06.htm>. pp.1-3.

Implantación por el Estado de Abanderamiento. (Enero, 1996). OMI. Comité de Seguridad Marítima. 66º Período de Sesiones. Punto 12 del orden del día.

Influencia del Factor Humano en los Sinistros Marítimos. Implantación del Código IGS/CSI/Intertanko/. OMI. Comité de Seguridad Marítima. 66º Período de Sesiones. Punto 13 del orden del día.

Interpretations of the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (ISM Code), Adopted by IMO Resolution A.741(18). 1995. IACS.

Isamidis, P.J. (septiembre, 1996). The Human Element. Surveyor. Quarterly Publication of the American Bureau of Shipping.

ABS Marine Services (1994). ISM e ISO Directamente Vinculados. ABS Marine Services.

Convenio LOAD LINES GG (Convenio Internacional sobre Líneas de Carga, 5 de abril 1966). Gaceta Oficial No. 30.475, Agosto 1964.

Modelo de Acuerdo para Autorizar a Organizaciones Reconocidas a que actúen en nombre de la Administración. (Noviembre, 1997). Anexo 3/MSC/Circ. 710-MEPC/ Circ.307.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1994). Proyecto de Texto del Material Mimeografiado: Ref. SOLAS/Conf. 2/3/ADD. T. Londres.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1994). Aprobación del Acta Material mimeografiado: Rep. SOLAS/ Conf. 2/ UVP.13 Londres.

Resolución A.647(16) (Octubre, 1989). OMI. Asamblea. 16º Período de Sesiones. Punto 10 del orden del día.

Resolución A.680 (17) (Noviembre, 1991). OMI. Asamblea. 17º Período de Sesiones. Punto 10 del orden del día.

Resolución A.681(17) (Noviembre, 1991). OMI. Asamblea. 17º Período de Sesiones. Punto 10 del orden del día.

Resolución A.739(18) (Noviembre, 1993). OMI. Asamblea. 18º Período de Sesiones. Punto 11 del orden del día.

Resolución A.741(18) (Noviembre, 1993). OMI. Asamblea. 18º Período de Sesiones. Punto 11 del orden del día.

Resolución A.788(19) (Noviembre, 1995). OMI. Asamblea. 19º Período de Sesiones. Punto 12 del orden del día.

Resolución A.789(19) (Diciembre, 1995). OMI Asamblea. 19º Período Sesiones. Punto 12 del orden del día.

Efecto de las Diferencias Culturales de la Tripulación sobre los
Determinantes de la Eficacia de los Grupos de Trabajo a Bordo ✚

Por: Daniel Rodríguez Porras

RESUMEN

En este estudio se verificó la hipótesis de que las diferencias culturales de la tripulación influyen sobre los determinantes de la eficacia de los grupos de trabajo a bordo, específicamente sobre dos de ellos: cohesión y confianza. Dicha influencia se supuso negativa, en el sentido de que a mayor diversidad cultural menor cohesión y confianza dentro de los grupos de trabajo a bordo y, consecuentemente, menor efectividad en el desempeño de los mismos. Para verificar la hipótesis se trabajó con un diseño *ex post facto* de dos grupos autoseleccionados según los niveles de la variable independiente (tripulación homogénea vs. tripulación heterogénea). El primer grupo estuvo conformado por la tripulación de un buque mercante de carga general, con 13 sujetos. El grupo heterogéneo estuvo conformado por la tripulación de un buque mercante de carga general, con 14 sujetos, pertenecientes a cuatro nacionalidades diferentes: venezolana, colombiana, hondureña y trinitaria. La tripulación homogénea estuvo conformada únicamente por venezolanos. Se aplicó un cuestionario especialmente diseñado para medir cohesión y confianza, y luego se analizó los resultados mediante tres técnicas no paramétricas: análisis de divisiones cruzadas, U de Mann-Whitney y T de Wilcoxon. También se realizó un detallado análisis cualitativo de la cohesión grupal a bordo mediante la técnica de sociometría, elaborándose cinco sociogramas en función de tres factores: departamento, nivel profesional y nacionalidad. Los resultados obtenidos son confirmatorios de la hipótesis conceptual del estudio, tanto para la variable cohesión como para la variable confianza.

PALABRAS CLAVE: Diversidad Cultural, Grupos de Trabajo, Cohesión

✚ Resumen del Trabajo de Grado presentado por el Capitán de Altura Daniel Rodríguez Porras ante la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, en el mes de junio de 1998, para optar al Grado de Magister en Gestión del Transporte Marítimo. Tutor: MSc. Juan Carlos Cortéz.

Grupal, Confianza Grupal, Nacionalidad de la Tripulación.

INTRODUCCION

La industria del mercado de trabajo en el transporte marítimo ha sufrido drásticos cambios en los últimos años.

La consolidación de la Unión Europea y la caída del muro de Berlín ha traído una revolución en la oferta del mercado de trabajo marítimo debido no sólo al proceso de estandarización que llevan a cabo los países que conforman el Mercado Común Europeo, sino al cambio político impulsado por el Secretario del Partido Comunista de la ex-URSS, Mikhail Gorbachev, durante los años 80, que dio como resultado la disolución del bloque de países comunistas en Europa Oriental, ocasionando una apertura económica de todas estas naciones detrás de la Cortina de Hierro.

Como resultado de esta apertura se observa hoy en día una gran cantidad de profesionales del mar que provienen de países como Polonia, Croacia, Ucrania, Lituania, etc., quienes representan una mano de obra muy barata y calificada.

Hasta hace muy poco la tripulación barata por excelencia, con una aceptable preparación, eran los filipinos, que han hecho del entrenamiento del personal de mar una industria generadora de divisas para la República Filipina.

La creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre Canadá, Estados Unidos y México para poder competir con la Unión Europea es, entre muchos otros, uno de los factores que contribuye al estancamiento de las economías iberoamericanas, lo cual, junto a las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha llevado a una disminución drástica de las flotas mercantes en Centro y SurAmérica.

Esto ha impulsado un auge del personal de mar iberoamericano a incursionar en buques de bandera de conveniencia, por la gran demanda de trabajo existente y la perspectiva de una remuneración en dólares que torna a este mercado aún más atractivo.

Como resultado de estas experiencias, el oficial latino ha ido paulatinamente demostrando ser tan competente como el europeo o el filipino, lo cual lo acredita para competir muy favorablemente con marinos de

cualquier nacionalidad.

Ahora bien, hoy día es normal encontrar representantes de estos tres grandes grupos en cualquier buque de bandera de conveniencia, lo cual crea una situación que si bien no es nueva, se ha acentuado por las razones antes expuestas.

Cuando se observa una nave que tiene una tripulación integrada por personas de diferentes nacionalidades se pueden presentar conflictos de comunicación y diversidad cultural que podrían afectar la operatividad del buque y el trabajo en grupo.

La cohesión, la confianza y un compromiso común con las metas se dificultan por las diferencias de ideología, religión e idiosincrasia (**Robbins, 1996**). No pudiéndose alcanzar en muchos casos los niveles deseados de productividad.

La comunicación es, si se quiere, el principal escollo a salvar, ya que si bien se conoce que es el inglés el idioma a utilizar; en algunos casos inclusive la inflexión dada al hablar este idioma causa confusiones que ocasionan retardos e inclusive accidentes.

El factor “comunicación” es el que ha sido más señalado en la industria del transporte marítimo; estando incluso establecido en el texto de normativas de seguridad tan importantes como el ISM Code.

Sin embargo, como ya fuera señalado, el fenómeno de la diversidad cultural es mucho más complejo que un simple problema de comunicación.

De acuerdo con **Robbins (1996)**, la diversidad cultural en las organizaciones es un factor que en determinadas circunstancias, y si se sabe capitalizar, puede tener una influencia muy positiva para el desempeño individual y grupal. Pero si no se le maneja adecuadamente, el efecto de la diversidad cultural puede ser altamente desfavorable. Por ejemplo: Cierta ejecutivo estadounidense que trabajaba en Perú era considerado frío e indigno de confianza porque, en las discusiones cara a cara, constantemente se retiraba hacia atrás. El ejecutivo no entendía que en Perú es costumbre acercarse mucho a la persona con la que uno está hablando (**Robbins, 1996, p. 49**).

A lo largo de su experiencia profesional, el autor de este estudio ha podido constatar situaciones similares a las expuestas por Robbins, específicamente a bordo de buques mercantes. A continuación se mencionan algunos ejemplos ilustrativos:

- Un contraмаestre de nacionalidad filipina sufrió múltiples fracturas en una mano al manipular unos repuestos de maquinaria pesada a pesar de que se le dijo expresamente que no lo hiciese solo (prefería trabajar siempre con filipinos).
- Cierta electricista germano-oriental se negaba a trabajar en cubierta si no tenía ayuda de un europeo que lo asistiese (no toleraba trabajar con latinos porque, según él, nunca le entendían).
- En un buque de bandera de conveniencia el Jefe de Máquinas (ruso) prohibió la entrada a la sala de máquinas al Primer Oficial (trinitario) por ser este último una persona de color.

El estado actual del conocimiento en relación al fenómeno de la diversidad cultural indica que el trabajo en grupo, caracterizado por la confianza, la cohesión y el compromiso común con las metas, entre otros elementos, puede estar influenciado por variables tales como la idiosincrasia, la ideología, la religión y otros factores culturales (**Davis, 1991; Robbins, 1996**).

En ausencia de antecedentes específicos que analicen esta relación a bordo de buques mercantes, este estudio tuvo como **objetivo general**: determinar la relación que existe entre la diversidad cultural de la tripulación y los determinantes de la eficacia de los grupos de trabajo a bordo, específicamente la cohesión grupal y la confianza dentro del grupo.

ANTECEDENTES

Los estudios de comportamiento organizacional en diversas publicaciones han observado la importancia de la diversidad en el ámbito laboral, no sólo como una ventaja para aumentar la productividad sino también como un fenómeno digno de estudio por su complejidad y derivaciones. Estos estudios contienen elementos teóricos importantes que se exponen más adelante en la sección de Bases Teóricas de este trabajo, relacionados directamente con la diversidad cultural a bordo de buques mercantes.

El autor ha conseguido diversos artículos que mencionan el tema de una forma somera, así como publicaciones varias que tratan este tópico de la diversidad cultural, pero inclinándose más hacia el gerente, en nuestro caso el Capitán, y la competencia que debe tener éste para diri-

gir un personal compuesto por personas de diferentes culturas.

A pesar de lo antes dicho, todos los autores concuerdan que en esta situación laboral en particular, cuando existe un grupo donde se encuentran personas de diversas nacionalidades, hay más posibilidades de problemas, tanto social como operacionalmente hablando.

Esto se acentúa de forma dramática cuando la gestión tanto a bordo como en tierra es inepta, ignorante o intolerante (**Daubeny, 1995**).

Un buque es una micro-sociedad en sí misma, y los hombres de mar, sin ser científicos sociales, desarrollan desde el comienzo de sus carreras la habilidad de “llevársela” con sus colegas. Esta habilidad se puede decir que está muy por encima de cualquier característica similar que se pudiese observar en un personal que trabaje en tierra.

Es importante dejar muy claro que al estudiar las características antes mencionadas se debe pensar en la tripulación, sociológicamente hablando, como un grupo de personas que se encuentran en una situación de desarraigo social y cultural, aunado a una estrechez de espacio que conforman el basamento de su ambientación. A pesar de este intento de englobar estos conceptos para obtener un modelo que permita analizar mejor el entorno social de a bordo, al observar de cerca los diferentes planteamientos de modelos de tripulaciones, no se aceptan fácilmente las generalizaciones.

Es por ello que debe tomarse de la sociología general, la psicología y los estudios de comportamiento organizacional los elementos que permitan ayudar a comprender los modelos importantes que con frecuencia se observan en la vida real, una vez que quede demostrada su existencia y comprobada su diferenciación (**Hernández, 1988**).

El ambiente de trabajo en un buque fuerza al marino a adaptar sus prejuicios, opiniones y comportamiento con el propósito de evitar conflictos, de los cuales, debido a la naturaleza de la vida a bordo, pudiese no haber escape. Está demostrado además que cuando el personal está compuesto por diversas nacionalidades puede pasar que la natural antipatía que se observa al integrarse una nueva persona al grupo se magnifique por rivalidades nacionales.

El autor de este estudio ha podido constatar lo anterior al observar cómo se trataban a bordo un electricista Alemán y un jefe de máquinas Ucraniano. La extensa experiencia profesional a bordo de buques mercantes del autor le permite haber vivido innumerables situaciones que de otra manera resultaría problemático plantear a un autor que no hubiese

conocido de primera mano la vida de a bordo, tanto en buques de bandera nacional como en banderas de registro abierto, con todas las connotaciones que ello implica.

Estos problemas y situaciones pueden también verse acentuados aún más al existir problemas de comunicación, ya que si bien se entiende que el inglés es la *lingua franca* a bordo, tal como lo establecen el STCW-95 y el ISM Code, el nivel de dominio del idioma da lugar a malos entendidos que pueden derivar en roces personales o costosos errores operacionales.

Todas las actividades comerciales internacionales requieren de comunicación. En el ambiente marítimo internacional, actividades tales como intercambiar información e ideas, tomar decisiones, negociar, motivar y liderizar están todas ellas basadas en la habilidad del capitán o los oficiales de una cultura para comunicarse exitosamente con otros oficiales o tripulantes de diferente cultura.

El lograr una comunicación efectiva es un desafío aún cuando la tripulación es culturalmente homogénea; pero cuando encontramos un buque donde la tripulación habla el idioma inglés como segunda lengua y se observan diferentes antecedentes culturales, una comunicación en ambas direcciones se hace más difícil.

Tomando en cuenta todo lo mencionado hasta ahora es pertinente señalar que existe una circunstancia que obliga a dar al tema mayor amplitud, estudiando las tripulaciones y sus connotaciones culturales, en referencia a los modelos que imperan en el ámbito marítimo internacional y como éstos influyen en los niveles de operatividad, competitividad y rendimiento de una tripulación multicultural.

BASES TEORICAS

Cuando se estudia el comportamiento organizacional, resalta de inmediato una de las características más importantes dentro de cualquier organización, como es la existencia de grupos de trabajo. Los grupos no son otra cosa que la asociación de dos o más personas que interactúan y son interdependientes para alcanzar objetivos específicos. Los grupos pueden ser formales o informales, siendo los primeros determinados por

una estructura propia de la organización, y los segundos surgen sin una estructura definida dada principalmente por la necesidad del contacto social.

Como ejemplos de lo antes expuesto se pueden mencionar como grupos formales a los *grupos de mando* (el capitán y sus oficiales) y a los *grupos de trabajo* (los marineros), por estar definidos éstos bajo la estructura organizacional propia del buque. Sin embargo, aun cuando una persona pertenezca a uno u otro grupo formal, puede también pertenecer a un grupo de manera informal para alcanzar un objetivo común. Podría mencionarse dos grupos informales típicos como son los *grupos de interés* (tripulantes solicitando más sobretiempo) y los *grupos de amistad* (tripulantes compartiendo tiempo libre en tierra).

Puede también observarse grupos de trabajo de alto desempeño que reciben la denominación de equipos de trabajo, y vienen siendo grupos cuyos esfuerzos individuales dan como resultado un desempeño mayor que la suma de sus aportaciones individuales (**Robbins, 1996**).

El trabajar en grupo dentro de una organización es bueno desde el punto de vista operativo ya que es ideal para detectar problemas, promueven la innovación y la creatividad. Además, en un momento de crisis pueden tomarse decisiones de manera más efectiva que los individuos; se puede imponer un control y disciplina de una forma que difícilmente es aplicable a los individuos. Por último, los grupos son fenómenos naturales de la vida organizacional, siendo los bloques básicos de construcción organizacional de una compañía (**Peters, 1982**).

Ahora bien, ¿qué determina el que un grupo sea eficaz? Cuando se provee de recursos a varios individuos, se están proporcionando más insumos al proceso de toma de decisiones, por lo que la información y los conocimientos son más completos. A partir de aquí los integrantes del grupo, basándose en la gran cantidad de información, pueden generar una diversidad de puntos de vista que le darán más heterogeneidad al proceso de la toma de decisiones.

Hablando en términos de la *creatividad* y la *precisión* en la toma de decisiones, los grupos son altamente más eficaces que los individuos, sólo siendo superados por estos últimos en cuanto a la *velocidad* en que se toma dicha decisión. Y si se entiende por eficacia el nivel de *aceptación* que va a tener la solución final, una vez más el grupo obtiene la ventaja. El tomar una decisión en grupo no sólo permite obtener una solución a la cual se llegó con el aporte de cada uno de sus miembros, sino también la más aceptada por todos a través del consenso.

Hasta aquí se aprecia todo el proceso muy claramente pero, ¿qué determina en realidad el desempeño exitoso de los grupos? ¿Qué componente en el grupo propicia que éste sea eficaz al momento de resolver un problema con una óptima solución?

Debe mencionarse primero las características fundamentales que definen, de manera general, la constitución de un grupo.

El grupo posee una estructura social ya que cada integrante tiene una posición con respecto a las posiciones de los demás. La estratificación social o la jerarquía del estatus social se halla presente incluso en los grupos más pequeños y exentos de formalidades. Siempre se encuentra que hay por lo menos un vestigio de subordinación o de superioridad hasta en los grupos más igualitarios.

Los diferentes miembros cumplen sus roles sociales en el grupo. Cuando los grupos cesan de desempeñar sus funciones, cesa de existir el grupo. Un grupo en que no haya una acción personal de una forma determinada es impensable sociológicamente hablando.

Las relaciones recíprocas son esenciales para el mantenimiento del grupo. Es decir, debe haber contacto y comunicación entre sus miembros, aun cuando en un momento determinado sea sólo entre dos personas del grupo.

Así mismo, todo grupo tiene sus normas de comportamiento que influyen en la manera de desempeñar sus funciones. No es imprescindible que sean normas o reglas escritas, normalmente son costumbres que todos los miembros comprenden y observan. Esto trae a colación que un individuo interesado en adaptarse a un grupo modificará su comportamiento cuando y porque pertenece a un grupo determinado.

Los miembros de un grupo tienen siempre intereses y valores comunes que pueden ser estudiados detenidamente. Si bien en algunas ocasiones pueden ser vagos o difusos, siempre existen, como se constata al comprobar que un conflicto de valores casi siempre termina disolviendo el grupo.

Todos los grupos tienen un propósito. Este debe ser la respuesta concreta al por qué y para qué de la existencia del grupo. El grupo, además, debe tener una permanencia relativa, es decir, una duración determinable en el tiempo.

Tomando en conjunto todas estas características puede decirse que el grupo es una colectividad identificable, estructurada, continuada, de

personas que desempeñan funciones recíprocas conforme a determinadas normas intereses y valores para la prosecución de objetivos comunes (**Fichter, 1982**).

Es importante también mencionar que los grupos existentes en una sociedad se distinguen entre sí por sus funciones centrales, mientras que las grandes sociedades se distinguen entre sí principalmente por sus culturas. Ahora bien, para comprender las diferencias que podrían encontrarse en dos buques, uno con tripulación culturalmente homogénea y otro con una culturalmente heterogénea, desde el punto de vista del comportamiento organizacional, es necesario comprender qué es cultura y cómo ésta varía.

Los antropólogos han definido la cultura de diferentes formas, sin embargo, después de catalogar más de cien diferentes definiciones de cultura, **Kroeber y Kluckhohn (1962)** ofrecen la definición más generalmente aceptada:

La cultura consiste en patrones, explícitos e implícitos de y para un comportamiento adquirido y transmitido por símbolos, constituyendo los logros distintivos de los grupos humanos, incluyendo su personificación en artefactos; la médula fundamental de la cultura radica en las ideas tradicionales y especialmente los valores que ellas conllevan; los sistemas culturales pueden por un lado, ser considerados como productos de acción y por otro como elementos condicionantes para acciones futuras (**p. 45**).

Las culturas varían en diferentes y significantes formas. Nuestra forma de pensar, sentir y comportarnos como seres humanos no son aleatorias o al azar, sino que están profundamente influenciadas por nuestra herencia cultural. Al dejar nuestra comunidad estamos a merced de la dinámica de nuestra cultura (**Adler, 1986**).

Al entrar en contacto con personas de otra cultura nos hacemos conscientes de nuestra singularidad cultural, y comenzamos a apreciar desde una nueva perspectiva, nuestras diferencias. Durante mucho tiempo se ha pensado que las organizaciones estaban fuera del alcance de una influencia cultural siendo sólo determinadas por la tecnología y las tareas a realizar; hoy en día, sin embargo, se sabe que a todo nivel la cultura afecta profundamente el comportamiento organizacional. Por tanto es lógico pensar que un buque con tripulación heterogénea no escapa a la realidad de esta teoría cuando cumple con las premisas expuestas hasta ahora.

Puede encontrarse a bordo diferentes tipos de diversidad cultural, las personas que componen la tripulación de un buque pueden tener similares o muy diferentes antecedentes, puntos de vista o entrenamiento. Aunque diversidad puede referirse a muchas características (sexo, raza, profesión, nacionalidad, edad o experiencia) en este estudio se enfocó la diversidad desde el punto de vista cultural tomando el concepto antes citado.

Los grupos multiculturales pueden ser catalogados en tres categorías: aquellos con un miembro de una cultura diferente (grupo multicultural simbólico), aquellos cuyos miembros representan dos culturas (grupos biculturales), y por último todos esos grupos con miembros de tres o más culturas (grupos multiculturales literales) (**Adler, 1986**).

Ahora bien, ¿cómo podría medirse la eficacia de un grupo multicultural? Con base en los conceptos básicos de grupo expuestos anteriormente, debe ahora definirse aquellos factores que inciden de manera determinante para que el grupo sea altamente eficiente (**Fichter, 1982; Robbins, 1996**).

Los grupos de alto rendimiento suelen ser pequeños. Cuando su número de miembros excede de 10 o 12, entonces se hace más difícil que puedan abarcar, de manera eficiente, muchas tareas.

Cuando se habla de un gran número de personas, es probable que no se alcance el nivel de comprensión, responsabilidad mutua y cohesión que permitirían obtener el alto rendimiento deseado.

Por lo tanto, los grupos de trabajo eficaces son pequeños, y si no puede evitarse efectuar un trabajo con más de una docena de personas, entonces lo recomendable es dividirlos en grupos más pequeños.

Otra característica típica de los grupos es la habilidad de las personas que lo componen. Se precisa básicamente de tres habilidades: en primer lugar, personas que tengan *experiencia técnica*. Segundo, personas con habilidades para *resolver problemas y tomar decisiones*, estas personas deben ser capaces de reconocer los problemas, dar lugar a soluciones varias y evaluar las mismas para obtener una solución óptima. En último lugar un grupo de alto desempeño necesita que sus miembros sepan escuchar, analizar y evaluar las situaciones para lograr una realimentación continua, solucionar conflictos y otras habilidades interpersonales que contribuyan a alcanzar el máximo en los niveles de productividad del grupo.

Es de gran importancia que las habilidades mencionadas estén pre-

sentes en el grupo en dosis suficientes y correctas. Sin embargo, no es extraño que algunas de ellas falten o estén poco desarrolladas al comienzo de la conformación del grupo; en estos casos uno o más miembros aprenderán y desarrollarán éstas permitiendo así que el grupo alcance su máximo potencial.

Las habilidades van de la mano muchas veces con la personalidad de los individuos y los papeles que éstos cumplen dentro del grupo, por lo que es considerada de gran importancia la colocación de una persona en un puesto que sea compatible con su personalidad y su habilidad si se quiere un rendimiento del 100% en esta persona. Los grupos de trabajo con éxito están conformados por personas que cubren los papeles clave, ya que se conoce que esto influye de manera determinante en el alto rendimiento del grupo (**Robbins, 1996**).

Según ciertas tendencias de investigación, se han identificado nueve papeles que se repiten de manera muy frecuente en los grupos de alto desempeño (**Margerison y McCann, 1990**). Primero se describirán y luego se verá cómo se encuentran conectados con los niveles de alto rendimiento de un grupo.

- Creadores - Innovadores: son personas muy buenas para iniciar ideas. Son generalmente muy independientes e imaginativas; prefieren trabajar a su propio paso, aun cuando pertenezcan a un grupo.
- Exploradores - Promotores: les gusta tomar para sí ideas nuevas, defendiéndolas y consiguiendo los medios para desarrollarlas. Muestran poca paciencia y control, lo que repercute en detrimento de un seguimiento al detalle de las ideas.
- Asesores - Desarrolladores: presentan habilidades de análisis muy altas. Son particularmente útiles cuando existen varias soluciones a una situación dada y se necesita evaluar y analizar las mismas para tomar la decisión más conveniente.
- Impulsadores - Organizadores: disfrutan organizando e implementando las normativas de operación que se deben llevar a cabo para que las ideas tomen forma y se conviertan en realidad y al final las cosas funcionen. Logran organizar a la gente, fijar metas, llevar a cabo planes y que éstos se cumplan dentro de un límite establecido de tiempo.
- Finalizadores - Productores: al igual que los impulsores-

organizadores, estas personas se preocupan por los resultados, sólo que ellos se limitan a controlar que todo esté listo para la fecha establecida y que mientras se cumple el proceso se le dé un seguimiento a todos los compromisos.

- Controladores - Inspectores: establecen y verifican el cumplimiento de las reglas o reglamentos. Examinan minuciosamente los detalles y se aseguran de minimizar las imprecisiones en el proceso. Suelen revisar cada dato o cantidad.
- Defensores - Mantenedores: tienen una fuerte convicción de lo importante de la tarea a realizar por el equipo, defendiéndolo ante ataques externos y brindando apoyo incondicional a los miembros del mismo. Estas personas son una parte importantísima para darle estabilidad al equipo.
- Reporteros - Consejeros: les gusta escuchar y guardan para sí sus puntos de vista. Suelen recopilar suficiente información ante de emitir una opinión o tomar una decisión. Estimulan al equipo a tomar decisiones muy bien pensadas y evitar cometer errores al querer ir muy de prisa.
- Vinculadores: esta característica puede observarse en cualquiera de las ocho anteriores. Intentan comprender todos los puntos de vista. Coordinan esfuerzos y no soportan el extremismo. Liman asperezas entre los integrantes del equipo y procuran integrar a la gente.

Los investigadores que estudian el comportamiento de grupos de alto rendimiento se han encontrado que cuando éstos no alcanzan el éxito deseado se debe a un cuadro desequilibrado de talentos individuales, enfocando sus esfuerzos y desperdiciando energía en una sola área, descuidando otras.

Ahora bien, en un grupo con una cantidad de personas que asumen sus papeles de una manera equilibrada aún faltarían algunos ingredientes más para asegurar que se obtendrá un alto rendimiento. Todos los integrantes deben compartir el mismo compromiso con un propósito común, deben tener una visión y compartirla. Esta visión es más grande que las metas específicas que se haya establecido el grupo y les ayuda a tener una dirección, creando un compromiso entre sus miembros.

Es de vital importancia que los miembros del grupo empleen una gran

parte de su tiempo en definir y moldear los propósitos colectivos e individuales, ya que ello les servirá de dirección y guía bajo cualquier condición.

Las metas del grupo deben establecerse de tal manera que las mismas sean medibles, específicas y realistas. Las metas ayudan al equipo a mantenerse enfocado para obtener resultados, facilitan una clara comunicación entre sus miembros y dan energía al grupo. Si bien las metas definen el blanco final del equipo, es necesario que se apoyen en una estructura sólida y que sean dirigidas por un liderazgo lúcido y decidido.

Si los miembros definen un enfoque común puede estarse seguro de que existe unidad de criterios suficiente para alcanzar sus metas. Los integrantes del grupo deben ponerse de acuerdo con las asignaciones de cada uno y que las tareas estén repartidas de manera equitativa. Se debe establecer también cómo han de fijarse los programas de trabajo, qué habilidades técnicas necesitan desarrollarse y cómo el grupo tomará decisiones o resolverá conflictos.

Los grupos exitosos motivan a sus miembros a ser responsables no sólo en conjunto sino también de forma individual por el propósito, las metas y el enfoque del equipo.

Una de estas características puede ser hasta qué grado los miembros del grupo se ven atraídos unos con otros y están motivados para permanecer en él. Esta particularidad se define a su vez por variables como el tiempo que pasan juntos, el tamaño del grupo, etc.

Estudios recientes indican que la alta **cohesión** de un grupo, determinada por algunas de las variables antes mencionadas, está estrechamente relacionada con la alta productividad. Sin embargo, la alta cohesión parece ser no sólo una causa sino también un resultado de la alta productividad cuando se toma en cuenta que otras de las variables que definen la cohesión en un grupo son los éxitos obtenidos (**Robbins,1996**).

De los determinantes de la eficacia de los grupos, anteriormente expuestos, en el presente estudio se trabajó con dos de ellos: Cohesión y Confianza.

Un factor muy influyente en la eficacia de los grupos es que sus miembros crean en la integridad, la personalidad y la capacidad de cada uno de los demás integrantes de dicho grupo, es decir, que exista **confianza** entre ellos.

La confianza es una de las características importantes que se encuentran presentes en los grupos con un desempeño exitoso. Al presentarse un ambiente de trabajo donde la capacidad y consistencia, así como la integridad, lealtad y apertura son constantes y recíprocos entre los miembros de un grupo, puede decirse que éste se comportará de forma eficaz al plantear estrategias y resolver problemas.

Por lo tanto, la cohesión y la confianza son dos determinantes fundamentales del desempeño exitoso de los grupos de trabajo. Ahora bien, a su vez existen determinantes de la cohesión y la confianza que, en definitiva, constituirían los verdaderos determinantes del desempeño exitoso de los grupos. Esos factores se ubican en el terreno de la psicología y la sociología, pues implican el dinamismo interno del ser humano en interacción con sus congéneres.

La **confianza** se entiende como aquella "...característica de los equipos de alto desempeño, que permite a los miembros creer en la integridad, la personalidad y la capacidad de cada uno de los demás" (**Robbins, 1996, p. 356**). Y por **cohesión** se entiende "el grado en que los miembros de un grupo se ven atraídos unos con otros y están motivados para permanecer en él" (**Robbins, 1996, p. 328**).

Es primordial saber lograr que exista confianza en el grupo ya que ésta es muy frágil y cuesta mucho recobrarla una vez perdida.

Un buen gerente debe demostrar a todos los integrantes del grupo que, si bien todos están preocupados por sus propios intereses, el esfuerzo del grupo está en función de todos, que el grupo trabaja en equipo y que existe la voluntad de mantener puntos de vista amplios que permiten a cada uno de los integrantes estar informados de las actividades que se realizan y el por qué de las decisiones que se van tomando a través del proceso.

La justicia en la toma de dichas decisiones y el basamento de éstas en los valores que comparte el grupo, así como el demostrar la capaci-

dad técnica profesional, son indispensables para un sólido establecimiento de la confianza entre los miembros del grupo.

Como se desprende de las anteriores definiciones, los determinantes de la cohesión y la confianza tienen que ver con fenómenos complejos, tales como las creencias, la atracción y la motivación. Al parecer, las personas que comparten características socio-demográficas, lingüísticas y culturales en común tienden a experimentar mayor confianza mutua entre sí (**Schindler, 1993**). Esto conduce al terreno de la **diversidad cultural**.

Hoy en día debe asumirse la economía global como una realidad. Aun cuando hay quienes defienden una homogeneización cultural (**Márquez, 1997**), la diversidad presente en la raza humana es innegable desde todo punto de vista, y por esto el universo organizacional no escapa a este fenómeno.

Ya es bastante difícil el tratar de dirigir una organización y una cultura y se complica aún más cuando intervienen dos o más lenguas y culturas (**Davis, 1996**). Manejar los factores sociales de una organización bajo estas circunstancias es una carga bastante pesada para un administrador.

La dificultad de entender la productividad puede ser un impedimento para el mejoramiento y progreso de la organización. Los gerentes que tienen la oportunidad de trabajar en una organización multinacional deben internalizar la idea de que las prácticas de comportamiento organizacional de un país no pueden implantarse directamente en otro. Los modelos que se tenga para entender y dirigir al personal han de ser adaptados a la cultura o culturas y estructura de necesidades del grupo en cuestión.

Por tanto, aquel gerente que sepa ajustar sus métodos de motivación, liderazgo y comunicación podrá alcanzar ambiciosas metas en el mejoramiento de la productividad a pesar de la diversidad cultural que pueda encontrar. Al manejar estos conceptos el autor de este estudio se preguntaba si la diversidad cultural a bordo de un buque mercante afecta de alguna manera la eficacia de los grupos de trabajo, a cuyo análisis se abocó el presente trabajo de investigación.

Es importante destacar que el sector del transporte marítimo no escapa tampoco del fenómeno de la globalización que, aunado a la crisis económica de Iberoamérica y la disolución del bloque comunista, ha traído un auge de tripulaciones de bajo costo compuesta de la más diversa gama de culturas. Al encontrarse el autor con esta realidad ha podido observar cómo es determinante el comportamiento de los grupos de trabajo en un buque con tripulantes de diversas culturas para una óptima productividad.

A pesar de que se cree que la diversidad puede ser perjudicial para uno de los factores más importantes como es la cohesión del grupo (**Summers, 1988**) y, por tanto, afecta la productividad, si dicho grupo apoya la diversidad, entonces el grupo puede maximizar el valor de la heterogeneidad, alcanzando al mismo tiempo los beneficios de una alta cohesión.

El autor tenía la convicción, basándose en su experiencia personal, de que: si la diversidad cultural influye sobre la cohesión y la confianza de los grupos de trabajo a bordo, entonces en un buque con tripulación homogénea se observaría mayor cohesión y confianza que en un buque con tripulación heterogénea. Esa fue la hipótesis que se verificó en el presente estudio, cuyo basamento conceptual y teórico se ha discutido a lo largo de esta sección.

Como habrá quedado claro a partir de la hipótesis formulada, en este estudio se analizó la relación existente entre dos variables. La variable independiente fue la “diversidad cultural” y la variable dependiente consistió en los “determinantes de la eficacia de los grupos de trabajo”, constituida esta última por dos sub-variables: a) cohesión y b) confianza.

Anteriormente se expuso la definición conceptual de cohesión y confianza. Por “diversidad cultural”, por otra parte, se entendió, a efectos del presente estudio: la presencia de dos o más personas en un grupo que poseen diferentes valores y prácticas primarias que caracterizan a un país en particular.

Esa definición es propia del autor, en base al concepto postulado por **Robbins (1996)** de “diversidad internacional” y “diversidad” según se maneja en los entornos organizacionales. La “diversidad” es un concepto

muy amplio que no solamente se refiere a la nacionalidad o la cultura, sino también a las diferencias por sexo, edad, raza, religión, etc. Y la “diversidad internacional” se refiere a “... las características comunes de la gente dentro de un país dado...” (Robbins, 1996, p. 45).

METODOLOGIA DE INVESTIGACION

El estudio corresponde a una **investigación explicativa**, mediante la cual se buscó verificar la existencia de relación entre una variable dependiente (determinantes de la eficacia de los grupos de trabajo a bordo) y una variable independiente (diversidad cultural de la tripulación), ambas incluidas en los fenómenos del comportamiento organizacional.

La **hipótesis general** se enunció así: “Si la diversidad cultural influye sobre la cohesión y la confianza de los grupos de trabajo a bordo, entonces en un buque con tripulación homogénea se observará mayor cohesión y confianza que en un buque con tripulación heterogénea”.

Esa hipótesis se desglosó en las siguientes dos **hipótesis específicas**:

- 1º Si la diversidad cultural influye sobre los determinantes de la efectividad de los grupos de trabajo a bordo, entonces en un buque con tripulación homogénea se observará mayor cohesión que en un buque con tripulación heterogénea.
- 2º Si la diversidad cultural influye sobre los determinantes de la efectividad de los grupos de trabajo a bordo, entonces en un buque con tripulación homogénea se observará mayor confianza que en un buque con tripulación heterogénea.

Las variables implicadas en este estudio se midieron de la siguiente manera:

A.- Variable Independiente

- Tripulación **homogénea** es aquella conformada por tripulantes de una misma nacionalidad.
- Tripulación **heterogénea** es aquella conformada por tripulantes de

diferentes nacionalidades.

B.- Variable Dependiente

La sub-variable **confianza** se midió a través del instrumento para la evaluación de la confianza elaborado por **Jhonson y Swap (1982)**, consistente de las siguientes siete preguntas formuladas en relación a cada uno de los restantes miembros del grupo donde se efectúa la medición:

- Se puede esperar que actúe con justicia.
- Ud. puede confiar en él y saber que lo que le dice no saldrá de uds.
- Se puede confiar en que diga la verdad.
- Nunca expresaría su punto de vista erróneamente a otras personas en forma deliberada.
- Si promete hacer un favor, se puede contar con que cumplirá su promesa.
- Si tiene una cita con alguien, se puede confiar en que se presentará a tiempo.
- Si se le presta dinero, se puede confiar en que lo pagará tan pronto como sea posible.

Cada una de esas preguntas admite tres respuestas posibles: verdadero, falso o no sabe. El puntaje de confianza se computó como la media aritmética de las respuestas contestadas distinto de “no sabe”, asignando el valor 1 a “verdadero” y el valor 0 a “falso”.

La sub-variable **cohesión** se midió mediante la técnica de **sociometría (Robbins, 1996)**, recurriendo a la formulación de las dos siguientes preguntas:

- ¿Con quién dentro de la tripulación le gustaría asociarse en el desempeño de su puesto?
- Nombre algunos miembros de la tripulación con los que usted prefiera pasar su tiempo libre.

Se trabajó con un **diseño de investigación** de dos grupos corres-

pondiente cada uno a un valor diferente de la variable independiente; como ésta sólo asume dos posibles valores (tripulación homogénea, tripulación heterogénea), sólo se precisó formar dos grupos.

Cada grupo estuvo representado por un buque mercante en funciones operativas, los cuales se seleccionaron tomando en cuenta sus diferencias en la variable independiente, procurando mantener constancia en las restantes condiciones (variables extrañas) que pudiesen afectar los resultados (influir sobre la variable dependiente).

Una vez conformados los grupos de tratamiento se procedió a medir la variable dependiente del estudio en ambos, y se analizó las diferencias existentes a fin de verificar la hipótesis.

Se trata así de un diseño de investigación ***ex post facto***, ya que las manifestaciones de la variable dependiente ya estaban presentes para el momento de efectuar su medición y la variable independiente es intrínsecamente no manipulable por el investigador (**Kerlinger, 1985**).

A fin de minimizar la probabilidad de que operasen otras hipótesis explicativas alternativas, debido a la naturaleza *ex post facto* de la investigación, se procuró que ambos buques difiriesen únicamente en cuanto a la variable independiente de este estudio; para lo cual se utilizó la técnica de “constancia en las condiciones” como **control de variables extrañas (McGuigan, 1972)**. Específicamente, ambos buques incluidos en el estudio operan en la ruta de la Cuenca del Caribe, se dedican al transporte de carga general contenedorizada y poseen tripulaciones de tamaños equivalentes; únicamente difieren en el hecho de que en uno de ellos todos los tripulantes tienen la misma nacionalidad, mientras que en el otro hay diferentes nacionalidades.

Para la realización del estudio se requirió, una vez seleccionados los buques, medir la variable dependiente en la tripulación de cada uno de ellos.

A tal efecto se procedió a aplicar los instrumentos de medición escogidos para la medición tanto de la variable **confianza** como de la variable **cohesión**, que son las dos sub-variables a través de las cuales se denotó en este estudio la efectividad de los grupos de trabajo a bordo.

Una vez aplicados los instrumentos se procedió a su respectivo análisis utilizando las técnicas estadísticas y diagramáticas que se detallan más adelante.

La **población** objeto del presente estudio abarca a la totalidad de las tripulaciones homogéneas y heterogéneas de los buques mercantes. Sin embargo, pese a su enorme tamaño, la naturaleza de las variables de este estudio permitió trabajar con “tripulaciones tipo”, escogidas de acuerdo a los parámetros expuestos anteriormente.

Se trató así de una **muestra no probabilística**, es decir, **intencional**. El control de variables extrañas, según se expuso anteriormente, permitió garantizar la **validez interna** (Campbell y Stanley, 1973) del diseño de investigación.

En cuanto a la **validez externa** (generalizabilidad de los resultados) el estudio es concluyente para las dos tripulaciones específicas seleccionadas, así como para cualesquiera otras tripulaciones que compartan las mismas características (nacionalidades específicas, edad promedio, experiencia, tipo de organización, tráfico y tipo de carga).

El buque seleccionado para conformar el **grupo de tripulación homogénea**, fue el “Rosaedith”, propiedad de la empresa Transpapel, que sirve la ruta de la Cuenca del Caribe y transporta carga general y carga general contenedorizada. La nacionalidad de todos sus tripulantes, 13 en total, es venezolana.

El buque seleccionado para conformar el **grupo de tripulación heterogénea**, fue el “Halcón del Mar”, propiedad de la empresa King Ocean, que sirve la ruta de la Cuenca del Caribe y transporta carga general contenedorizada. La nacionalidad de sus tripulantes, 14 en total, se distribuye de la siguiente manera: 7 venezolanos, 3 hondureños, 3 colombianos y 1 trinitario.

Por lo tanto, se trabajó con una **muestra** de 27 sujetos, conformándose dos grupos de análisis: **a)** tripulación homogénea: 13 sujetos, y **b)** tripulación heterogénea: 14 sujetos.

El **análisis de los resultados** se realizó tomando como factores para la conformación de los grupos a bordo, los siguientes:

- Grupos formales de trabajo a bordo: definidos por el departamento a bordo (cubierta, máquinas, cámara).
- Grupos informales: conformados por cualquier patrón de preferencias para pasar el tiempo libre, atendiendo particularmente al nivel profesional y a la nacionalidad.

Los datos relativos a la cohesión sirvieron para construir los respectivos **sociogramas**, de los cuales emanaron diversos patrones cualitativos. Dichos patrones fueron luego confirmados mediante el **análisis no paramétrico de divisiones cruzadas (Arnau, 1984)**, agrupando las preferencias de los sujetos por departamento a bordo, nivel profesional y nacionalidad, así:

- Cantidad de sujetos de cubierta que prefieren a sujetos de cubierta para trabajar.
- Cantidad de sujetos de máquinas que prefieren a sujetos de máquinas para trabajar.
- Cantidad de sujetos de cámara que prefieren a sujetos de cámara para trabajar.
- Cantidad de oficiales que prefieren a oficiales para trabajar.
- Cantidad de marineros que prefieren a marineros para trabajar.
- Cantidad de venezolanos que prefieren a venezolanos para trabajar.
- Cantidad de hondureños que prefieren a hondureños para trabajar.
- Cantidad de colombianos que prefieren a colombianos para trabajar.

Igual conformación de grupos cruzados se hizo en cuanto al compañero preferido en primer lugar para pasar el tiempo libre y en cuanto al preferido en segundo lugar.

Se elaboró cinco sociogramas: **a)** compañero más preferido para trabajar en el grupo homogéneo agrupados por departamento y nivel profesional, **b)** compañeros preferidos para pasar el tiempo libre en primero y segundo lugar en el grupo homogéneo agrupados por departamento y

nivel profesional, **c)** compañero más preferido para trabajar en el grupo heterogéneo agrupados por departamento y nivel profesional, **d)** compañeros preferidos para pasar el tiempo libre en primero y segundo lugar en el grupo heterogéneo agrupados por departamento y nivel profesional, y **e)** compañeros preferidos para pasar el tiempo libre en primero y segundo lugar en el grupo heterogéneo agrupados por nacionalidad.

Para cada sujeto se computó siete puntajes de confianza, así:

- Media aritmética de todos los restantes sujetos hacia el sujeto, entendida como puntaje global de confianza de la tripulación hacia el sujeto.
- Media aritmética de todos los sujetos pertenecientes al mismo departamento del sujeto, y de todos los pertenecientes a diferentes departamentos, entendidas como la confianza del grupo departamental hacia el sujeto.
- Media aritmética de todos los sujetos pertenecientes al mismo nivel profesional del sujeto o nivel equivalente, y de todos los pertenecientes a diferente nivel profesional, entendidas como la confianza del grupo profesional hacia el sujeto.
- Media aritmética de todos los sujetos pertenecientes a la misma nacionalidad del sujeto, y de todos los pertenecientes a diferente nacionalidad, entendidas como la confianza del grupo cultural hacia el sujeto.

La confianza de toda la tripulación hacia el sujeto se utilizó para realizar un **análisis no paramétrico de diferencias de media** entre el grupo homogéneo y el grupo heterogéneo, tal como se estableció en el sistema de hipótesis del estudio, mediante la técnica **U de Mann-Whitney (Arnau, 1984)** que es la indicada para grupos independientes menores de 30 sujetos y nivel de medida ordinal. El contraste se interpretó, al igual que todos los restantes contrastes estadísticos del estudio, al nivel de significación $\alpha = 0,05$.

La confianza según departamento, nivel profesional y nacionalidad se utilizaron para efectuar **contrastos intragrupo** a fin de determinar si cada uno de esos tres factores determina o influye sobre la confianza a

bordo. Estos contrastes, como se hicieron con pares de datos para cada factor, se llevaron a cabo mediante la técnica no paramétrica **T de Wilcoxon (Arnau, 1984)**, que es la indicada para el caso de dos grupos dependientes o relacionados.

RESULTADOS

ANALISIS DE LA COHESION GRUPAL A BORDO

La cohesión grupal a bordo se analizó mediante dos técnicas diferentes. Primeramente, se elaboraron los sociogramas correspondientes a cada tripulación y según la preferencia para trabajar o para pasar el tiempo libre, esta última considerando los dos compañeros más preferidos, mientras que para la primera sólo se consideró el compañero más preferido de todos para trabajar. Luego se efectuó un análisis de divisiones cruzadas para confirmar los hallazgos cualitativos derivados de los sociogramas.

Seguidamente, se presenta cada sociograma (cinco en total), y las implicaciones que para los objetivos de este estudio tiene la forma particular que se observa en cada uno de ellos.

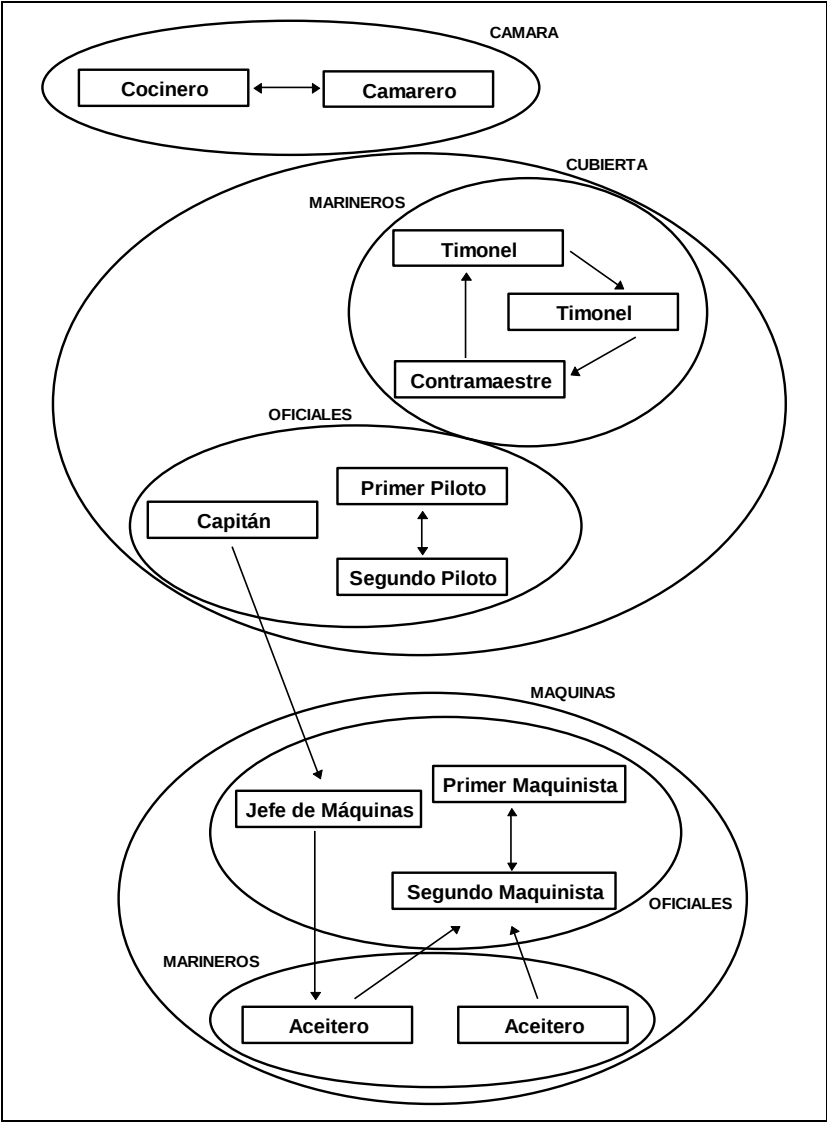


Figura 1: Tripulación Homogénea, Sociograma del Compañero Preferido para Trabajar

FUENTE: Elaboración propia.

La figura anterior ilustra el diagrama de relaciones de preferencia de cada uno de los miembros de la tripulación homogénea hacia sus compañeros de trabajo a bordo.

Lo primero que llama la atención es la clarísima conformación de grupos formales de trabajo por departamento y también por nivel profesional. Esto es perfectamente comprensible, dado que no tiene sentido que un sujeto prefiera a otro distinto de su departamento (grupo formal de trabajo) para desempeñar las tareas inherentes a dicho departamento. Y también el nivel profesional es lógico que marque la pauta de conformación de grupos formales de trabajo a bordo, debido a que dicho trabajo está claramente diferenciado entre oficiales y marineros, en ambos departamentos (cubierta y máquinas). Sin embargo, se observa que el nivel profesional determina la cohesión grupal más claramente en el departamento de cubierta que en el departamento de máquinas.

Este primer sociograma indica que, cuando menos en el caso de la tripulación homogénea, existe una alta cohesión de los grupos formales de trabajo a bordo, cuando éstos se conforman en base al departamento y al nivel profesional. Del diagrama se desprende que el factor departamental ejerce mayor peso que el nivel profesional para delinear los límites de los grupos de trabajo a bordo.

Estos resultados denotan que los grupos formales de trabajo a bordo en el caso de la tripulación homogénea están cohesionados, siendo esto uno de los determinantes de la efectividad en el desempeño de dichos grupos.

Los hallazgos sobre la cohesión en los grupos formales de trabajo a bordo, se confirman también cuando se construye el sociograma de los dos compañeros más preferidos para pasar el tiempo libre, ya que se aprecian también claros grupos de relaciones asociados al departamento y al nivel profesional.

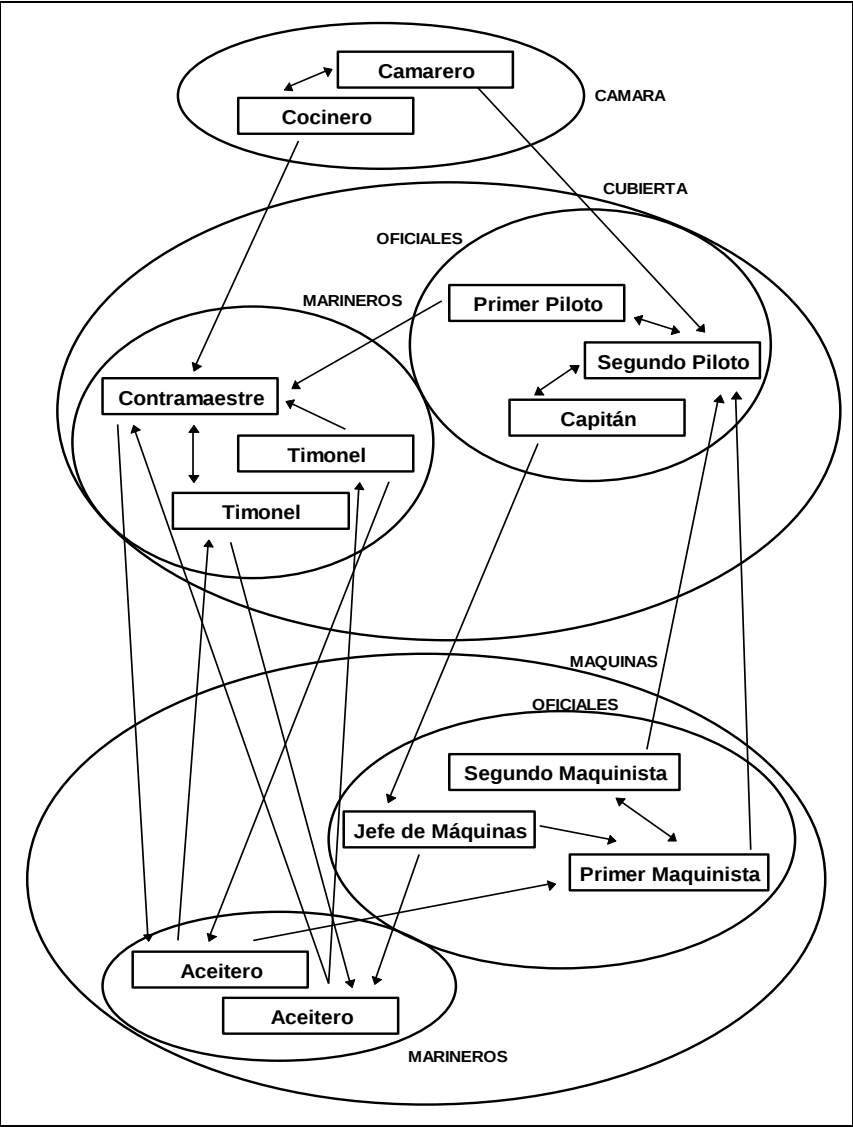


Figura 2: Tripulación Homogénea, Sociograma de los dos Compañeros más Preferidos para pasar el Tiempo Libre

FUENTE: Elaboración propia.

Sin embargo, de la Figura 2 emana un hallazgo adicional, consistente en la conformación de redes de relaciones sociales entre departamentos, pero únicamente para los mismos niveles profesionales. Puede observarse que los oficiales de cubierta se relacionan con los oficiales de máquinas, pero no con los marineros de máquinas, y viceversa, los oficiales de máquinas se relacionan con los oficiales de cubierta, pero no con los marineros de cubierta. Idéntico patrón se observa para los marineros, observándose que los marineros de cubierta se relacionan con los marineros de máquinas y viceversa, pero ninguno de ambos lo hace con el grupo de oficiales del otro departamento. Incluso, dentro de un mismo departamento, las relaciones entre diferentes niveles profesionales son mínimas.

Estos resultados, en conjunción con los del primer sociograma, sugieren la hipótesis de que los **grupos formales** de trabajo a bordo están principalmente cohesionados en torno al **departamento**, mientras que los **grupos informales** de relaciones sociales a bordo están principalmente cohesionados en torno al **nivel profesional**.

En el caso de la tripulación heterogénea se presenta el mismo patrón observado en la tripulación homogénea en cuanto a la cohesión grupal por departamentos y por nivel profesional. El departamento determina principalmente la cohesión de dichos grupos de trabajo y el nivel profesional también lo hace, pero solamente en el departamento de cubierta, tal y como se observa también en el caso de la tripulación homogénea.

Estos hallazgos son comprensibles dado que en un buque mercante las actividades y responsabilidades están claramente diferenciadas y altamente estructuradas. En el departamento de cubierta la diferenciación entre las actividades de la oficialidad respecto de las del personal de marinería son mucho más marcadas que en el departamento de máquinas, donde el trabajo involucra mayor interacción entre oficiales y marineros.

Por lo tanto, las preferencias en cuanto al compañero de trabajo reflejan simplemente la conformación de los grupos formales de trabajo a bordo, tal y como se configuran dentro de cualquier buque mercante.

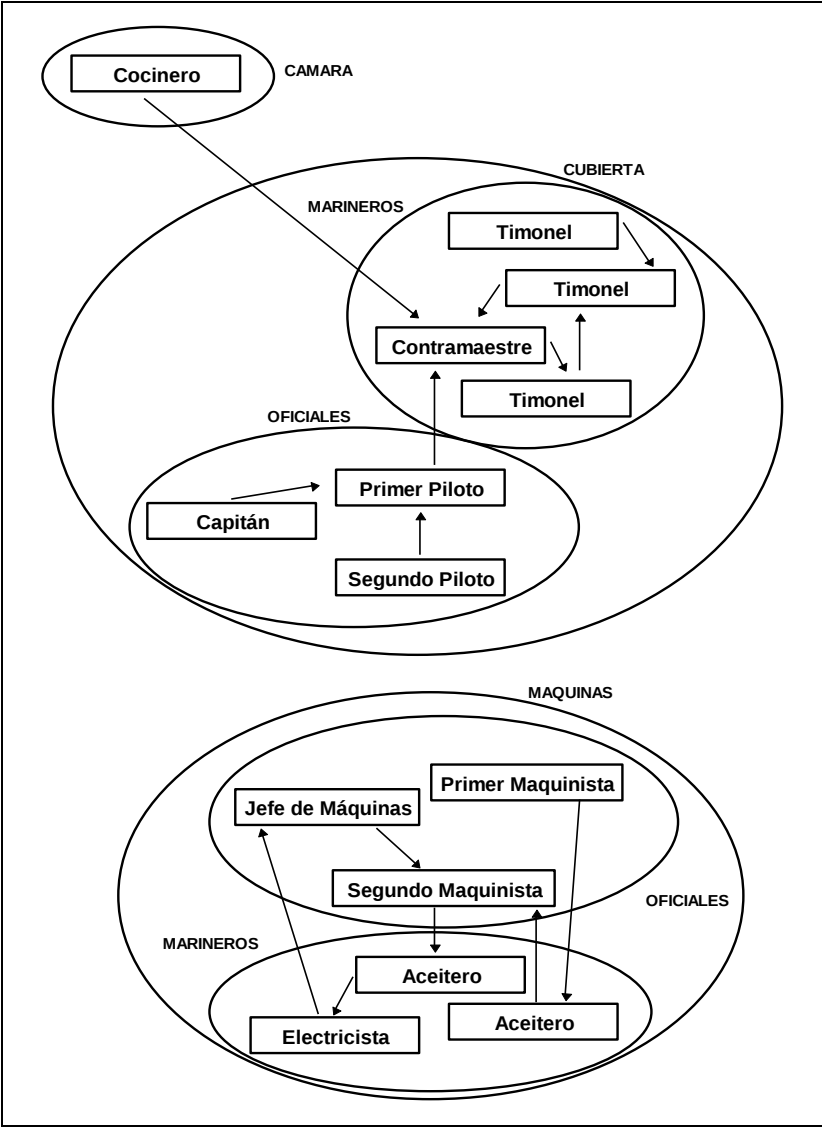


Figura 3: Tripulación Heterogénea, Sociograma del Compañero Preferido para Trabajar

FUENTE: Elaboración propia.

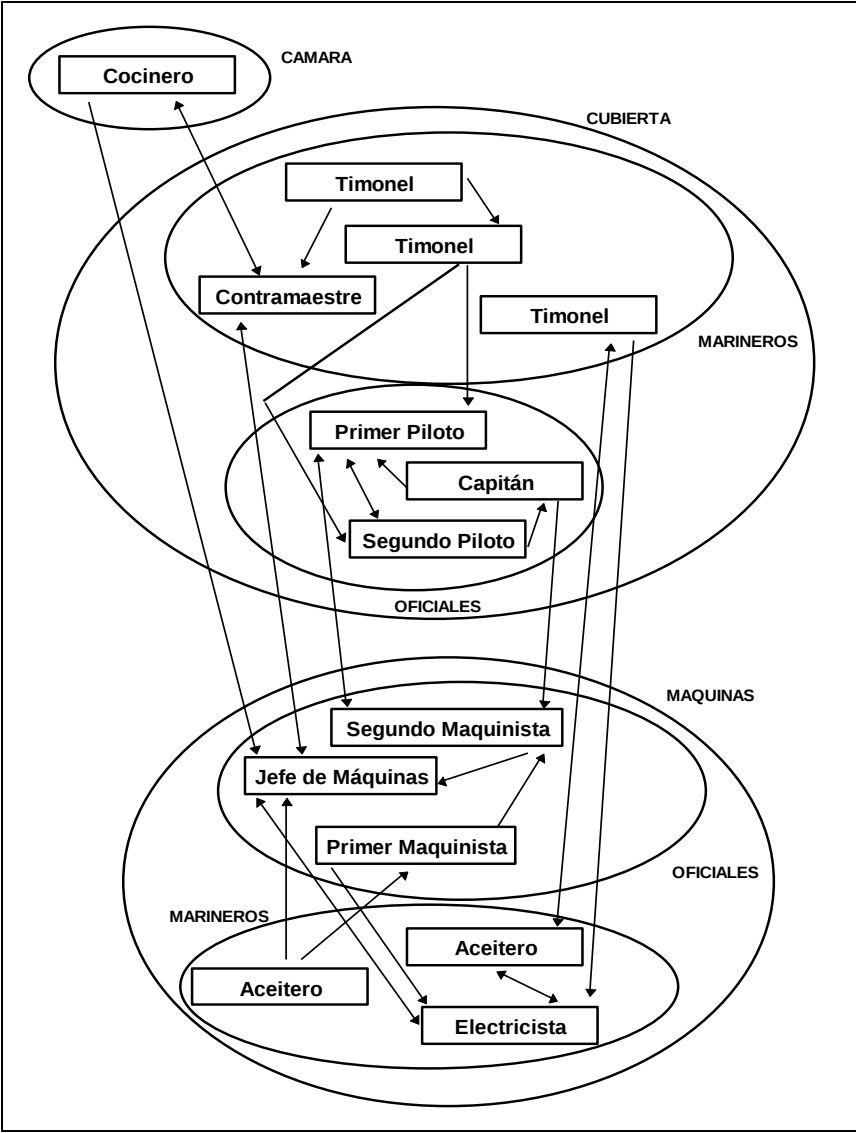


Figura 4: Tripulación Heterogénea, Sociograma de los dos Compañeros más Preferidos para pasar el Tiempo Libre

FUENTE: Elaboración propia.

El sociograma de preferencias de interacción social para el caso de la tripulación heterogénea arroja patrones diferentes al caso de la tripulación homogénea. En este último, los grupos informales están cohesionados en torno al nivel profesional, existiendo mínimas interacciones sociales entre oficiales y marineros de un mismo departamento, y no se presentan interacciones sociales entre oficiales y marineros de diferentes departamentos.

En el caso de la Figura 4, sin embargo, se aprecia mucho mayor interacción social entre diferentes niveles profesionales sobre todo dentro del departamento de máquinas. Esto sugiere que, cuando menos en dicho departamento, la conformación de los grupos informales está determinada por un factor distinto del nivel profesional, a diferencia de lo que se observa en la tripulación homogénea.

Debido a que la diferencia entre ambas tripulaciones es justamente la homogeneidad de las nacionalidades de sus miembros, el autor supuso que el factor que en la tripulación heterogénea, cuando menos en el departamento de máquinas, determina la cohesión de los grupos informales es la nacionalidad.

Del diagrama presentado en la Figura 5 se confirma que efectivamente la nacionalidad determina la cohesión de los grupos informales a bordo, ya que puede apreciarse claramente que los colombianos se relacionan principalmente entre sí, al igual que los venezolanos, pero no se relacionan colombianos con venezolanos. Los hondureños, por su parte, se relacionan más en función del departamento que en función de la nacionalidad, al igual que el trinitario.

Estos resultados permiten inferir que se presentan problemas de cohesión grupal entre colombianos y venezolanos, lo cual podría afectar la efectividad de los grupos formales de trabajo a bordo.

A modo de síntesis interpretativa, pareciera que cuando la tripulación es homogénea los grupos formales de trabajo a bordo están cohesionados en función del departamento, y los grupos informales lo están en función del nivel profesional. Pero, cuando la tripulación es heterogénea, los grupos formales están cohesionados en torno al departamento, mas los grupos informales lo están en torno a la nacionalidad.

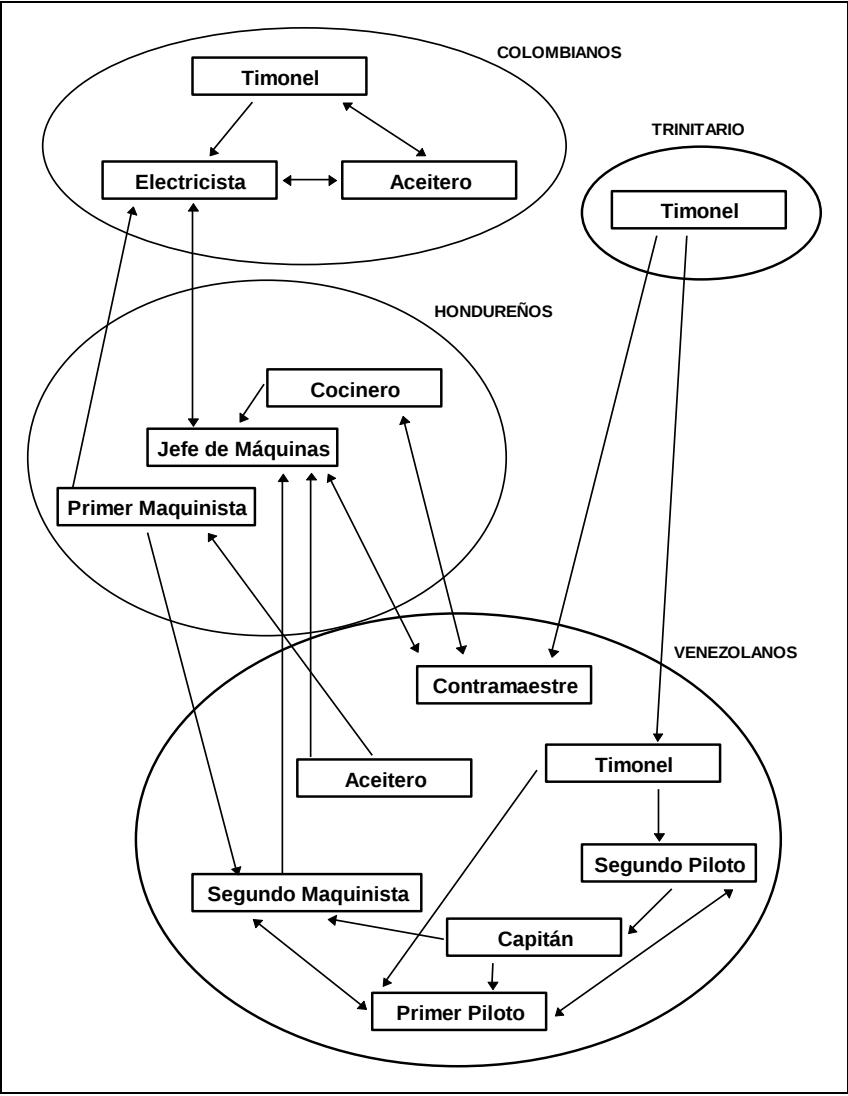


Figura 5: Tripulación Heterogénea, Sociograma de Interacciones Sociales Agrupadas por Nacionalidad

FUENTE: Elaboración propia.

Con el fin de confirmar esos hallazgos cualitativos, se procedió a realizar un extenso análisis de divisiones cruzadas, cuyos resultados fueron los siguientes:

- Tanto en la tripulación homogénea como en la heterogénea, los de un mismo **departamento** prefieren para trabajar a los de su mismo departamento.
- Tanto en la tripulación homogénea como en la heterogénea, los de un mismo **nivel profesional** NO prefieren para trabajar a los de su mismo nivel profesional.
- En la tripulación heterogénea, los de una misma **nacionalidad** NO prefieren para trabajar a los de su misma nacionalidad.
- Por lo tanto, los **grupos formales** de trabajo a bordo están altamente cohesionados en torno al departamento, independientemente del nivel profesional y de la nacionalidad.
- En la tripulación homogénea, los de un mismo **departamento** prefieren en primer lugar para pasar el tiempo libre a los de su mismo departamento.
- En la tripulación homogénea, los de un mismo **departamento** NO prefieren en segundo lugar para pasar el tiempo libre a los de su mismo departamento.
- En la tripulación homogénea, los de un mismo **nivel profesional** prefieren en primer lugar para pasar el tiempo libre a los de su mismo nivel profesional.
- En la tripulación homogénea, los de un mismo **nivel profesional** prefieren en segundo lugar para pasar el tiempo libre a los de su mismo nivel profesional.
- Por lo tanto, en la tripulación homogénea los **grupos informales** están altamente cohesionados en torno al nivel profesional y al departamento.
- En la tripulación heterogénea, los de un mismo **departamento** NO prefieren en primer lugar para pasar el tiempo libre a los de su mismo departamento.
- En la tripulación heterogénea, los de un mismo **departamento** NO prefieren en segundo lugar para pasar el tiempo libre a los de su mismo departamento.

- En la tripulación heterogénea, los de un mismo **nivel profesional** NO prefieren en primer lugar para pasar el tiempo libre a los de su mismo nivel profesional.
- En la tripulación heterogénea, los de un mismo **nivel profesional** NO prefieren en segundo lugar para pasar el tiempo libre a los de su mismo nivel profesional.
- En la tripulación heterogénea, los de una misma **nacionalidad** prefieren en primer lugar para pasar el tiempo libre a los de su misma nacionalidad.
- En la tripulación heterogénea, los de una misma **nacionalidad** NO prefieren en segundo lugar para pasar el tiempo libre a los de su misma nacionalidad.
- Por lo tanto, en la tripulación heterogénea los **grupos informales** están cohesionados en torno a la nacionalidad y a otros factores distintos del nivel profesional y el departamento.

Evidentemente, la cohesión de un grupo de trabajo no solamente se establece en relación al compañero más preferido para trabajar (relaciones formales), sino también en relación al compañero más preferido para pasar el tiempo libre (relaciones informales). En la medida en que las preferencias formales e informales coincidan dentro del mismo grupo de trabajo, tanto mayor cohesión y, por lo tanto, tanto mayor efectividad en el desempeño del grupo de trabajo.

En tal sentido, puede concluirse que, de acuerdo a los resultados obtenidos, la primera hipótesis específica de este estudio ha sido confirmada, ya que en el buque con tripulación homogénea se observa mayor cohesión que en el buque con tripulación heterogénea, entendida la cohesión como la compatibilidad entre los grupos formales y los informales a bordo. De allí que la diversidad cultural sí influye sobre la cohesión, que es uno de los determinantes de la efectividad de los grupos de trabajo a bordo, y dicha influencia tiene una clara direccionalidad: a mayor diversidad cultural menor cohesión y viceversa.

ANALISIS DE LA CONFIANZA A BORDO

La verificación de la segunda hipótesis específica del estudio fue más sencilla que para el caso de la cohesión. Simplemente se calculó la U de Mann-Whitney para ambos grupos (tripulación homogénea vs. tripulación heterogénea) en cuanto a la confianza global, y la T de Wilcoxon para la

confianza dentro del propio departamento, nivel profesional y nacionalidad (esta última solamente para el grupo heterogéneo).

La media de rangos del grupo homogéneo fue de 18,81 y la del grupo heterogéneo fue de 9,54, para el caso de la confianza global. La U de Mann-Whitney arrojó un valor de 28,5, estadísticamente significativo al nivel $\alpha = 0,01$, lo cual indica que en la tripulación homogénea el nivel de confianza de todos los tripulantes entre sí es significativamente mayor que en la tripulación heterogénea, hallazgo que confirma la segunda hipótesis específica del estudio. Por lo tanto, la diversidad cultural sí influye sobre la confianza, que es uno de los determinantes de la efectividad de los grupos de trabajo a bordo, y dicha influencia tiene una clara direccionalidad: a mayor diversidad cultural menor confianza y viceversa. En el Gráfico 1 se presenta el diagrama de diferencias de medias entre ambos grupos en cuanto a la confianza de todos los tripulantes entre sí.

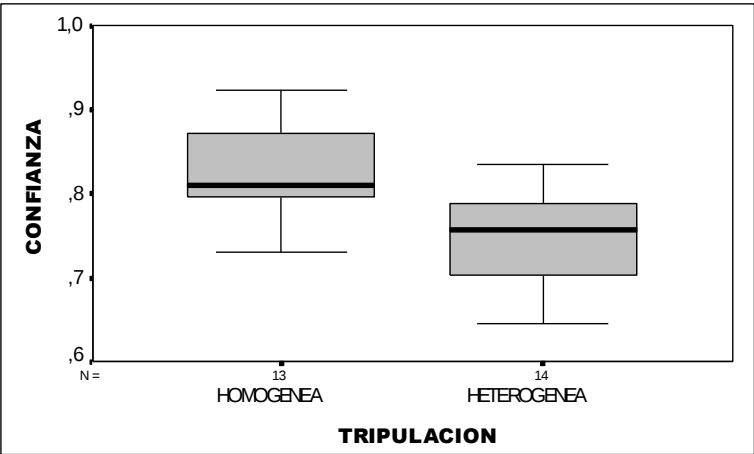


Gráfico 1: Diferencias de Medias de la Confianza Global entre Ambos Grupos

FUENTE: Elaboración propia.

En el grupo homogéneo se detectó que la confianza está determinada por el nivel profesional, pero no por el departamento. Este hallazgo, aunado a los resultados del análisis de la cohesión, permite concluir que la

confianza está estrechamente vinculada al grupo informal al cual se pertenece a bordo, que es aquel que, en el caso de la tripulación homogénea, está conformado principalmente por miembros de un mismo nivel profesional. El estadístico de Wilcoxon arrojó un valor de $Z = -2,6207$, estadísticamente significativo al nivel $\alpha = 0,01$, con una media de rangos de 8,30 para la confianza de los sujetos del mismo nivel profesional y una de 2,67 para la confianza de los sujetos de diferente nivel profesional.

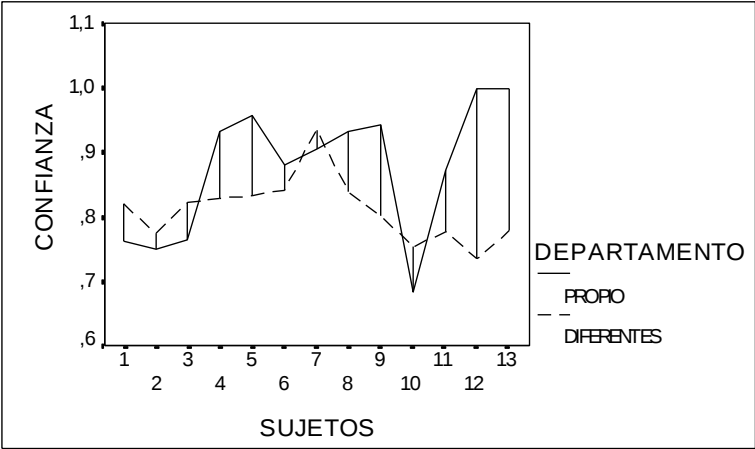


Gráfico 2: Tripulación Homogénea, Confianza según Departamento

FUENTE: Elaboración propia.

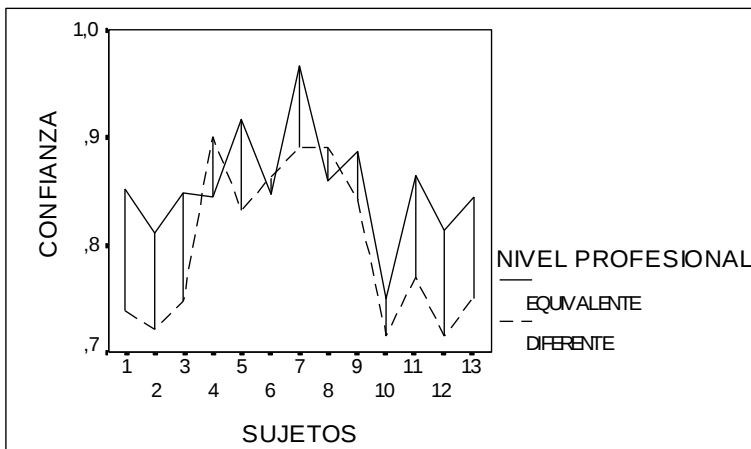


Gráfico 3: Tripulación Homogénea, Confianza según Nivel Profesional

FUENTE: Elaboración propia.

En la tripulación heterogénea, los resultados indican la existencia de diferencias estadísticamente significativas en la confianza según nacionalidad, mas no según el nivel profesional. Este hallazgo es consistente con el hecho de que en la tripulación heterogénea los grupos informales a bordo están determinados por la nacionalidad, a diferencia de la tripulación homogénea donde el factor de cohesión informal es el nivel profesional. El estadístico de Wilcoxon arrojó un valor de $Z = -3,1099$, estadísticamente significativo al nivel $\alpha = 0,01$, con una media de rangos de 7,50 para la confianza de los sujetos de la misma nacionalidad y una de 1,00 para la confianza de los sujetos de diferente nacionalidad.

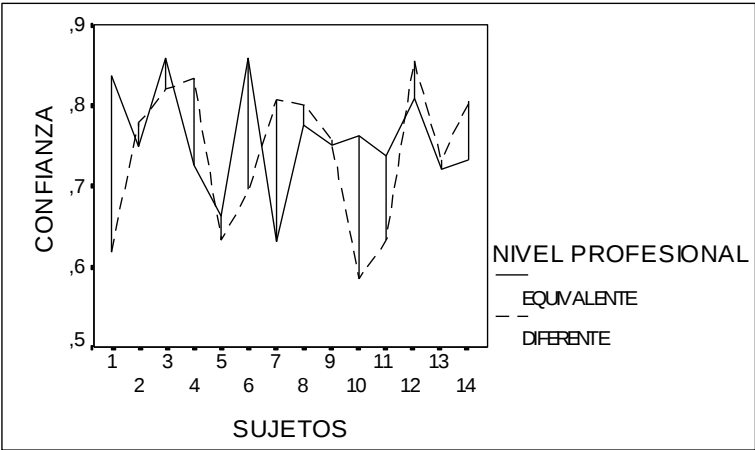


Gráfico 4: Tripulación Heterogénea, Confianza según Nivel Profesional

FUENTE: Elaboración propia.

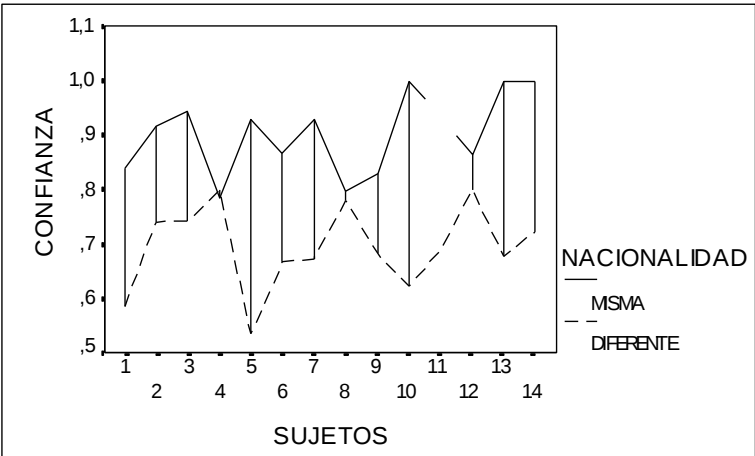


Gráfico 5: Tripulación Heterogénea, Confianza según Nacionalidad

FUENTE: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

- 1º Los **grupos formales** de trabajo a bordo están altamente cohesionados en torno al departamento, independientemente del nivel profesional y de la nacionalidad.
- 2º En la tripulación homogénea los **grupos informales** están altamente cohesionados en torno al nivel profesional y al departamento.
- 3º En la tripulación heterogénea los **grupos informales** están cohesionados en torno a la nacionalidad y a otros factores distintos del nivel profesional y el departamento.
- 4º Evidentemente, la cohesión de un grupo de trabajo no solamente se establece en relación al compañero más preferido para trabajar (relaciones formales), sino también en relación al compañero más preferido para pasar el tiempo libre (relaciones informales). En la medida en que las preferencias formales e informales coincidan dentro del mismo grupo de trabajo, tanto mayor cohesión y, por ende, tanto mayor efectividad en el desempeño del grupo de trabajo. En tal sentido, puede concluirse que, de acuerdo a los resultados obtenidos, la primera hipótesis específica de este estudio ha sido confirmada, ya que en el buque con tripulación homogénea se observa mayor cohesión que en el buque con tripulación heterogénea, entendida la cohesión como la compatibilidad entre los grupos formales y los informales a bordo. De allí que la diversidad cultural sí influye sobre la cohesión, que es uno de los determinantes de la efectividad de los grupos de trabajo a bordo, y dicha influencia tiene una clara direccionalidad: a mayor diversidad cultural menor cohesión y viceversa.
- 5º La diversidad cultural sí influye sobre la confianza, que es uno de los determinantes de la efectividad de los grupos de trabajo a bordo, y dicha influencia tiene una clara direccionalidad: a mayor diversidad cultural menor confianza y viceversa.
- 6º La confianza está estrechamente vinculada al grupo informal al cual se pertenece a bordo, que es aquel que, en el caso de la tripulación homogénea, está conformado principalmente por miembros de un mismo nivel profesional, y en el caso de la tripulación heterogénea, por miembros de una misma nacionalidad.
- 7º En síntesis, se concluye verificada la hipótesis conceptual de este estudio, ya que los resultados obtenidos denotan que la diversidad cultural influye sobre los determinantes de la efectividad de

los grupos de trabajo a bordo de buques mercantes, en el sentido de que a mayor diversidad cultural menor confianza y cohesión, lo que a su vez, determina una menor efectividad de los grupos.

RECOMENDACIONES

- 1º Profundizar el estudio para abarcar una muestra de mayor tamaño y variedad.
- 2º Analizar tripulaciones más numerosas y con mayor diversidad cultural.
- 3º La industria del transporte marítimo no solamente debe tratar de controlar los problemas operacionales que se derivan de la diversidad de idiomas a bordo, sino también considerar la diversidad cultural en sí misma como un factor que potencialmente puede afectar de manera negativa el desempeño operacional a bordo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Adler, N.J. (1986).** International Dimensions of Organizational Behavior. Boston: Kent Publishing Company.
- Arnau G., J. (1984).** Diseños experimentales en psicología y educación. (1ra. ed.). México: Trillas.
- Campbell, D.T. y Stanley, J.C. (1973).** Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social. (1ra. ed.). Buenos Aires: Amorrortu.
- Daubeny, E.B. (1995).** Operating Ships With Multinational Crews. Malmö: The Nautical Institute on Command, World Maritime University.
- Davis, K. y Newstrom, J.W. (1991).** Comportamiento Humano en el Trabajo. México: McGraw Hill.

- Egan, G. (1996). El Valor Agregado de los Empleados en las Organizaciones. México: Prentice Hall.
- Fichter, J.H. (1982). Sociología. (14ta. ed.). Barcelona: Herder.
- Guns, B. (1997). Aprendizaje Organizacional. México: Prentice Hall.
- Hernández, S. (1988). Aproximación a la Sociología Marítima. Barcelona: Librería Bosch.
- Kerlinger, F.N. (1985). Investigación del comportamiento: técnicas y metodología. (2da. ed.). México: Interamericana.
- Kroeber, A.L. y Kluckhohn C. (1962). "Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions". Peabody Museum Papers, 1962, Volumen 47, No. 1, p. 181.
- Margerison, C. y McCann, D. (1990). Team Management: Practical New Approaches. Londres: Mercury Books.
- Márquez O., P. (1997). "Globalización: ¿Homogeneización cultural?". En: Revista Debates IESA, Volumen 3, No. 1, Julio-Septiembre, pp. 59-60.
- Márquez O., P. (1997). "Globalización: ¿Homogeneización cultural?", en: Revista Debates IESA, Volumen 3, No. 1, Julio-Septiembre, pp. 59-60.
- McGuigan, F.J. (1980). Psicología experimental: enfoque metodológico. (1ra. ed.). México: Trillas.
- Robbins, S. (1996). Comportamiento Organizacional. Teoría y Práctica. (7ma. ed.). México: Prentice Hall.
- Schindler, P.L. y Thomas, C.C. (1993). "The Structure of Interpersonal Trust in the Workplace", en: Psychological Reports, October 1993, pp. 563-73.
- Sonnenberg, F.K. (1993). "Trust me... Trust me not", en: Industry Week, August 16, pp. 22-28.
- Summers, I.; Coffelt, T. y Norton, R.E. (1993). "Work-group cohesion", en: Psychological Reports, pp. 627-36.
- Tyson, S. y Jackson, T. (1996). Comportamiento Organizacional. México: Prentice Hall.

Wayne M., R. y Noé, R. (1996). Administración de los Recursos Humanos. México: Prentice Hall.

Derecho Marítimo

El Código ISM y sus Implicaciones en el Derecho Marítimo Privado ✧

Por: José María Alcántara Madrid

RESUMEN

El ISM Code no afecta las relaciones contractuales del armador con terceras personas. Así, incluso si la operación del buque en los aspectos regulados por el ISM Code ha sido delegada a un gestor, la responsabilidad del armador por las relaciones contractuales contraídas en su nombre permanecerá plenamente firme y no se verá afectada por tal delegación de funciones. Esto conlleva para el armador importantes implicaciones jurídicas que el autor discute con notable perspicacia a lo largo de su artículo. La detallada exposición abarca las siguientes seis cuestiones en materia de responsabilidades legales del armador, en virtud de la entrada en vigencia del ISM Code: **a)** Cuestiones de ordenación relativas a la estructura de la empresa naviera, sus relaciones con la Administración del país de bandera y con las Autoridades de los puertos visitados por sus buques; **b)** El impacto del incumplimiento del Código en la responsabilidad civil del armador u operador; **c)** Los efectos del no cumplimiento en el derecho de limitación de responsabilidad de la empresa naviera; **d)** El impacto sobre el seguro contratado por el armador; **e)** Responsabilidad penal imputable al armador por el no cumplimiento de las prescripciones del Código; y **f)** Implicaciones del Código en materia de garantías crediticias en la financiación de buques. A la luz del análisis de todas esas implicaciones, el autor hace evidente que la exigencia de cumplimiento del ISM Code no dejará mucho margen legal de amparo para la negligencia en la navegación y en la gestión marítima de los buques, lo cual, en definitiva, contribuirá al logro de los objetivos últimos de esa normativa, es decir, minimizar los riesgos para la seguridad de la vida humana en el mar, el medio ambiente y la propiedad.

PALABRAS CLAVE: ISM Code, Derecho Marítimo Privado, Responsabi-

✧ Conferencia dictada por el connotado maritimista internacional Dr. José María Alcántara Madrid en la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, abril de 1999, en carácter de conferencista invitado.

lidades del Armador, Implicaciones Legales del ISM Code.

INTRODUCCION

Que la actividad de la navegación y el comercio marítimo, así como de la industria naval, contienen un elemento de riesgo y peligro es indudable, y que por medio de catástrofes sucesivas a lo largo del siglo que ahora acaba hemos visto cuántas vidas humanas se han perdido. Esta preocupación internacional ha sido recogida mediante unas iniciativas jurídicas y técnicas destinadas a enfatizar la necesidad de una seguridad (*safety*) en la actividad y conducentes a la protección de la vida humana y del medio ambiente.

La más importante, con mucho, de estas iniciativas de las Naciones Unidas, es el llamado Código ISM (*International Safety Management Code*) adoptado por la OMI en 1993 y destinado a proporcionar un nivel de calidad y seguridad en la administración y operación de buques, es decir, afecta a la empresa naviera misma. El Código ISM es un documento breve con sólo trece artículos que fue elaborado y adoptado en la OMI, pero sus disposiciones se insertaron por medio de un nuevo capítulo IX en el Convenio SOLAS, por tanto, vinculará a todos los países contratantes del Convenio SOLAS quienes contraerán la obligación de implantar la normativa del Código ISM. El objetivo del Código ISM es aportar un nivel internacional para la administración y operación en seguridad de los buques y para la prevención de la contaminación marina, proponiéndose por tanto proteger la seguridad en la navegación, en la prevención de daños o pérdida de vidas y en la evitación de daños al medio ambiente. El Código contiene y expone un número de principios generales que es de aplicación general a todos los buques y armadores y expresamente reconoce su propósito de dirigirse hacia una administración más segura de las empresas armadoras u operadoras de buques. El Código exige que estas empresas marítimas desarrollen, implanten y mantengan un sistema de administración segura (*safety management system* o SMS) ocupándose de un amplio campo de seguridad en la navegación y de protección al medio ambiente.

Algunas de las disposiciones concretas del Código son las siguientes:

- a) La empresa naviera debe definir y establecer por escrito los niveles de autoridad y líneas de comunicación entre el buque y la oficina de tierra, y los cometidos de todo el personal relacionado con los

aspectos de seguridad marítima o medio ambiental. Debe existir un personal adecuado en la base de tierra, y lo que es más importante, debe existir una "persona designada" en tierra con el fin de comunicar con el buque y que se haga responsable de las obligaciones contenidas en el Código.

- b) La empresa naviera debe definir y documentar todos los temas relativos a la responsabilidad y autoridad del Capitán del buque en materia de seguridad marítima y de protección al medio ambiente, y las cualificaciones y preparación del Capitán y de los otros miembros de la dotación. La empresa naviera tendrá que asegurar que los Oficiales y la Tripulación han recibido una preparación adecuada sobre todas las materias contempladas por el Código y que perfectamente comprenden las instrucciones recibidas.
- c) El Código contiene reglas clave relativas al desarrollo, verificación, estudio y auditoría de planes sobre operaciones a bordo de los buques, preparación para supuestos de emergencia, aviso de situaciones de emergencia o de peligro y accidentes y otros parecidos.
- d) Finalmente, hay otras reglas relativas a los sistemas exigidos para asegurar el mantenimiento del buque y todo el equipo a bordo. Tiene que existir una entidad responsable por el cumplimiento del Código ISM que deberá estar inscrita con las Autoridades del país de la bandera. Normalmente, tal entidad será el armador aunque puede que quien haya asumido la responsabilidad para la protección del buque sea un operador o un fletador. Por tanto, el armador del buque tiene que procurar que, o bien su propia empresa cumple con el ISM y garantiza que todas las funciones subcontratadas se cumplen con el SMS de su empresa, o bien puede delegar toda esta operación de cumplimiento con el ISM en un gestor cuya identidad debe ser conocida por las autoridades.

El Armador u Operador deberá entonces obtener un documento de cumplimiento o DOC que será emitido por las Autoridades del país de bandera confirmando que su SMS ha sido aprobado; y cada buque llevará un certificado de Administración Segura o SMC que indicará que el operador actúa, respecto a ese buque, en conformidad con el SMS aprobado.

El Código ISM no afecta las relaciones contractuales del armador con terceras personas. Así, incluso si la operación del buque en los aspectos de ISM ha sido delegada a un gestor la responsabilidad del armador por

las relaciones contractuales contraídas en su nombre permanecerá plenamente firme y no se verá afectada por tal delegación de funciones.

Los requisitos del Código ISM (Regla 2 del Capítulo IX del SOLAS) tendrán pleno efecto de aplicación en las fechas siguientes:

- a) Para los buques de pasaje, el 1º de julio de 1998.
- b) Para los buques petroleros, quimiqueros, gaseros, graneleros y aerodeslizadores con carga de 500 toneladas o más, el 1º de julio de 1998.
- c) Los demás buques de carga general y plataformas de perforación móviles de 500 toneladas o más, el 1º de julio del 2002.

Estas fechas son fechas últimas y, por lo tanto, algunos países podrán dar eficacia al Código en fechas anteriores, como ha ocurrido en la Unión Europea en relación con los buques RO-RO de pasaje. Por tanto, el Código ya se aplica a las categorías especificadas en a) y b) desde el 1º de julio de 1998.

Las implicaciones legales que el Código ISM traerá a los armadores son numerosas. A saber:

- 1) Cuestiones de ordenación relativas a la estructura de la empresa naviera, sus relaciones con la Administración del país de bandera y con las Autoridades de los puertos visitados por sus buques.
- 2) El impacto de incumplimiento del Código en la responsabilidad civil de un armador u operador.
- 3) Los efectos de no cumplimiento en el derecho de limitación de responsabilidad de la empresa naviera.
- 4) El impacto sobre el seguro del armador.
- 5) Responsabilidad penal.
- 6) Financiación de buques.

CUESTIONES DE ORDENACION

Documentales

A partir del 1º de julio de 1998 muchos buques deberán estar en posesión de documentos llamados DOC en cuanto a las empresas navieras

y operadoras y los documentos SMC para los buques mismos. Esos documentos serán esenciales para la navegación comercial del buque, ya que la falta de documentos válidos colocará al buque y al armador en incumplimiento de las regulaciones impuestas por la Administración de su propio país de bandera, y además, podrá llevar a una denegación de permiso de entrada por parte de Autoridades portuarias, o incluso a la detención del buque de acuerdo con el régimen de "*Port State Control*" que esté en vigencia en dicho puerto. Las consecuencias de la falta de estos documentos podrán variar según las jurisdicciones, pero, desde luego, las sanciones afectarán a la capacidad comercial del buque. Una de las formas en que las Autoridades portuarias que realicen el control podrán aplicar el Código es mediante, en caso de falta de documentación ISM, la investigación de las condiciones físicas del buque, de tal forma que si es encontrado en condiciones de innavegabilidad las Autoridades podrán detener el buque.

Organización y Estructura de la Empresa Armadora

El Código establece ciertas reglas sobre la estructura de la gestión naviera. Así, la responsabilidad por el cuidado de los aspectos de seguridad debe estar claramente definida y determinada en los medios de la empresa tanto a bordo del buque como en la oficina de control. Debe haber una persona designada con puesto en tierra que mantenga acceso directo a la alta Dirección de la empresa naviera, que es la responsable de la aplicación del Código. Por tanto, el Código ISM permitirá una apertura mucho mayor y más transparente de la organización interna de la empresa armadora y todos los aspectos de estructura que antes era difícil penetrar ahora quedarán abiertos a investigación.

Se deduce de ello que no sólo las Autoridades portuarias, sino también los acreedores potenciales de la sociedad naviera podrán conocer ahora a través del Código ISM mucho más y mejor la gente con la que están tratando y esto producirá importantes consecuencias para los armadores. Por ejemplo, los Armadores podrán ser objeto de una mayor investigación por las Autoridades registrales y fiscales de los países en que operan. Y podrá comprobarse la finalidad de ventajas fiscales que ha llevado a un armador a domiciliarse en un determinado y conveniente país. De forma parecida también será más fácil a organizaciones sindicales como la *International Transport Workers Federation* (ITF) determinar si un buque se encuentra bajo el mismo interés propietario de una sociedad con las que han tenido algunos problemas o relaciones en el pasado. De ahí podemos pensar que finalmente los armadores tendrán

que cuestionarse si el antiguo invento del "*one ship, one company*" tiene viabilidad e interés hoy en día una vez que está el Código ISM en vigor.

Administración del Buque

Allí donde el armador no sea el operador del buque para el aspecto del Código ISM las Autoridades deberán tener detalles e identificación de la persona que sea responsable del cumplimiento del Código. Muchas compañías podrán delegar esta tarea a otra sociedad gestora que ya tiene aprobado un SMS. Desde el punto de vista de la transparencia, por tanto, en el futuro será más fácil identificar y descubrir la organización de Administración del buque y esto podrá, a su vez, exponer o situar a los gestores a un mayor riesgo de reclamaciones de terceros o de responsabilidades bajo legislaciones como la *US Oil Pollution Act*.

También afectará de forma importante a los llamados Contratos de Administración de Buques (*Management Agreement*) de forma que el armador contratante tendrá que asegurarse siempre que el Administrador mantendrá en vigor los documentos DOC y SMC respecto de dicho buque y que también tendrán que asegurarse de que el buque es operador por el administrador de acuerdo con el SMS; en definitiva, en nuevos contratos de "*management*" tendrán que incluirse cláusulas relativas a la responsabilidad de los administradores si, como el resultado de su propia conducta bajo el contrato, el buque pierde los certificados y se convierte en infractor del Código ISM.

La Clasificación del Buque

Los aspectos de auditoría de los SMS podrán ser llevados por diferentes agencias en un país o en otro, pero en algunos lugares este tema quedará en manos de las Sociedades de Clasificación. Cuando ello ocurra nos encontraremos con que las Sociedades de Clasificación tendrán que combinar delicadamente sus intereses comerciales y la función regulatoria privada del Código ISM, y éste es un problema ya debatido en los medios marítimos que no dejará de tocar el tema de la responsabilidad de las Sociedades de Clasificación cuando los buques hayan mantenido su permiso de navegación después de una inspección de clase en la que no se detectaron defectos en el buque y luego ocurrió un accidente. En el futuro si las Sociedades de Clasificación adoptan funciones reguladoras del ISM, y de emisión y verificación de los DOC, entonces su responsabilidad por inspección de los buques se incrementará. Hasta el momento, en la jurisprudencia anglosajona derivada de los fallos del *House of Lords* en el caso "*Nicholas H.*" y de los Tribunales norteamericanos en el caso "*Sundance Cruises Corporation vs American Bureau of Shipping*

(ABS)", ha sostenido que las Sociedades de Clasificación no están obligadas frente a terceros a mantener un deber de cuidado en cuanto a sus labores tradicionales de inspecciones y recomendaciones de clasificación. Esta postura judicial puede fácilmente variar a partir de las funciones ISM, ya que no cabe duda de que los tribunales tendrán en cuenta el nuevo hecho de que las Sociedades de Clasificación asumen tareas de auditoría y certificación de SMC a cambio de unos honorarios y que si de esas tareas resultan daños a un tercero, habrá de asumir también las consecuencias. Por tanto, el contexto de responsabilidad de las sociedades clasificadoras, de acuerdo con las nuevas funciones que les otorga el ISM, habrá de replantearse muy seriamente.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL NAVIERO A PARTIR DEL ISM

La situación tradicional ha sido hasta ahora que cuando se producía de forma involuntaria alguna pérdida o daños por causas debidas a error humano a cargo de aquellos que manejan el buque, el naviero o armador debía, en primer lugar, buscar la protección de los aseguradores para sus pérdidas, luego hacer frente a las reclamaciones sufridas por sus contratantes en la aventura marítima (normalmente fletadores y propietarios de la carga), en los casos en que se haya incurrido en gastos para proteger al buque o recuperar el viaje (salvamento y avería gruesa) estos gastos deberán ser distribuidos equitativamente entre las partes intervinientes, y siempre que haya incurrido en una importante responsabilidad frente a un tercero (lo más típico es el caso de abordaje), el naviero tendría derecho a limitar su responsabilidad en base a una suma relacionada con el tamaño y el valor del buque. Sin embargo, en aquellos casos en que el error u omisión se deben a negligencia o falta de la debida diligencia del naviero mismo, algunos de estos privilegios anteriores pueden perderse. Las obligaciones que impone el Código ISM afectan a este típico ejemplo de mecanismo ante un accidente.

El Código ISM no se pronuncia sobre cuestiones de responsabilidad civil. Sin embargo, y de forma inevitable, tendrá un efecto muy destacado sobre la forma de valorar y analizar la responsabilidad del porteador marítimo en casos de accidente o cuando se produzcan pérdidas o daños a la mercancía. Así:

Bajo las Reglas de La Haya / Haya-Visby

De acuerdo con el régimen de estas Reglas, el porteador debe ejercer la debida diligencia para hacer su buque navegable antes y en el comienzo del viaje. En este sentido, navegabilidad incluye la condición física del buque, su tripulación y equipo, y el estado de sus bodegas, tanques y espacios de carga.

De acuerdo con la normativa de las Reglas de La Haya-Visby (art. IV, 1), el porteador marítimo no tendrá responsabilidad por innavegabilidad a menos que ésta se haya producido por faltas de su debida diligencia. De acuerdo con el Art. III, 2, el porteador marítimo deberá, debida y cuidadosamente, proceder con la carga, manipulación, estiba, transporte, custodia, cuidado y descarga de la mercancía. Esta obligación está sometida a una lista específica de causas exonerativas, la más conocida de ellas es la de "falta náutica o falta en la gestión del buque". En el momento actual, por tanto, y siempre bajo las Reglas de La Haya-Visby, cuando surge una reclamación de carga habrá que tener en cuenta si el buque estaba en condiciones de navegabilidad y si el porteador marítimo cumplió con sus obligaciones de custodia de la mercancía. A efectos de prueba, el reclamante buscará siempre la presentación de todos los documentos que se encuentren en poder del naviero o armador en cuanto tales documentos puedan demostrar cómo iba el buque mantenido, qué clase de tripulación llevaba, cuándo pasó la última inspección de clases, y otros aspectos relativos al tema. Más allá de lo que hoy se aporta en esta materia de prueba, el Código ISM va a afectar estos aspectos de navegabilidad y control del buque de varias formas:

- En primer lugar, el nivel objetivo de navegabilidad que debe cumplir el buque será, a partir de ahora, examinado y juzgado a la luz de los requisitos del Código y el capítulo IX del SOLAS. Por ejemplo, si un buque no lleva el exigido SMC, esto afectará negativamente sobre la responsabilidad del porteador (incluso si la función de la gestión de seguridad ha sido delegada para cumplir con el ISM).
- En segundo lugar, si el buque lleva un SMC adecuado, pero el naviero u operador no ha mantenido el nivel de seguridad adecuado en el momento en que se juzgue, podrá decirse (y así se hará en los Tribunales) que o bien el buque era innavegable porque el SMS de hecho no se cumplía propiamente o bien que el armador incumplió con su obligación de cuidado de la mercancía. Por tanto,

se producirían incumplimientos alternativos o bien del Art. III, 1 o del Art. III, 2 de las Reglas de La Haya-Visby.

- También, y desde un punto de vista probatorio, el reclamante o demandante tendrá a partir del ISM medios más amplios para exigir prueba documental que permita establecer el cumplimiento o incumplimiento del naviero. El SMS y otros documentos emitidos en relación con el mismo necesariamente habrán de ser presentados ante el tribunal en el caso de un litigio y no podrán ocultarse. Por medio de estos documentos el reclamante podrá demostrar y establecer el sistema de seguridad que se llevaba en el buque, si era adecuado y si era operado debidamente por los obligados a hacerlo. Y esta prueba no se referirá únicamente a los documentos anteriores relativos al estado del buque, sino también a todos los informes de investigación posteriores en relación con el accidente mismo, ya que todos estos documentos tendrán que formar parte de las exigencias del SMS de la empresa de navegación. Por tanto, de acuerdo con el SMS el armador estará obligado a investigar e informar de cualquier problema que exista a bordo del buque, y si esos documentos de SMS no lo reflejan y si se solicitan y no se aportan por el armador, todo ello le perjudicará en juicio. El naviero no podrá refugiarse en el argumento de que los documentos no se han guardado o que se han perdido, puesto que el Art. 11 del Código ISM exige a la compañía naviera el establecimiento y mantenimiento de procedimientos de control de todos los documentos y datos que son importantes para el SMS.

Bajo las Reglas de Hamburgo

En términos generales puede decirse y admitirse que el régimen legal de las Reglas de Hamburgo es más favorable a los intereses de carga que el de La Haya-Visby. En lo esencial, con la excepción hecha del caso de incendio, el porteador marítimo será responsable por pérdidas, daños o retraso en la entrega de la mercancía a menos que demuestre que él y sus dependientes tomaron todas las medidas que pudieran exigirse razonablemente para evitar el suceso y sus consecuencias (Art. V). Así, en lugar de una obligación expresa de ejercitar la debida diligencia respecto a la navegabilidad y en lugar de la obligación de cuidado de la mercancía, el armador deberá probar que tomó todas las iniciativas razonables para evitar el daño o pérdida. La disposición del Código ISM y la exigencia de los documentos que deben entregar los armadores bajo el Código tendrán sin duda un impacto decisivo en la capacidad del porteador para defender reclamaciones bajo las Reglas de Hamburgo, por

las mismas razones que antes se indicaron para el régimen de La Haya-Visby. Lo destacable es tener en cuenta que el naviero o armador estará obligado a revelar y exhibir todo su sistema documentario y todos los registros que afecten al mantenimiento, no conformidad, certificaciones de la tripulación y de su capacidad y entrenamiento en relación con las operaciones del buque. Por tanto, puesto que las obligaciones del porteador respecto a la carga y a la debida diligencia en un contrato de transporte no son delegables, éste habrá de soportar todas las negligencias y omisiones de sus dependientes o subcontratistas, incluido como nuevo elemento aquellas funciones centrales respecto al ISM como son las de "persona designada" (DP), por lo que también habrá de responder el armador por sus gestores técnicos, cualesquiera que sean.

Fletamento

En el mercado de fletamento no cabe duda de que, por exigencias de la contratación, un buque con un SMS en orden y vigente y operado de acuerdo con el Código ISM será mejor que otro que no lo tiene para efectos de fletamento. Por ello, no tardaremos en ver cláusulas redactadas por los fletadores con el fin de que los buques cumplan con todas las regulaciones internacionales y desde luego con el Código ISM. Parece, pues, inevitable que, aunque los fletadores de crudo ya han implantado políticas de control (*ship vetting*) los fletadores en general vayan mucho más allá de lo hecho hasta ahora y que en las futuras controversias de arbitraje se exija un nuevo tratamiento de la obligación implícita de navegabilidad del buque, de forma que ésta abarque la debida diligencia para cumplir con las normas del Código ISM. Será muy lógico, y así lo veremos, que los fletadores exijan garantías expresas de que el buque lleve un DOC válido y también un SMS que cumpla en todos sus términos con el Código ISM. De aquí al caso probable de que los fletadores incluyan supuestos de incumplimiento de estas normas del ISM como causas de cancelación de contratos no habrá mucha distancia.

Accidentes en la Mar

Bien se trate de un accidente por abordaje o de otra forma, por ejemplo, embarrancada o naufragio, los aspectos de responsabilidad estarán sometidos a las mismas cuestiones probatorias indicadas anteriormente. En un caso de abordaje, lisa y llanamente, todos los temas de la culpa, la capacitación y formación de la tripulación, la calidad de las cartas náuticas y del sistema de navegación, el conocimiento del reglamento de abordaje y otros aspectos colindantes, todas esas materias van a quedar afectadas y reguladas por el SMC del buque. Por ello, la documentación

del buque y de todos los registros de mantenimiento del SMS servirán para enjuiciar mejor la conducta del armador en un caso de abordaje o en otro accidente marítimo.

Por tanto, cabe concluir que por todo lo expuesto el Código ISM tendrá un fuerte efecto sobre la futura regulación de la responsabilidad civil del naviero, exigiéndole una prueba de un alcance que hasta ahora no era exigible y según la cual se podrá determinar con mucha mayor facilidad si se han cumplido todas las obligaciones relativas a navegabilidad, cuidado de la carga, mantenimiento del buque, etc. Y mucho más importante, siendo la cuestión esencial si el propio armador conoce o debía conocer todos los defectos o las cosas que iban mal en su buque ("*privity*"), a partir del ISM será mucho más fácil comprobar la conducta del naviero como prudente empresario de la navegación.

LIMITACION DE RESPONSABILIDAD

El Código ISM no se refiere directamente a este problema, pero el cumplimiento o no cumplimiento de sus Reglas va a afectar de forma importante a las cuestiones de limitación.

- En cuanto a limitación por tonelada prevista en el Convenio de 1957, y sin olvidar que este Convenio está siendo progresivamente superado por el Convenio de Londres de 1976, el derecho del naviero a limitación puede perderse si el daño fue causado por su propia falta personal ("*actual fault or privity*"). A fin de enjuiciar la falta personal del naviero o armador habrá que atender al análisis de su propia conducta en relación con el accidente. Y este *test* de conducta es aplicable igualmente a aquellos que, dentro de la empresa naviera, tienen funciones gerenciales y constituyen el *alter ego* del naviero. De acuerdo con el ISM existe una serie de requisitos muy importantes para garantizar que funcione el sistema de gestión, los niveles de autorizaciones y de información dentro de la empresa, con el aspecto añadido del nombramiento de "persona designada" (DP) que habrá de servir como enlace entre el buque y las oficinas en tierra. El DP deberá tener acceso directo a los más altos niveles de gestión dentro de la empresa naviera. Por tanto, habrá que determinar, en primer lugar, si un defecto en el SMS puede ser suficiente para comprometer la responsabilidad personal del naviero; en segundo lugar, si el SMS no se cumplimenta debidamente podrá alegarse que la alta dirección o gestor de la

empresa se encuentra en falta; en tercer lugar, desde un punto de vista práctico, los sistemas de información y denuncia de defectos que se han de poner en funcionamiento obligarán mucho más que antes a que los órganos de gestión de la empresa naviera tengan conocimiento de los problemas de seguridad del buque. Si se tiene noticia de un problema concreto que, por ejemplo, afecte a la navegabilidad, esa información o noticia debe ser transmitida al DP y en ese momento, o bien debe ser solucionada, o bien debe ser informada a la alta dirección o gestión de la naviera. Si el problema es informado debidamente entonces el naviero tendrá conocimiento del mismo, pero si no lo es podrá ocurrir o bien que el SMS sea defectuoso o bien que no se esté cumpliendo debidamente, o incluso que el naviero haya decidido hacer caso omiso de la situación. En todos estos casos, incluida la intervención del DP, la conducta del armador puede ser puesta en tela de juicio y por tanto, a los efectos del Convenio de 1957, podrá afectar a su derecho de limitar la responsabilidad.

- En cuanto al Convenio de Londres de 1976, es sabido que el naviero y otras figuras semejantes tendrán derecho a limitar la responsabilidad por ciertas reclamaciones marítimas siempre, a menos que se demuestre que la pérdida resultó de falta u omisión personal cometida con la intención de causar tal daño o negligentemente y con conocimiento de que tal pérdida se produciría. Este sistema de limitación es prácticamente infranqueable y será siempre muy difícil probar algún factor de los previstos en el Convenio de 1976 para impedir el derecho de limitación. Por tanto, un mero incumplimiento de los requisitos del Código ISM no será suficiente para denegar el derecho de limitación bajo el Convenio de 1976. Sin embargo, es preciso considerar que, si de acuerdo con el Código debe cumplimentarse debidamente y mantenerse un SMS y en virtud del SMS se exige que todos los defectos que afecten a la seguridad del buque sean informados hacia arriba en la empresa naviera dentro de la cadena de mando, entonces no cabrá mucha duda de que si a pesar de estas informaciones y avisos la dirección de la empresa no los ha tenido en cuenta, el argumento evidente será de que ha incurrido en una conducta negligente a los efectos del Convenio de 1976. Por otra parte, desde un punto de vista práctico de prueba existirán muchos más documentos y fuentes de acreditación del cumplimiento de seguridad del naviero que lo que había antes y sin duda mediante esta nueva "pista de papel" (*trail paper*) los reclamantes atacarán mucho más frecuen-

temente el derecho de limitación. Otro aspecto de importancia para el Convenio de 1976 es que en el texto del Convenio debe entenderse que cualquier conducta que deniegue el derecho de limitación corresponderá a aquellos que dirigen la empresa naviera y no afectará a los actos o a la conducta de personas delegadas y dependientes, por lo que a partir del Código ISM si las funciones técnicas del buque y de seguridad se sitúan en manos de un director o de un gestor DP habrá que atender a que todos los actos y omisiones de ese gestor podrán ser examinados para decidir si el naviero puede o no puede limitar su responsabilidad conforme al Convenio de 1976, porque lo definitivo es que a partir de la aplicación del Código ISM la conducta del naviero y el funcionamiento de sus sistemas de seguridad se pondrán a un nivel de exigencia tal que puede decirse que los tribunales la mirarán con un microscopio y que solamente aquellos navieros que cumplan perfectamente podrán pasar el examen riguroso para limitación de responsabilidad.

- El Convenio de responsabilidad civil por reclamaciones de contaminación de hidrocarburos (CLC 1969). Los comentarios anteriores pueden extenderse a los supuestos de daños de contaminación por derrame de hidrocarburos, ya que el sistema de limitación del Convenio de 1976 (acto intencional o conducta negligente) ha sido adoptado de forma universal con la excepción de los Estados Unidos que ha fabricado su propio régimen de responsabilidad (OPA 1990 y otras normativas concordantes). El régimen de responsabilidad previsto en el CLC-69 excluye las reclamaciones de indemnización contra los dependientes del naviero y, por tanto, contra los gestores de su buque, a menos que de acuerdo con el Art. III.4 el daño haya sido ocasionado por un acto u omisión personal del gestor con la intención de causar tal daño o negligencia y con la advertencia de que tal daño podría producirse; más adelante el Art. III.5 del Convenio determina que nada en su texto afectará a todo derecho de recobro del armador contra terceros. Por tanto, cabe pensar que en el futuro, en los casos en que sean tomadas medidas antipolución y de seguridad por parte del gestor del buque (que puede ser un DP) y éste haya actuado negligentemente, la responsabilidad legal de tal gestor del buque quedará seriamente debilitada frente a los terceros y frente a su cliente naviero. Por ello, la situación de los contratos de "*ship management*" quedarán incluidos en la perspectiva de limitación de responsabilidad bajo el Convenio CLC-69 y con los efectos de exigibilidad que

plantea el ISM. En la perspectiva del Convenio del Fondo 1971, complementario del CLC, podemos avanzar que el IOPC *Fund* indemniza a las víctimas de daños de contaminación, entre otros supuestos, cuando el daño supera el límite de responsabilidad del naviero bajo el CLC, y ha quedado demostrado que en la mayoría de los casos esta categoría es la que más sucede en la práctica. Por ello, cuando el Fondo IOPC haya pagado reclamaciones en base a responsabilidad objetiva el Fondo mismo podrá subrogarse y actuar como demandante contra el naviero responsable, por lo que es muy posible que el Fondo IOPC en tales actuaciones podrá atacar el derecho del naviero a limitar su responsabilidad bajo el Convenio CLC con el fin de recuperar lo pagado por el Fondo, y del mismo modo, es posible que pueda demandar a los gestores del naviero que corren a cargo con las materias de seguridad y cumplimiento con el ISM. Por ello, no cabe duda que esta discusión podrá tener un nivel mucho más alto en importancia que el tenido hasta la fecha. Bajo la legislación USA (OPA 90) se determina que los límites de responsabilidad no se aplicarán cuando el accidente fue causado directamente por la negligencia grave o conducta intencional, o bien por el incumplimiento de alguna normativa federal relativa a la seguridad, a la construcción o los sistemas de operaciones por la parte responsable. Es muy posible que a los efectos de interpretar el significado de estas últimas palabras en el Artículo 1.004 (c) de la Ley, resulta probable que una falta importante del incumplimiento del ISM pueda dar lugar a estimar que se han alcanzado los supuestos previstos en la OPA 90 y, por tanto, los tribunales USA denegarían el derecho de limitación.

SEGURO MARITIMO

Existen varias formas por las que el Código ISM afectará a los contratos de seguro marítimo.

Innavegabilidad del buque

De acuerdo con las pólizas de seguro sujetas a condiciones inglesas, existe una garantía implícita en las pólizas a viaje de que en el comienzo del viaje el buque estará en condiciones de navegabilidad para realizar el trayecto asegurado. En las pólizas a término no existe tal garantía implícita de navegabilidad del buque tanto en el comienzo del viaje o en algún

tramo del mismo, sin embargo el asegurador queda excusado de responder por cualquier pérdida atribuida a innavegabilidad del buque que se haya causado con conocimiento del asegurado, por lo que el asegurador no pagará un siniestro producido por innavegabilidad cuando el buque fue enviado a la mar en condiciones innavegables y sabiéndolo el asegurado. Por tanto, la cuestión de navegabilidad afectará de un modo directo al derecho de indemnización del siniestro que pueda tener el asegurado naviero en las pólizas del seguro marítimo. Además, cabe esperar que el Código sea utilizado en las relaciones asegurador y asegurado como un índice determinante sobre la cuestión de la navegabilidad o innavegabilidad del buque, y a partir de ahí desde luego afectará al análisis de si el armador tenía conocimiento de esa innavegabilidad o no.

Decaimiento de la Cobertura en caso de Buques Desprovistos de ISM

Si el asegurado armador no está debidamente acreditado a los efectos de ISM, pero sin embargo en su momento indicó lo contrario al asegurador, éste oportunamente tendrá derecho a declinar la cobertura. Igualmente, podrá el asegurador rechazar el siniestro en base a que el buque asegurado no cumple con una obligación legal, y es que a partir de la entrada en vigor del capítulo IX del SOLAS en cada Estado contratante resultará obligatorio cumplir con el Código ISM y por lo tanto todas las pólizas de seguro que se hayan contratado para un buque que no cumpla con el Código ISM podrán ser ilegales. Está claro que los buques que no estén amparados por el cumplimiento del ISM cuando éste resulte en cada país una obligación legal no podrán beneficiarse de la cobertura de seguro.

Tiene mucho interés revisar las sugerencias que plantea el condicionado para pólizas ITC-Cascos según las cláusulas modelo de 1-11-95, entre las cuales nuevas cláusulas están la IV.1 y IV.2 que exigen estricto cumplimiento del asegurado con las recomendaciones o restricciones impuestas por la Sociedad de Clasificación en relación con la navegabilidad y el mantenimiento, tanto al comienzo del seguro como en toda la duración del mismo. Tanto en estas cláusulas como en las siguientes IV.3 y IV.4, se establece un marco contractual mediante el cual los registros de clasificación adquieren una importancia fundamental y como hay que recordar que los registros de clasificación incorporarán toda la información relativa a ISM este aspecto cobra mayor importancia, teniendo también en cuenta que, de acuerdo con las nuevas cláusulas los aseguradores tendrán pleno derecho para obtener directamente de la sociedad clasificadora información sobre el estado de mantenimiento del buque,

por lo que los aseguradores podrán tener pleno conocimiento de la situación SMS del asegurado; y como en virtud de la cláusula IV.3 todo accidente, problema de estado del buque o daños deben ser puestos en pronto conocimiento de las Sociedades de Clasificación, hay que entender que si un daño concreto que afecte a la navegabilidad del buque no se ha inspeccionado porque no fue oportunamente informado a la Sociedad de Clasificación, entonces el asegurado podrá haber incumplido una de las condiciones de la póliza. La importancia del Código ISM en el contexto de las nuevas pólizas para cascos radica en que el asegurado armador está situado ante una obligación de seguridad más compleja y que deberá tener un sistema no sólo documental sino de descubrimiento de defectos en el buque, y a través de ese sistema podrá determinarse si el asegurado sabía o tenía que haber sabido de la existencia de efectos que tenían que haber sido avisados a las Sociedades de Clasificación. Siendo ello así, de acuerdo con los nuevos condicionados contractuales, cabe esperar que los aseguradores sean mucho menos abiertos a aceptar siniestros. Las nuevas cláusulas ITC-Casco leídas conjuntamente con el Código ISM confieren a los aseguradores un nivel mucho más alto de amparo contractual.

Falta de Declaración

Es frecuente el caso que se produce cuando el asegurador mantiene que aunque el asegurado esté al día con la documentación ISM ha dejado de declarar a su asegurador algún defecto existente ya sea en el modelo de SMS o en el cumplimiento del mismo, que debería haber sido declarado y que más tarde resulta conocido a través de una revisión de los registros ISM del buque una vez producido el siniestro y formulada la reclamación bajo la póliza. Si el argumento del asegurador, de acuerdo con los hechos, tiene base, entonces el asegurador en muchos casos podrá rechazar el siniestro. De ahí que debemos hacer notar, con todo énfasis, que para un asegurado diligente no bastará con tener un DOC y un SMC, sino que estará obligado a cumplir con la obligación de declaración de defectos en todo su máximo alcance.

La Cláusula de Riesgos y la Debida Diligencia

Las cláusulas ITC-Casco 1983 distinguen entre dos clases de riesgos cubiertos. Los primeros tienen cobertura con independencia de que se haya producido una falta de la debida diligencia; los segundos no se cubren por el asegurador si ha habido una falta real de la debida diligencia a cargo del "asegurado, el naviero o gestor". Este planteamiento continúa con las nuevas cláusulas de 1995, pero, en relación a la segunda cla-

se de riesgos sujetos al ejercicio de la debida diligencia, el texto de la cláusula ha sido ampliado para abarcar personas mucho más abajo de la cadena de gestión, llevándolo hasta "el asegurado, propietarios, gestores o superintendentes o cualquiera de los que llevan la gestión en tierra". Así, mientras que los clausulados de 1983 podían haber excluido capitanes de puerto y superintendentes de carga, el nuevo texto pasará a incluir todo el personal de la gestión que se encuentra en las oficinas de tierra y que es responsable del equipamiento y mantenimiento del buque. Así, si se produce alguna reclamación o siniestro debida a la falta de mantenimiento del buque, de acuerdo con las cláusulas 1983 los aseguradores tendrían poca probabilidad de demostrar falta de debida diligencia por parte de la alta dirección de la empresa asegurada. Pero ahora, con el Código ISM, y gracias a su obligación de llevar un sistema de información de defectos que va desde el buque a la oficina de tierra y a causa de esta transparencia, será más fácil que los aseguradores puedan probar que el siniestro ocurrió por un defecto de mantenimiento que era o tenía que haber sido conocido, por ejemplo, por un diligente y competente ingeniero de la oficina de tierra; y si es así, el asegurador después de examinar los expedientes de mantenimiento y el sistema de información SMS podrá rechazar el siniestro de acuerdo con las nuevas cláusulas 1995.

Seguro de Protección e Indemnización (P&I)

Los P&I *Clubs* se han tomado muy seriamente el cumplimiento de la normativa ISM y ya desde 1994 empezaron a preparar a sus asegurados adecuadamente para un futuro de exigibilidad y certificación del ISM. Hay que decir que el Grupo Internacional de *Clubs* de P&I ha adoptado una postura muy fuerte en favor y apoyo del cumplimiento del Código ISM y desde agosto 1997 todos los *Clubs* recomendaron una modificación oportuna de las Reglas de cada *Club* con el fin de garantizar lo siguiente:

- a) Que la posesión de los certificados válidos de ISM sea obligatoria de acuerdo con los requisitos del país de bandera.
- b) Que un asegurado que no tenga los certificados en regla pierda su derecho a recobrar bajo la póliza de seguro cuando la reclamación esté relacionada con una falta de cumplimiento de las exigencias sobre ISM en el país de bandera.
- c) Que los *Clubs* incluirán en sus programas regulares de visita de inspección a los buques, controles y verificaciones de que los bar-

cos inscritos en el *Club* tienen un sistema operativo y eficiente de gestión de seguridad de acuerdo con lo previsto en el Código ISM.

Aparte de ello, los *Clubs* han impuesto obligaciones importantes en materia de clasificación de los buques. Por ello, podemos esperar unas consecuencias legales de importancia bajo el seguro de P&I cuando el asegurado naviero no cumpla con el Código ISM.

Avería Gruesa

De lo expuesto anteriormente en relación con el nivel de responsabilidad que el Código ISM impone sobre el naviero en materia de seguridad en la navegación, y concretamente en cuanto se relaciona con la navegabilidad del buque, podemos suponer el impacto que también tendrá la normativa del ISM sobre la avería gruesa. En concreto y bajo la Reglas de York y Amberes de 1994 (Regla D) será más fácil a los intereses de la carga rechazar las peticiones de contribución a la avería gruesa por parte del armador si, como así parece que va a ocurrir, resulta demostrable o más fácilmente descubrible la culpa del armador en relación con el accidente al que dio lugar la declaración de avería gruesa.

RESPONSABILIDAD PENAL

Es patente que del Convenio SOLAS, Capítulo IX y del propio Código ISM no resulta tipificación alguna de conducta delictiva por incumplimiento de las disposiciones del Código. La materia penal no ha llegado aún, de forma determinada y normatizada, al campo contemplado por el código ISM. Sin embargo, sí podemos advertir algunas implicaciones que se verán traducidas en criterios penales sobre conductas en cada país, ya que no parece dudoso que la entrada en vigor del Capítulo IX del SOLAS y la implantación del Código de Gestión de la Seguridad afectará, cuando menos, a la jurisprudencia de los tribunales penales de los países contratantes. Y ello podrá producirse por dos vías: en primer lugar, la legislación penal del país en cuestión podrá establecer una sanción criminal de las conductas incumplidoras del Código ISM, y ello puede ser o no tipificado, pero desde luego parece que podrá alcanzar el grado de negligencia grave o imprudencia temeraria. Así la nueva Ley de Marina Mercante de 1995 del Reino Unido, impone sanción penal al propietario, armador, fletador y operador que resultare culpable en relación con un buque "peligrosamente inseguro", y dicha definición desde luego tendrá que tener en cuenta lo previsto por el Código ISM sobre gestión de segu-

ridad. Si se produjera con motivo de la infracción del Código ISM pérdida de vidas humanas, es posible que en el Reino Unido nos situemos ante el delito societario. Otra forma que resulta previsible proviene del análisis jurisprudencial del muy estrecho y confinado campo de la culpa lata y el dolo eventual; con las obligaciones normativas que se van a imponer en cada país sobre los navieros al introducir el Capítulo IX del SOLAS; aunque no podemos asegurar que se produzca también una específica reforma penal sobre la materia, cabe suponer que si un armador, debiéndolo hacerlo, incumple con la normativa del Código ISM y resulta negligente, a nivel de dirección o de gestión en su empresa, por un daño o pérdida ocurrido a vidas humanas, posiblemente un tribunal no dudaría mucho en someter esta conducta a la tipificación del delito por imprudencia temeraria con resultado de muerte. Por tanto, será muy interesante estudiar la evolución de la jurisprudencia penal en materia de accidentes en la mar a la luz de las exigencias de conducta planteadas por el Código ISM para el naviero o armador.

FINANCIACION DE BUQUES

El impacto económico del Código ISM sobre la financiación de buques es potencialmente enorme. Los Bancos y entidades financieras especializadas en crédito naval, en primer lugar, y en lo relativo a flotas pequeñas, se verán afectados por el impacto sobre los nuevos costes para sus clientes derivados del cumplimiento del Código ISM. También las entidades financieras, sobre todo, se verán afectadas por la garantía de que sus clientes prestatarios cumplen con el Código ISM, ya que si no lo hacen todo el crédito queda a riesgo de un siniestro del buque. Por todo ello, y teniendo en cuenta los efectos del Código ISM sobre el seguro marítimo y sobre otras garantías necesarias para el mantenimiento del crédito naval, las entidades financieras sólo pueden plantearse una actitud de monitoreo y control de cumplimiento con el Código ISM por parte del prestatario. En las documentaciones del préstamo ahora ya se pide todo lo relativo al Código ISM, siendo un típico ejemplo de cláusula para el crédito naval que el prestatario garantice expresamente el cumplimiento del buque con el Código ISM, y que en tal falta de cumplimiento o una mínima prueba negativa sobre verificación o renovación de los certificados SMC, entonces se habrá producido un "*event of default*", o supuesto de incumplimiento de las condiciones del préstamo, que permitirá al Banco financiador optar por exigir la aceleración de la deuda y tomar las medidas previstas sobre el buque en el contrato.

CONCLUSIONES

La filosofía, más aún que la normativa expresa, del Código de Gestión de Seguridad va a entrar como un torrente impetuoso en el campo de la responsabilidad marítima a través de las implicaciones legales aludidas en este trabajo. Sus efectos en materia de prueba serán concretos y descomunales, y ante este panorama no se puede permanecer insensible. La nueva jurisprudencia aumentará y se prodigarán con las exigencias de seguridad de tal forma que una legislación marítima, de nueva planta y reformadora de los viejos liberalismos, habrá de sobrevenir para dar carta de naturaleza al impacto del Código ISM sobre el Derecho Privado.

Las iniciativas de la OMI siguen, entretanto, avanzando. En la Sesión 78 del Comité Jurídico de la OMI se propuso (por las delegaciones del Reino Unido, Finlandia, Indonesia, Holanda y Noruega) la redacción de un Código OMI sobre responsabilidad de armadores por reclamaciones marítimas, con el objetivo de superar el actual punto muerto sobre obligatoriedad de seguro frente a terceros. Este Código nuevo incluiría la obligación de llevar a bordo certificados de seguro de responsabilidad civil.

El cerco al "*substandard management*" se hace cada vez más estrecho. No quedará, pronto, mucho margen legal de amparo para la negligencia en la navegación y en la gestión marítima de los buques. El Derecho Marítimo no tiene, en consecuencia, otra opción que renovarse en tal dirección para el año 2002.

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA

IMO Legal Committee - Minutes and reports relating to SOLAS Convention, Chapter IX.

"Safe shipping towards the millennium", Jonathan Lux, International Business Lawyer, September 1996, Vol. 24 No. 8.

"Análisis de algunos casos concretos de responsabilidad marítima y de su limitación", José L. Gabaldón, VI Jornadas sobre Derecho Marítimo, San Sebastián 21-5-98, Universidad del País Vasco.

"The IMO and maritime safety", BIMCO Bulletin, Volume 93, No. 3-98.

"Legal implications of the ISM", Clifford Chance Bulletin, No. 24, 1997.

"The ISM Code and Ship Financing", by Larry Rutkowski, Seward & Kissel, Shipping Finance Annual, 1998/99.

"Legal implications of the ISM Code", various authors, INTERTANKO, September 1996.

"The impact of the ISM Code on shipowner's liability for claims", Dr. Volker Looks, Hasche Eschenlohr Rechtsanwälte, Hamburg.

"The ISM Code. The impact on the P&I, Hull and Cargo Insurance", Anders Ulrik, A. Skuld, IBA Vancouver, September 1998.

"The ISM Code and P&I Cover", David W. Martowski, Thomas Miller (Americas) Inc., Panama Maritime IV, September 1998.

"The legal implications of the ISM Code", Brad L. Berman, Healy & Baillie, Panama Maritime IV.

Régimen Jurídico del Trabajo en los Puertos Venezolanos ✦

Por: Gustavo Adolfo Omaña Parés ✦

RESUMEN

La presente exposición tiene como objeto analizar la existencia o no de un régimen laboral inherente a las actividades portuarias en Venezuela y los niveles de participación de los diferentes entes públicos en el desarrollo y ejecución de los objetivos laborales contenidos en las competencias portuarias. Para ello, el artículo desarrolla los conceptos de trabajador portuario y operaciones portuarias, la normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el trabajo portuario en Venezuela, la estructura normativa de la OIT en materia marítima y la especialización de la Comisión Paritaria Marítima, las regulaciones de trabajo portuario contenidas en el Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo, la relación entre el trabajo marítimo y el trabajo portuario, la normativa portuaria emanada de la OIT, la descentralización y trabajo portuario en Venezuela, la inconstitucionalidad e ilegalidad del artículo 19 de la Ley de Puertos del Estado Anzoátegui y del artículo 50 del Decreto 458 de la Gobernación del Estado Zulia, y la forma de participación de los organismos estatales responsables de la administración y el mantenimiento de los puertos en la protección de los trabajadores. En general, los resultados del estudio permiten concluir que no existe un derecho laboral portuario, materia que en Venezuela está regulada por la Ley Orgánica del Trabajo y las demás leyes y reglamentos nacionales, siendo los Convenios y Recomendaciones de la OIT fuentes de derecho en Venezuela, en virtud del artículo 60 de la Ley Orgánica del Trabajo; sin embargo, y por ello mismo, existe dentro del ordenamiento jurídico venezolano un Régimen Especial para el trabajo portuario que se fun-

✦ Ponencia presentada en la Jornada Internacional de Derecho Laboral Portuario, celebrada en Caracas los días 30 y 31 de julio de 1998, en la sede del Banco Central de Venezuela.

✦ Abogado. Especialista en Derecho Marítimo (EESMM). Profesor Asistente de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante.

damenta en normas producidas por la OIT y en el Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Palabras Clave: Derecho Laboral Portuario, Trabajo Portuario.

INTRODUCCION

El trabajo en Venezuela, es una actividad que en el triple aspecto, económico, político y social, interesa de manera vital a las personas consideradas individualmente y a la sociedad como un todo. Siendo así, es lógico que las normas rectoras en esta área revistan la mayor importancia y, por lo tanto, estén consagradas, antes que en ninguna otra parte, en el texto constitucional y en una ley orgánica. La relevancia de esta cuestión explica el carácter de orden público que tiene en Venezuela la asignatura y obliga a exponer, a modo de introducción, la participación estatal en la disciplina laboral.

El Estado tiene, por una parte, la obligación de crear las condiciones para la existencia de una estructura económica que haga posible el bienestar de los ciudadanos, por la otra, la necesidad política de generarlo. Pero, en pos de este cometido no ha de obviar el factor humano sino que, al contrario, ha de colocarlo en primer término. En este sentido, mediante la reflexión ética y la actividad política, dice Capón ¹, se ha logrado centrar el debate con respecto a las condiciones de trabajo: "el trabajo debe adecuarse al ser humano y no, como hasta hace poco, el hombre al ritmo laboral", pues, tal como plantea Brewer-Carías, el Estado venezolano como ente conformador de la estructura económica debe permitir la participación de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de justicia social ².

¹ **Capón F., R. (1986).** "Contenidos Elementales del Derecho Laboral Democrático". En: Estudios Laborales en Homenaje al Profesor Rafael Alfonso Guzmán. Caracas. Universidad Central de Venezuela: Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas. Instituto de Derecho Privado.

² **Brewer-Carías, A.R. (1985).** Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo I. (2da. ed.). San Cristóbal: Editorial Jurídica Venezolana - Universidad Católica del Táchira.

Vale decir, la justa distribución de la riqueza y la dignificación de las condiciones laborales son los presupuestos que deben orientar la creación y el desarrollo de las políticas estatales en materia laboral.

Ahora bien, ¿cuál es el sector del Estado responsable de diseñar y crear las condiciones para la existencia de una economía al servicio del hombre? Caballero Ortiz ³ considera que al tratar la composición del Estado han de distinguirse, en primer lugar, los denominados entes territoriales, es decir, la República, los Estados y los Municipios y, por otra, aquellos que tienen su origen en la llamada descentralización funcional o por servicios, conformada por personas de derecho público (institutos autónomos, universidades nacionales y sociedades mercantiles creadas por actos del poder público) y por personas de derecho privado (sociedades mercantiles con capital mayoritario público y las creadas de acuerdo a los mecanismos previstos en el Código de Comercio, asociaciones civiles y fundaciones del Estado). Tomando como fundamento esta estructura y asumiendo que el Estado es una unidad, debe admitirse, en consecuencia, que tal responsabilidad corresponde tanto a los diversos entes territoriales como a los descentralizados funcionalmente o por servicios.

Esta responsabilidad universal, que los diferentes órganos estatales tienen en el campo social, reviste en la actualidad gran importancia, puesto que, como secuela del desarrollo de los principios constitucionales promotores de la descentralización administrativa impulsados en la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público ⁴, a partir de 1989 se abre una etapa en la historia de la administración de los servicios públicos y de las relaciones entre el Poder Nacional y los Estados que conforman la República.

³ **Caballero O., J. (1986).** "Sector Público y Jurisdicción Laboral". En: Estudios Laborales en Homenaje al profesor Rafael Alfonso Guzmán. Caracas: Universidad Central de Venezuela: Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas. Instituto de Derecho Privado.

⁴ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Nº 4.153 Extraordinario, de 28 de diciembre de 1989 (L.O.D.D.T.C.P.P.).

En el ámbito portuario, los nuevos tiempos, caracterizados por la conjunción de las diferentes entidades territoriales en la estructuración de un nuevo modelo de gestión, empiezan cuando las competencias de la administración, organización, conservación y operación de los puertos nacionales correspondientes al Instituto Nacional de Puertos, según lo dispuesto en la letra a) del artículo 8 de la Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos⁵, son transferidas en forma exclusiva a los Estados, en virtud del numeral 5 del artículo 11 de la ley de descentralización, antes señalada. Esta transformación general en la vida portuaria, da pie a una serie de cambios significativos en áreas específicas, verbigracia, la laboral.

Este nuevo modelo territorial de distribución de competencias, se refiere a la prestación de los servicios de administración y mantenimiento correspondientes, hasta ese momento, al Instituto Nacional de Puertos son asumidas por los estados mientras que las operaciones portuarias pasan a ser prestadas por sociedades mercantiles.

Estos cambios, que se manifiestan con la aparición de novedosas formas de administración y de realización de las operaciones portuarias afectan la organización del trabajo en dicha área y plantean una serie de interrogantes sobre el alcance y contenidos de las competencias de administración y mantenimiento de los puertos transferidos del Poder Nacional a los estados.

En este contexto, la presente exposición tiene como objeto analizar la existencia o no de un régimen laboral inherente a las actividades portuarias en Venezuela y los niveles de participación de los diferentes entes públicos en el desarrollo y ejecución de los objetivos laborales contenidos en las competencias portuarias.

Ahora bien, para lograr dicho objeto hay que determinar: ¿qué se entiende por trabajo portuario? y ¿quiénes son trabajadores portuarios?

⁵ Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 3.574 Extraordinario, de 21 de junio de 1985 (L.C.C.N.P.I.N.P.).

DEFINICION DE TRABAJADOR PORTUARIO Y DE OPERACIONES PORTUARIAS

La legislación venezolana no define al trabajo portuario; sin embargo, el ordenamiento jurídico nacional, de acuerdo a algunos razonamientos que se realizarán posteriormente, acoge las definiciones que sobre la mencionada locución emanan de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Desde 1929, en el seno de la OIT se han producido diversos textos jurídicos sobre el trabajo portuario, en los cuales se encuentran definidas expresiones tales como "trabajo portuario" y "trabajador portuario". Así, el Convenio 28 de 1929 revisado por el Convenio 32 del año 1932 y el Convenio 160 de 1979 consideran que el término "trabajador portuario" comprende a cualquier persona empleada en las operaciones portuarias, en tanto que el Convenio 137 de 1973 establece que dicha voz designa a la persona que la legislación nacional defina como tal.

Por su parte, la expresión "operaciones portuarias" es determinada tanto en los convenios antes citados como en leyes venezolanas de carácter regional. De los diferentes textos producidos por la OIT se desprende que "operaciones portuarias" significa todo o parte del trabajo efectuado en tierra o a bordo, para la carga o descarga de todo buque dedicado a la navegación marítima o interior, con exclusión de los buques de guerra, en cualquier puerto marítimo o interior y en cualquier muelle, embarcadero o lugar análogo donde se efectúa este trabajo. En la misma dirección, las leyes portuarias de los estados Anzoátegui⁶ y Sucre⁷ entienden por operaciones portuarias, la prestación de los servicios inherentes al buque o la carga, tales como amarre, caleta, estiba, almacenaje, suministro de equipos, avituallamiento y, en general, todos los servicios requeridos para la recepción, movilización, almacenaje y

⁶ Artículo 18 de la Ley de Puertos. Gaceta Oficial del Estado Anzoátegui, Nº 101 Extraordinario, de fecha 4 de agosto de 1992.

⁷ Artículo 7 de la Ley de Puertos. Gaceta Oficial del Estado Sucre, Nº 69 Extraordinaria, de fecha 16 de marzo de 1992.

despacho de buques y mercancías.

Sintetizando dichas normas, ha de entenderse que en Venezuela las operaciones portuarias son las actividades, realizadas en tierra o a bordo de naves de carácter no militar, para los buques o para las cargas.

Por otra parte, es conveniente observar que aun cuando en diversos textos venezolanos se utiliza la expresión "Servicios Portuarios", en ocasiones para referirse a las operaciones portuarias, y a pesar de que las expresiones "operaciones portuarias" y "servicios portuarios" están profundamente relacionadas, no guardan entre ellas una relación de identidad. Los servicios, si bien es cierto comprenden las operaciones portuarias, según lo expresado en el artículo 1º de las Normas sobre Servicios Portuarios y Tarifas ⁸, también abarcan, en virtud del artículo 2 de la Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, la administración y el mantenimiento de los puertos.

Por tanto, entre los servicios portuarios y las operaciones portuarias existe una conexión de continente a contenido. En todo caso, a efectos de esta exposición, se considera trabajo portuario solamente el que se realiza en oportunidad de las operaciones portuarias y no el que se presta dentro de los servicios portuarios diferentes a las operaciones portuarias.

LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y EL TRABAJO PORTUARIO EN VENEZUELA

Determinado el significado de las operaciones portuarias y la importancia de las mismas en cuanto al trabajo se refiere, internacionalmente en acatamiento de las normas de la Organización Internacional del Trabajo y en diversos países mediante sus respectivas legislaciones, se han creado normas específicas reguladoras de las relaciones laborales que se originan a consecuencia de ellas.

⁸ Normas sobre Servicios Portuarios y Tarifas. Resolución Nº 419 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones por la que se aprueban las Normas sobre Servicios Portuarios y Tarifas, dictadas por el Instituto Nacional de Puertos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Nº 34.819, de 11 de octubre de 1991.

Empero, las peculiaridades de las labores portuarias no implican su autonomía como ciencia jurídica. ¡No existe un Derecho Laboral Portuario! Las relaciones de trabajo que se presentan con ocasión de las actividades que se realizan en los puertos se estudian y regulan de acuerdo a las formas y principios del Derecho del Trabajo.

Sin embargo, la dependencia científica del trabajo portuario no impide que, dentro de los espacios existentes en el derecho laboral, esta actividad pueda ordenarse de una manera particular. Debe recordarse, por ejemplo, que existen ocupaciones que se rigen por sistemas normativos separados del resto. En tal sentido, el Título V de la Ley Orgánica del Trabajo ⁹ prevé regímenes especiales. Así, las labores que realizan los menores y aprendices; el trabajo doméstico, el desarrollado por conserjes, asalariados a domicilio y rurales, deportistas profesionales, minusválidos, actores, músicos, folkloristas y demás trabajadores intelectuales y culturales; y de los motorizados y quienes prestan sus servicios en el transporte terrestre, acuático y aéreo, tienen un tratamiento diferenciado por parte del legislador.

La excepcionalidad de estas disposiciones radica en las diferencias que ellos presentan con respecto al régimen general del Contrato de Trabajo ¹⁰, los cuales se caracterizan porque se les deben aplicar normas especiales, de excepción, propias a las labores inherentes a los servicios realizados ¹¹.

Ahora bien, a efectos del ordenamiento jurídico venezolano: ¿es posible que exista un régimen laboral que regule en forma excepcional una actividad peculiar si el mismo no está contemplado dentro de la Ley Orgánica del Trabajo?

⁹ Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Nº 5.152 Extraordinario, de 19 de junio de 1997 (L.O.T.).

¹⁰ **Guzmán, A. (1987)**. Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo. (5ta. ed.). Caracas: Publicaciones de la Universidad Católica Andrés Bello.

¹¹ **Martini U., A. (1977)**. "Regímenes Especiales de Trabajo". En: Estudios sobre Derecho Laboral Homenaje a Rafael Caldera. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

En el ámbito del sistema jurídico laboral venezolano la respuesta es afirmativa. En principio, de acuerdo a lo ordenado en la letra c) del artículo 60 de la ley laboral, además de las disposiciones constitucionales y legales de carácter imperativo para la resolución de un caso determinado, se aplicarán la convención colectiva del trabajo o el laudo arbitral, si fuere el caso, el contrato de trabajo y los principios que inspiran explícita o implícitamente la legislación del trabajo, tales como los contenidos en las Convenciones y Recomendaciones de la OIT.

Estos Convenios y Recomendaciones, que conforman el llamado Código Internacional del Trabajo, se integran al ordenamiento jurídico venezolano de dos formas: como leyes, los Convenios debidamente ratificados, y como textos prelegislativos ¹² los Convenios no ratificados, siempre que no hayan sido rechazados, y las Recomendaciones. En el primer caso, la fuerza de estos preceptos es obligatoria *ex rigore juris*, en tanto que, en el segundo, su aplicación estará supeditada a que no hayan sido repudiados ya que los principios que pueden encontrarse en las Recomendaciones y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo aun cuando no estén ratificados, en tanto en cuanto no hayan sido rechazados, tienen que ser considerados como fuentes de Derecho Laboral ¹³. Este carácter hace posible que se apliquen en Venezuela las disposiciones emanadas de la OIT, incluso cuando las mismas no se han transformado en leyes nacionales.

Es decir, en caso de carencia de disposiciones constitucionales y legales de carácter imperativo o convención colectiva o contrato de trabajo que resuelvan un caso determinado, los Convenios y Recomendaciones adoptados por la OIT, en tanto no hayan sido rechazados, entran a formar parte del ordenamiento jurídico laboral venezolano como principios generales de derecho laboral. Amén de que dichas normas puedan ser activadas para complementar las disposiciones constitucionales, legales, convencionales y contractuales cuando se presenten situaciones no previstas en dichos instrumentos.

Ejemplo del primer punto:

¹² Guzmán, A. (1987), op. cit.

¹³ **Caldera, R. (1960).** Derecho del Trabajo. (2da. ed.). Buenos Aires: Ateneo.

- Problema: se consigna un fardo que carece en su exterior de una marca indicadora, clara y duradera, de que su peso es superior a los mil kilogramos.
- Consecuencia Jurídica: violación del artículo 1 del Convenio 27 relativo a la indicación del peso en los fardos transportados por barcos, que es ley de la República desde el 26 de junio de 1932.

Ejemplo del segundo punto:

- Problema: se realizan, a bordo de una nave, las labores de estiba de una mercancía sin medios de alumbrado suficientes.
- Consecuencia Jurídica: a falta de regulación expresa de índole constitucional o legal y en caso de no haberse previsto en el Convenio Colectivo o en el Contrato individual la iluminación adecuada de los lugares de trabajo donde han de realizarse las labores de estiba, se viola el principio de la "protección del trabajador contra accidentes", debido a lo inadecuado de la iluminación del lugar donde se realizan las operaciones portuarias a bordo; en consecuencia, se vulnera el artículo 7 del Convenio 32 relativo a la protección contra accidentes de los trabajadores empleados en la carga y descarga de los buques de 1932.

Se observa, entonces, que en la misma legislación laboral se prevé un mecanismo de recepción de regulaciones provenientes no originadas en la propia ley. Partiendo de estas consideraciones, se tiene que admitir que la Organización Internacional del Trabajo, puede crear un conjunto de normas que gobiernen o rijan una actividad específica como la portuaria ¹⁴ y que han de ser plenamente aplicadas para la resolución de casos determinados en Venezuela, en virtud de la propia legislación laboral.

Estructura Normativa de la Organización Internacional del Trabajo en Materia Marítima y la Especialización de la Comisión Paritaria Marítima

¹⁴Real Academia de la Lengua Española (1992). Diccionario de la Lengua Española. (21ª ed.). Madrid: Espasa Calpe. (Definición de la voz "régimen").

Antes de proseguir, es conveniente señalar que las cuestiones referentes a los asuntos marítimos dentro de la Organización Internacional del Trabajo son examinadas por un órgano especializado llamado Comisión Paritaria Marítima, que aborda los temas relacionados a los trabajadores del mar; concepto éste que abarca a la Gente de Mar, a los Pescadores y a los Trabajadores Portuarios. La Comisión Paritaria Marítima asesora al Consejo de Administración sobre estos temas, en tanto que dentro de la OIT la División de Industrias Marítimas se encarga de desarrollar las cuestiones relacionadas con el transporte marítimo, pesca y puertos ¹⁵.

El trabajo de esos organismos deriva en la producción normativa de la OIT, la cual se concreta en dos tipos de normas: Convenios y Recomendaciones. Los Convenios crean obligaciones jurídicas internacionales al país firmante que lo ratifica, y la forma en que el mismo cumple estas obligaciones está sujeta a una vigilancia internacional regular; por su parte, las Recomendaciones no originan ninguna obligación de forzoso cumplimiento, mas señala pautas para orientar la adopción de medidas internacionales ¹⁶, estos instrumentos no necesitan de la ratificación de los países.

En cualquier caso, las decisiones provenientes de la OIT tienen una influencia directa en la producción de normas en los diferentes países. En materia portuaria, por ejemplo, es interesante observar que la Lei 8630 de 25 de febreiro de 1993 de Brasil, al referirse al trabajo portuario, desarrolla los principios y normas propuestos en diversos convenios y recomendaciones de la entidad internacional ¹⁷, igualmente en Vene-

¹⁵Vílchez, T. (1997). Legislación Internacional sobre el Trabajo de la Gente de Mar. Estado Actual de la Normativa OIT. Conferencia dictada en la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante en el marco de la Jornada de Actualidad Laboral Marítima.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷Lei 8630 de 25 de febreiro de 1993. Capítulo V. Do Trabalho Portuario. (Documento Internet). Dirección URL: <http://www.vectorialnet.com.br/dtartari/l.ht.ml>.

zuela el Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo ¹⁸.

18 Título XIII, Capítulo I sobre las indicaciones del peso de los grandes bultos transportados por barcos y Capítulo II del trabajo de carga y descarga en los puertos. Decreto Nº 1.290 de 18 de diciembre de 1968. Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo y Decreto 1.564 de 31 de diciembre de 1973. Reforma Parcial del Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Regulaciones de Trabajo Portuario Contenidas en el Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo

Aunque el legislador laboral no crea normas para el sector portuario, el Ejecutivo Nacional ha incluido en el Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo, disposiciones específicas sobre las indicaciones del peso de los grandes bultos transportados por barcos y sobre el trabajo de carga y descarga en los puertos. Estas regulaciones se inspiran en los mandatos y preceptos explícita e implícitamente contenidos en los Convenios 27 y 28 de la OIT.

Entonces, en Venezuela la conciliación de las normas y principios emanados de los diversos convenios y recomendaciones de la OIT, armonizados con las regulaciones contenidas en los capítulos I y II del Título XIII del Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo, conforman un verdadero Régimen Laboral.

Relación entre el Trabajo Marítimo y el Trabajo Portuario

Un aspecto que hay que aclarar es la relación que existe entre el trabajo marítimo y el trabajo portuario. De acuerdo a Cabanellas (1981) ¹⁹, trabajo marítimo es aquel prestado a bordo de las embarcaciones por sus tripulaciones y, por extensión, el realizado en inmediata relación con los buques por operarios que colaboran con las tareas de la carga y descarga y en otras inherentes a la navegación y operaciones portuarias. Visto así, debe entenderse que el trabajo portuario es una clase de trabajo marítimo, y lo es, incluso, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo. Mas, no por esto, el trabajo portuario está regulado en el Régimen Excepcional del Trabajo en la Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre previsto en la Sección Segunda del Capítulo VII de la Ley Orgánica del Trabajo. La normativa especial prevista en la legislación laboral trata exclusivamente del trabajo de la gente de mar y excluye el realizado por los pescadores y los trabajadores portuarios.

En relación al trabajo portuario y al de la Gente de Mar esto es así, por cuanto las características de las tareas que se ejecutan en los puertos con ocasión de las operaciones de carga, estiba, descarga, manipu-

¹⁹Cabanellas, G. (1981). Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. (18ª ed.). Buenos Aires: Heliasta.

lación y depósito de las mercancías transportadas en naves no se identifican con las actividades que se ejecutan a bordo con ocasión de la navegación. Mientras las operaciones portuarias se desarrollan en un espacio físico perteneciente o incorporado a un borde terrestre; insular o continental, los trabajos marítimos se realizan a bordo de un buque. Por otra parte, las características que se dan en el trabajo marítimo, a saber: 1) la continuidad necesaria de la permanencia a bordo del buque, 2) la disponibilidad permanente del personal de fa tripulación que se encuentra en alta mar y 3) el régimen disciplinario especial, que en razón de la particular importancia del Capitán como autoridad a bordo, somete al trabajador a una doble subordinación ²⁰, no están presentes en el trabajo portuario y, por tanto, no se puede aplicar a dicha actividad un régimen que existe en consideración de las circunstancias propias de la vida en el mar.

Debe asumirse, finalmente, el trabajo portuario como una modalidad del marítimo, en tanto que el trabajo marítimo abarca al de la Gente de Mar, al realizado por los pescadores y por los trabajadores portuarios; pero no debe confundirse el trabajo portuario con el hecho por la Gente de Mar, el cual está regulado excepcionalmente en la Ley Orgánica del Trabajo. Las relaciones laborales inherentes a las operaciones portuarias están excluidas del régimen especial previsto en la Ley Orgánica del Trabajo para la Gente de Mar.

Normativa Portuaria emanada de la Organización Internacional del Trabajo

En relación al trabajo portuario, existe una normativa emanada del seno de la OIT. Hasta ahora, esta institución ha producido cinco convenios y cuatro recomendaciones que tienen que ver fundamentalmente con la protección contra los accidentes de los trabajadores empleados en la carga y descarga de los buques, la manipulación de las cargas y la seguridad e higiene en los trabajos portuarios. En la primera categoría se encuentran los Convenios 28 y 32 de 1929 y 1932, respectivamente, y las Recomendaciones 33, 34 y 40, las dos primeras de 1929 y la última de 1932; en el segundo renglón están las Convenciones 27 de 1929, 127 de 1967 y 137 de 1973 y, en el tercer rubro, se ubican el Convenio 152

²⁰Villasmil, F. (1977). La relación de trabajo en la navegación marítima. Caracas: Paredes Editores.

de 1979 y la Recomendación 160 de ese mismo año.

Para 1998, sólo los Convenios 27 y 127 han sido ratificados por Venezuela y, por tanto, son aplicables como leyes. El resto de convenios carecen de ratificación, por lo que únicamente pueden ser recibidos dentro de la estructura jurídica laboral venezolana de acuerdo a los parámetros de la letra c) del artículo 60 de la Ley Orgánica del Trabajo, como principios generales de derecho laboral.

A continuación, se realizará un breve análisis sobre los aspectos más relevantes de cada uno de los Convenios y Recomendaciones.

A.- Convenio 27 sobre la Indicación del Peso en los Grandes Fardos Transportados por Barco de 1929

Este es uno de los pocos instrumentos de la OIT que ha sido ratificado por Venezuela ²¹ y entró en vigencia el día 09 de marzo de 1939. A través de esta normativa se busca advertir a los trabajadores portuarios el peso de los objetos a ser manipulados, a fin de que tomen las consideraciones pertinentes. En tal sentido, el Convenio ordena que todo fardo u objeto cuyo peso bruto sea de mil kilogramos o más, consignado dentro de los límites de uno de los Estados Ratificadores y que haya de ser transportado por mar u otra vía navegable interior, deber tener marcado su peso en su superficie exterior en forma clara y duradera.

Igualmente, en este compromiso se contempla que la legislación nacional podrá autorizar la indicación del peso aproximado en aquellos casos excepcionales en los cuales sea difícil determinar el peso exacto.

B.- Convenio 127 relativo al Peso Máximo de la Carga que pueda ser Transportada por un Trabajador de 1967

Este Convenio ²², aun cuando no es inmanente sólo al trabajo por-

²¹ Ver Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 17.953, de 23 de abril de 1936. Registro OIT de 17 de diciembre de 1944.

²² Ver Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 3.301 Extraordinario, de 23 de diciembre de 1983. Registro OIT de 01 de febrero de 1984.

tuario, es relevante en la medida en que se aplica al transporte manual y habitual de carga en todos los sectores de la actividad económica en los Estados miembros de la OIT que mantengan un sistema de inspección laboral.

En el texto de esta convención se señala que no se deberá exigir ni permitir a un trabajador el transporte manual de carga cuyo peso pueda comprometer su salud o integridad.

C.- Convenios 28 y 32 de 1929 y 1932, respectivamente, relativos a la Protección contra los Accidentes de los Trabajadores en la Carga y Descarga de los Buques y las Recomendaciones 33 y 40 de 1929 y 1932, respectivamente

El Convenio 28 de 1929 relativo a la protección contra los accidentes de los trabajadores en la carga y descarga de los buques sufrió en 1932 una revisión que concluyó con la adopción del Convenio 32. Tiene como objeto procurar la seguridad de los trabajadores en tierra o a bordo. A fin de lograr ese propósito, contempla procedimientos para evitar accidentes, las medidas preventivas que han de tomarse, los medios de acceso que debe proporcionarse a los trabajadores, la existencia de maquinarias en buen estado y los principios sobre manipulación de la carga.

Mención especial merece el artículo 12, que remite a la legislación nacional la previsión de las precauciones que se considere indispensables para asegurar convenientemente la protección de los trabajadores, habida cuenta de las circunstancias de cada caso en particular, cuando tengan que trabajar en contacto o cerca de materias peligrosas para su vida o su salud, ya sea por la propia naturaleza de las mismas, ya por el estado en que se encuentren en ese momento, o cuando tengan que trabajar en lugares donde dichas materias hayan estado almacenadas algún tiempo.

A su vez, el artículo 13 remite a la legislación nacional la prevención de medios de auxilio en los muelles, desembarcaderos u otros lugares semejantes frecuentemente utilizados para las operaciones. Igualmente, esta norma indica que deberán tomarse medidas adecuadas en los muelles, desembarcaderos y otros lugares similares, para socorrer a los trabajadores que pudieran caerse al agua.

Por su parte, en las Recomendaciones 33 y 40 de la Conferencia Ge-

neral de la Organización Internacional del Trabajo se sugiere a los países miembros que, con posterioridad a la ratificación del Convenio Relativo a la Protección de Accidentes de los Trabajadores Empleados en la Carga y Descarga de los Buques y que hayan dictado reglamentos basados en sus disposiciones, se consulten entre sí a fin de establecer acuerdos de reciprocidad.

D.- Convenio 137 sobre las Repercusiones Sociales de los Nuevos Métodos de Manipulación de Cargas en los Puertos de 1973

El objeto de este Convenio es beneficiar a los trabajadores portuarios con la introducción de los nuevos métodos de manipulación de cargas. Esto hace que revista singular importancia, a la luz de la realidad actual de los puertos venezolanos. En él, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, al considerar los cambios que se han producido y que se siguen produciendo en los métodos de manipulación de cargas en los puertos, que conllevan la aceleración en el transporte de carga y la reducción en el tiempo de estadía de los buques en el puerto y los costos de transporte, y que tales transformaciones tienen considerables repercusiones en el nivel de empleo en los puertos y en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores portuarios, entiende que deberían planearse y adoptarse una serie de medidas relativas a las condiciones de trabajo y de vida y a la seguridad e higiene del trabajo portuario.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1, el Convenio se aplicará a las personas que se dedican al trabajo portuario de manera regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos.

Este Convenio genera múltiples obligaciones para los Estados, en aspectos como el pleno empleo, el registro de los trabajadores portuarios, la prioridad para la realización del trabajo portuario, los nuevos métodos de manipulación de mercancías, las medidas que tienen que tomar los Estados para asegurar la seguridad, la higiene, el bienestar y la formación profesional de los trabajadores.

En materia de política portuaria, el artículo 2 ordena que la política nacional deberá estimular a todas las partes interesadas a que, en la medida de lo posible, se asegure el empleo permanente o regular de los trabajadores portuarios o, en cualquier caso, períodos mínimos de em-

pleo o ingresos mínimos.

El artículo 3 manda a establecer y mantener un Registro para todas las categorías de trabajadores portuarios. Esta norma estipula, además, que los trabajadores que estén registrados tendrán prioridad para el trabajo portuario.

Por su parte, el artículo 5 prescribe que, a fin de que la introducción de nuevos métodos de manipulación de cargas se traduzca en los máximos beneficios sociales, la política nacional deberá fomentar la colaboración entre los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores, para aumentar el rendimiento del trabajo portuario con la participación, cuando proceda, de las autoridades competentes.

Finalmente, el artículo 6 dispone que los Estados deberán asegurarse de que los trabajadores portuarios estén cubiertos por disposiciones adecuadas en materia de seguridad, higiene, bienestar y formación profesional.

E.- Convenio 152 sobre la Seguridad e Higiene en los Trabajos Portuarios de 1979 y Recomendación 160 de 1979

El objetivo de esta regulación consiste en promover que las legislaciones nacionales dispongan respecto de los trabajos portuarios medidas para proporcionar y mantener lugares y equipos y utilizar métodos de trabajo que sean seguros y no entrañen riesgos para la salud; proporcionar medios seguros de acceso a los lugares de trabajo; proporcionar la información, formación y control necesarios para asegurar la protección de los trabajadores contra el riesgo de accidentes o de daño para la salud a causa del trabajo o durante éste; proporcionar al trabajador todo el equipo y medios de salvamento que razonablemente resulten necesarios, cuando por otros medios no pueda proporcionarse una protección adecuada contra los riesgos de accidentes o de daño para la salud; proporcionar y mantener servicios, apropiados y suficientes, de primeros auxilios y de salvamento; y elaborar y fijar procedimientos apropiados para hacer frente a cualesquiera situaciones de urgencia que pudieran surgir.

Igualmente, este Convenio dispone una serie de medidas técnicas tendientes a asegurar la protección de los trabajadores a propósito de la realización de las operaciones portuarias.

La Recomendación 160 sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios dispone que, con objeto de prevenir los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, los trabajadores deberían recibir instrucción y formación suficiente sobre métodos de trabajo que no entrañen riesgos al igual que en materia de higiene del trabajo y, en la medida en que sea necesario, en primeros auxilios y acerca de la utilización de los aparejos de manipulación en condiciones de seguridad.

Esta Recomendación proporciona también una serie de definiciones como "trabajo portuario", "persona competente", "persona autorizada", "aparejo de izado", "buque" y "equipo accesorio".

DESCENTRALIZACION Y TRABAJO PORTUARIO EN VENEZUELA

Partiendo de las reflexiones previas, hay que concretar que en la disciplina laboral las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo sirven de pilar a la estructura reguladora prevaleciente en el ámbito portuario, aun cuando lo anterior no implica, como ya se explicó, la exclusión de otros mecanismos normativos. Bajo estos parámetros, y en relación con el proceso de descentralización que actualmente se desarrolla en Venezuela, surge una pregunta respecto a las normas aplicables al trabajo portuario: ¿pueden los Estados al asumir la administración de sus puertos dictar normas laborales para el sector?

Respecto a esta cuestión, ha de enfatizarse, al concordar el numeral 24 del artículo 136 de la Constitución ²³, el cual expresa que es de la competencia del Poder Nacional la legislación del trabajo, previsión y seguridad sociales, con el artículo 12 de la Ley Orgánica del Trabajo que establece que corresponde al Poder Público Nacional dictar las normas sobre el trabajo y que los Estados y Municipios no podrán dictar leyes, ordenanzas ni previsión alguna sobre la materia, que tanto el constituyente como el legislador determinan de forma categórica que la competencia es exclusivamente nacional.

Inconstitucionalidad e ilegalidad del Artículo 19 de la ley de Puertos

²³ Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 3.357 Extraordinario, de 2 de marzo de 1984 (C.N.).

del Estado Anzoátegui y del Artículo 50 del Decreto 458 de la Gobernación del Estado Zulia

No obstante que la Constitución y la Ley Orgánica del Trabajo impiden de manera expresa a los Estados y a los Municipios la producción de normas laborales, algunas legislaciones estatales han dictado normas en materia laboral, tal es el caso del artículo 19 de la Ley de Puertos de Anzoátegui y el artículo 50 del Decreto Nº 458 de la Gobernación del Estado Zulia del 20 de abril de 1994 ²⁴.

Así, se incurre en los vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad, por una parte, en el parágrafo único del artículo 19 de la ley portuaria, en el cual los legisladores anzoatiguenses disponen que el personal que cada empresa destine a sus actividades de operación portuaria, deberá estar integrado por trabajadores contratados en forma permanente de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica del Trabajo y que, sin embargo, cuando el personal de que disponga no sea suficiente para realizar alguna operación, el faltante deberá ser contratado a empresas proveedoras de personal debidamente registradas en la Empresa Administradora de los Puertos del Estado Anzoátegui y que tengan a su servicio trabajadores con formación y experiencia en la operación de que se trate como, por otra parte, el gobierno regional zuliano al pretender mediante el artículo 50 del Decreto 458 de la Gobernación, definir al trabajador portuario, denominándolo equivocadamente “trabajador naviero”, se incurre en los vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad.

La Ley de Puertos de Anzoátegui impone a las empresas operadoras portuarias condiciones para el reclutamiento y estructuración de su personal, condiciones éstas que, aun cuando inspiradas en la Ley Orgánica del Trabajo y en los principios de derecho laboral que implícita y explícitamente emanan de los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, no pueden ser impuestas a sus destinatarios. En todo caso, vale acotar que la norma no innova, sus previsiones están ya contenidas en el Convenio 137 sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos.

²⁴ El texto de la ley utilizado aparece publicado en la obra “Régimen Legal de los Puertos Venezolanos”, editada bajo la coordinación del Doctor Alberto Lovera Viana, 1994.

Igualmente, en el estado actual de las leyes venezolanas, cualesquiera normas que desarrollen temas laborales, producidas por los poderes legislativos o ejecutivos de los Estados, más allá de las previsiones legales presentarán las mismas falencias que las regulaciones antes expuestas. En definitiva, a los Estados y a los Municipios les está vedado promulgar disposiciones de carácter general y obligatorio de índole laboral.

A todo evento, hay que advertir que el mismo artículo 12 de la Ley Orgánica del Trabajo señala que quedan a salvo las disposiciones que dichas entidades dicten para favorecer a los trabajadores que presten servicio bajo su dependencia dentro de las normas pautadas por la legislación laboral. Esta excepción reviste interés en materia de las relaciones laborales portuarias, a la luz del numeral 5 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que permite trasladar a los Estados la competencia exclusiva del Poder Nacional relativa a la administración y mantenimiento de los puertos públicos de uso comercial, puesto que, en caso de que alguna de las entidades públicas estatales asuma total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, la realización de las operaciones portuarias podrá, dentro de las normas de la legislación laboral, mejorar las condiciones de los trabajadores.

A pesar de que el Poder Nacional tiene el monopolio en la producción de normas laborales, se debe recordar que los Estados, como parte integral del Estado Nacional, tienen la obligación de concurrir con éste en la protección de los trabajadores portuarios.

Forma de Participación de los Organismos Estadales Responsables de la Administración y el Mantenimiento de los Puertos en la Protección de los Trabajadores

Pero, si el Poder Nacional tiene la exclusividad de la producción de las normas en materia laboral, ¿cómo pueden cumplir los Estados con su obligación de proteger al trabajo y a los trabajadores portuarios?

Para responder esta interrogante previamente se deben indicar los contenidos de las competencias de administración y mantenimiento de los puertos.

A diferencia de legislaciones extranjeras, como la mexicana, que indi-

can claramente que abarca la administración portuaria ²⁵, las leyes venezolanas no dicen nada. Debido a esto, la especificación de la competencia de administración y mantenimiento de los puertos ha de ser forzosamente doctrinaria. En este sentido, es correcto el planteamiento que hace Lovera (1995) ²⁶, quien manifiesta que la competencia de administración y mantenimiento de puertos públicos de uso comercial debe entenderse, en principio, referida a las funciones atribuidas por el artículo 33, ordinal 6º, de la Ley Orgánica de la Administración Central, al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y que posteriormente fueron transferidas al Instituto Nacional de Puertos en la ley de su creación, las cuales comprenden el planeamiento, los estudios, los proyectos, la construcción, la operación y el mantenimiento de los puertos y canales de navegación, muelles, embarcaderos y demás obras, instalaciones y servicios conexos con las operaciones de los buques en puerto.

Asumiendo, entonces, que la administración de los puertos incluye, por una parte, la ordenación y, por otra, la preservación de las instalaciones, bienes y servicios portuarios, ha de comprenderse que, en orden al cumplimiento de las competencias que le corresponden, los Estados pueden y tienen que planear, programar y ejecutar las acciones necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto, a fin de lograr la mayor eficiencia y competitividad ²⁷. En este contexto, la privatización de las operaciones portuarias ha de entenderse como parte integral de las iniciativas a tomar y desarrollar por los Estados para hacer más eficientes y productivos los puertos que les toca administrar y mantener.

En desarrollo del Poder de Ordenación de sus puertos, los Estados han asumido para privatizar las operaciones portuarias la técnica de realizar contratos de concesión entre la entidad regional responsable de la administración de los puertos estatales y las empresas operadoras.

²⁵ Ley de Puertos de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, de fecha 19 e julio de 1993.

²⁶ Lovera V., A. (1995). "Legislación Portuaria Nacional". En: Régimen Legal de Puertos Venezolanos. Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Marítimo.

²⁷ Ley de Puertos de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulo V. Artículo 40. Aparte I.

Estos contratos son de interés público, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos y el artículo 1º de su Reglamento ²⁸, el artículo 2 de la Ley de Puertos del Estado Anzoátegui, el artículo 4º de la Ley Especial de Administración y Mantenimiento de Puertos y Aeropuertos Públicos de Uso Comercial del Estado Apure ²⁹, el artículo 2º de la Ley Mediante la cual el Estado Carabobo Asume la Competencia Exclusiva sobre sus Puertos de Uso Comercial y Crea el Instituto Autónomo de Puerto Cabello ³⁰, el artículo 2º de la Ley de Puertos Públicos de Uso Comercial del Estado Falcón ³¹, el artículo 3º de la Ley por la cual el Estado Mérida asume la Administración y el Mantenimiento del Puerto y Aeropuertos Públicos de Uso Comercial ubicados en su Territorio ³², el artículo 3º de la Ley por la cual el Estado Nueva Esparta Asume la Administración y el Mantenimiento de los Puertos y Aeropuertos Públicos de Uso Comercial Ubicados en su Territorio ³³, el artículo 3º de la Ley por la

²⁸ Reglamento de la Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 1.917, de 11 de noviembre de 1976.

²⁹ Ley Especial de Administración y Mantenimiento de Puertos y Aeropuertos Públicos de Uso Comercial. Gaceta Oficial del Estado Apure, N° 17 Extraordinario, de 27 de noviembre de 1992.

³⁰ Ley Mediante la cual el Estado Carabobo Asume la Competencia Exclusiva sobre sus Puertos de Uso Comercial y Crea el Instituto Autónomo de Puerto Cabello. Gaceta Oficial del Estado Carabobo, N° 422 Extraordinario, de 9 de marzo de 1991.

³¹ Ley de Puertos Públicos de Uso Comercial. Gaceta Oficial del Estado Falcón, N° Extraordinario, de 24 de diciembre de 1991.

³² Ley por la cual el Estado Mérida asume la Administración y el Mantenimiento del Puerto y Aeropuertos Públicos de Uso Comercial Ubicados en su Territorio. Gaceta Oficial del Estado Mérida, N° Extraordinario, de 30 de diciembre de 1991.

³³ Ley por la cual el Estado Nueva Esparta Asume la Administración y el Mantenimiento de los Puertos y Aeropuertos Públicos de Uso Comercial Ubicados en su Territorio. Gaceta Oficial del Estado Nueva Esparta, N°

cual el Estado Zulia Asume la Administración y el Mantenimiento de los Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial Ubicados en su Territorio, y los artículos 2º y 5º de la Ley de Puertos de Sucre.

En la realización de estos contratos de concesión, que en su aspecto formal constituyen actos bilaterales, en los que se conjugan las voluntades de la administración y del concesionario ³⁴, los Estados tienen la oportunidad de establecer requisitos para permitir la realización de las operaciones portuarias a las empresas.

De esta forma, los Estados pueden, mediante el concierto con las empresas, coadyuvar en la protección de los trabajadores portuarios sin violentar las disposiciones constitucionales y legales.

CONCLUSIONES

- 1º No existe un Derecho Laboral Portuario.
- 2º Las relaciones laborales que surgen con ocasión de las operaciones portuarias se rigen, en principio, por las disposiciones constitucionales, de la Ley Orgánica del Trabajo y de las demás leyes y reglamentos nacionales.
- 3º En virtud de lo establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica del trabajo, los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo son fuentes de derecho en Venezuela.
- 4º No hay dentro de la Ley Orgánica del Trabajo un régimen especial para el trabajo portuario.
- 5º El Régimen Especial contemplado en la Ley Orgánica del Trabajo para la Gente de Mar no es aplicable a los trabajadores portuarios.
- 6º Existe dentro del ordenamiento jurídico venezolano un Régimen Especial para el Trabajo Portuario, que se fundamenta en nor-

Extraordinario, de 31 de julio de 1991.

³⁴Sayagues L., E. (1963). Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo.

mas producidas por la Organización Internacional del Trabajo y en el Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

- 7º Los Estados que hayan asumido las competencias de administración portuaria no pueden legislar, ni producir actos de efectos generales en materia de trabajo portuario.
- 8º Los Estados pueden contemplar cláusulas de protección social en los contratos de concesión de servicios para la realización de las operaciones portuarias.

El Capitán de Buque frente a Derrames de Hidrocarburos:
Responsabilidad Civil vs. Responsabilidad Penal †

Por: Jorge Anyelo Armas

RESUMEN

En este estudio se planteó la tesis de que el CLC-69 y FONDO-71 son Convenios Internacionales que no regulan ni la materia penal ni tampoco la civil, ya que únicamente establecen las condiciones y mecanismos para el funcionamiento del Fondo de 1971 y, en todo caso, es una ley a la que acuden los armadores para recibir la ayuda económica necesaria a fin de cumplir con la responsabilidad civil que el daño ocasionado al ambiente les impone. No puede, por lo tanto y conforme a la propia Constitución Nacional, privar el CLC-69 y el FONDO-71 sobre la Ley Penal del Ambiente, ya que si bien son prelativos por ser leyes supranacionales, la materia regulada no es la misma. Esa tesis se fundamenta en la presunción de que el daño al ambiente entraña responsabilidad objetiva únicamente eximible en caso fortuito o razón de fuerza mayor y, en tal sentido, está sujeto a sanción penal claramente tipificada por la Ley Penal del Ambiente. El objeto de dicha Ley es el ambiente *per se* y, por lo tanto, siempre habrá lugar a responsabilidad objetiva en caso de daño al ambiente. La tesis se contrastó contra la antítesis de que el CLC-69 y el FONDO-71, por ser normas supranacionales, deben ser aplicados preferentemente en los casos de derrames de hidrocarburos, y no la Ley Penal del Ambiente. La polémica entre tesis y antítesis ha surgido con mayor énfasis en nuestro país debido al incidente del buque Nissos Amorgos en el Lago de Maracaibo, a raíz del cual fue juzgado penalmente el Capitán de dicho buque, conforme a disposiciones de la Ley Penal del Ambiente; hecho este que suscitó severas críticas hacia Venezuela por parte de organismos internacionales tan importantes como Intertan-

† Resumen del Trabajo de Grado presentado por el Abogado Jorge Anyelo Armas ante la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, en el mes de enero de 1999, para optar al Grado de Especialista en Comercio Marítimo Internacional, Mención Derecho Marítimo. Tutor: Dr. Rafael Cárdenas Torres.

ko. Para sustentar la tesis del estudio se efectuó una investigación jurídica, basada en los métodos de derecho comparado y bibliográfico-documental, llegándose a la conclusión de que la misma (tesis) es acertada, pero en lo civil es válida la antítesis en el caso del CLC-69 (no así en el caso del FONDO-71).

PALABRAS CLAVE: CLC-69, FONDO-71, Ley Penal del Ambiente, Responsabilidad Penal, Responsabilidad Civil.

DESCRIPCION DE LA CONTROVERSIA

En fechas recientes han ocurrido en las aguas territoriales de Venezuela varios derrames petroleros a consecuencia de accidentes sufridos por los buques tanqueros que, en considerable cantidad, transitan a diario por las mismas.

El más sonado caso, por su magnitud y repercusiones nefastas sobre el ecosistema de la región, ha sido el del tristemente famoso buque de bandera griega Nissos Amorgos.

Desde el punto de vista jurídico existen dos normas que, en Venezuela, son aplicables a la hora de imputar responsabilidades al capitán del buque que derrama hidrocarburos en nuestras aguas territoriales: **a)** la Ley Penal del Ambiente, y **b)** el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos de 1969 (CLC-69), y su asociado Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos (FONDO-71), ratificados por el Congreso de la República -y consecuentemente instituidos en ley nacional- el 28 de noviembre de 1991.

La Ley Penal del Ambiente, como se desprende de su propio nombre, regula básicamente la imputación de la responsabilidad penal, aun cuando también civil; mientras que los CLC-69 / FONDO-71 regulan exclusivamente la imputación de la responsabilidad civil.

El capitán del Nissos Amorgos fue procesado por delitos contra el ambiente previstos en la Ley Penal del Ambiente y se le dictó auto de detención en primera instancia, el cual fue confirmado en alzada. Esta decisión fue duramente criticada por la comunidad marítima internacional debido a que existe la generalizada opinión de que no tenía cabida la

imputación de responsabilidad penal, cuando en materia de responsabilidad por derrames de hidrocarburos Venezuela ha suscrito y ratificado los Convenios CLC-69 y FONDO-71, los cuales no contemplan en estos casos responsabilidades penales, sino únicamente de carácter civil.

Más aún. En virtud de la entrada en vigencia, en fecha 23 de enero de 1998, del nuevo Código Orgánico Procesal Penal, existe la figura de los llamados Acuerdos Reparatorios, para el caso de delitos donde el daño sea lesivo al patrimonio de la víctima o en todo delito culposos, es decir, aquellos en los que pueda demostrarse que el daño no fue causado intencionalmente por el imputado.

En tal sentido, la reparación del daño causado con ocasión del delito culposos (los cuales incluyen tanto la negligencia como la impericia, la imprudencia y la inobservancia de leyes y reglamentos), da lugar a la extinción de la acción penal, tal como claramente lo establece el artículo 34 del Código Orgánico Procesal Penal:

Artículo 34.- Procedencia. Cuando el hecho punible recaiga sobre bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial o cuando se trate de delitos culposos, el juez podrá, desde la fase preparatoria, aprobar acuerdos reparatorios entre el imputado y la víctima, verificando que quienes concurren al acuerdo hayan prestado su consentimiento en forma libre y con pleno conocimiento de sus derechos.

El cumplimiento del acuerdo reparatorio extinguirá la acción penal respecto del imputado que hubiere intervenido en él. Cuando existan varios imputados o víctimas, el proceso continuará respecto de aquellos que no han concurrido al acuerdo.

La gravedad de la disyuntiva planteada estriba no sólo en las consecuencias penales para el capitán del buque incurso en derrame de hidrocarburos, sino en las diversas modalidades sancionatorias que la Ley Penal del Ambiente establece para las personas jurídicas en los casos en que uno de sus dependientes haya cometido el delito con ocasión del cumplimiento de sus funciones con la persona jurídica, tal como expresamente se establece en el artículo 4º de dicha Ley:

Artículo 4. Responsabilidad de representante. Cuando los hechos punibles fueran cometidos por los gerentes, administradores o directores de personas jurídicas, actuando a nombre o

en representación de éstas, aquéllos responderán de acuerdo a la participación culpable y recaerán sobre las personas jurídicas las sanciones que se especifican en esta Ley.

Las sanciones en cuestión se detallan en el artículo 6º de la Ley Penal del Ambiente y varían desde la mera multa, hasta la prohibición de operación de hasta 3 años, e incluso la clausura definitiva de las actividades de la persona jurídica que dieron origen a la contaminación.

Al capitán del Nissos Amorgos se le dictó auto de detención en primera instancia con fundamento en el artículo 38 de la Ley Penal del Ambiente, el cual reza:

Artículo 38. Contaminación por fugas o descargas. El capitán de buque que haya provocado, por fugas o descargas de hidrocarburos o de otros agentes, contaminación del medio lacustre, marino o costero, será sancionado con prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) días de salario mínimo.

A primera impresión pareciera, por otra parte, que sobre la Ley Penal del Ambiente privaría el Convenio Internacional CLC-69 / FONDO-71, ya que los convenios internacionales, al ser ratificados por el Congreso de la República, se instituyen en leyes nacionales de máxima prioridad, exceptuando únicamente a la Constitución Nacional.

De allí que el problema jurídico estriba en la determinación de cuál de dos leyes nacionales vigentes es aplicable en estos casos. La opinión generalizada es que el Juez de Primera Instancia del Estado Zulia ha debido establecer que era el CLC-69 / FONDO-71 la ley aplicable y no la Ley Penal del Ambiente.

De haberlo hecho así, nuestro país no habría sido objeto de las severas críticas internacionales que la agencia **Reuter (1997)** difundió a través de Internet en la siguiente noticia:

Una organización naviera internacional criticó a Venezuela el viernes por negarse a liberar al capitán del tanquero griego que derramó parte de su carga aquí cinco meses atrás. El Capitán Konstadinos Spyropoulos ha sido detenido sin cargos desde el 28 de febrero cuando el tanquero Nissos Amorgos derramó 25.000 barriles de petróleo en la costa noroccidental de Vene-

zuela (s/p) (1).

La organización naviera en cuestión no fue otra que la reconocida International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), cuyo director administrativo afirmó: “esta total falta de acción por parte de las autoridades venezolanas con respecto al Capitán Spyropoulos es sumamente vergonzosa y constituye una infracción básica de los derechos humanos reconocidos” (Lunde, 1997, s/p) (2).

Lunde fundamentó su opinión en el hecho de que Venezuela suscribió, hace 28 años, el Convenio FONDO 71, el cual cubre riesgos y compensaciones por derrames accidentales de hidrocarburos, hasta por un monto de 7,2 millones de dólares por responsabilidad civil. Adicionalmente, Lunde esgrimió que Venezuela también ha suscrito en el seno de la Organización Marítima Internacional (OMI) un Fondo de Compensación de 85 millones de dólares que, si bien no suscrito por el gobierno como tal, sí lo ha sido por las compañías petroleras (PDVSA) y los importadores. Lunde aseguró que esos mecanismos de compensación internacional por la responsabilidad civil derivada de derrames accidentales de hidrocarburos han funcionado perfectamente en más de 70 casos a esa fecha y, por lo tanto, no se explica cómo en Venezuela no fueron considerados suficientes en el caso del Nissos Amorgos y su Capitán Spyropoulos (Centeno, 1997).

Esas críticas pueden ser acertadas a primera vista, ya que el problema jurídico se presentó debido a la existencia de dos leyes nacionales especiales que, si bien no en conflicto respecto a la materia regulada (civil la una y penal la otra), sí en cuanto a la primacía de una respecto de la otra (siendo indiscutible que un Convenio Internacional priva sobre una

¹ En inglés en el original: “An international shipping organization criticized Venezuela on Friday for refusing to release the captain of a Greek oil tanker that spilled part of its cargo here five months ago. Captain Konstantinos Spyropoulos has been detained without charge since February 28 when the tanker Nissos Amorgos ran aground and leaked 25,000 barrels of crude oil just off Venezuela’s northwestern coast”.

² En inglés en el original: “This total lack of action on the part of Venezuelan authorities with respect to Captain Spyropoulos is most shameful and constitutes a basic infringement of recognized human rights”.

Ley Especial). Y, por añadidura, el Código Orgánico Procesal Penal permite la armonización de la responsabilidad penal y civil, de manera conjunta, mediante la figura de los Acuerdos Reparatorios, que podrían ofrecer una solución al conflicto jurídico planteado.

En el marco de la exposición precedente en el presente estudio se planteó como problema de investigación dilucidar la aparente dicotomía que actualmente existe en nuestro sistema legal respecto a la aplicabilidad, bien de la Ley Penal del Ambiente, bien de los Convenios Internacionales CLC-69 y FONDO-71, en los casos de imputación de responsabilidad al capitán del buque incurso en derrames de hidrocarburos dentro de las aguas territoriales de la República; evaluando también como solución factible un enfoque de armonización de los aparentes polos opuestos a través de mecanismos como el de los Acuerdos Reparatorios para delitos culposos previsto en el Código Orgánico Procesal Penal.

CONVENIOS INTERNACIONALES CLC-69 / FONDO-71

Los Fondos Internacionales de Indemnización de Daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos (FIDAC), son organizaciones internacionales administradas por una Secretaría, a cuyo cargo está un Director, con sede en Londres. A la fecha existen dos fondos, el primero de ellos establecido en 1971 y lleva el nombre de Fondo de 1971 (FIDAC 1971), y el otro establecido en 1992, conocido como Fondo de 1992 (FIDAC 1992). La Secretaría en Londres es conjunta para ambos fondos.

Los Fondos son organizaciones intergubernamentales de ámbito mundial, establecidas por los Estados de los países que forman parte de los mismos. Su finalidad consiste en proporcionar indemnización de los daños que son ocasionados en virtud de la contaminación que se produce a consecuencia de derrames de hidrocarburos procedentes de buques tanque.

Los Fondos obtienen sus recursos financieros a través de gravámenes sobre ciertos tipos de hidrocarburos que son transportados por vía marítima, los cuales son cancelados normalmente no por los Estados, sino por entidades que reciben hidrocarburos después de su transporte por mar (**OMI, 1996**).

Al 31 de diciembre de 1996, el Fondo de 1971 contaba con 72 Esta-

dos Miembros, entre ellos Venezuela, y el Fondo de 1992 con 14 Estados Miembros. Venezuela no es miembro aún del Fondo de 1992.

El Fondo de 1971 actúa en el marco de dos Convenios Internacionales Marítimos: **a)** el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos de 1969 (Convenio de Responsabilidad Civil de 1969), y **b)** el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos de 1971 (Convenio FONDO-71).

En virtud del Convenio de Responsabilidad Civil de 1969 las reclamaciones de indemnización de daños ocasionados por la contaminación por hidrocarburos pueden ser promovidas contra el propietario del buque que ocasionó el daño (o su asegurador). En ciertos casos, pueden promoverse asimismo reclamaciones contra el Fondo de 1971, según el Convenio FONDO-71.

En Venezuela, el Congreso de la República ratificó el Convenio FONDO-71 a través de la promulgación de la Ley Aprobatoria del Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños causados por la Contaminación de Hidrocarburos (FONDO-71) y sus Protocolos de Enmiendas de 1976 y de 1984 (**República de Venezuela, 1991**). En esa misma oportunidad también fue ratificado el CLC-69.

Tanto el FONDO-71 como el Convenio de Responsabilidad Civil de 1969 son aplicables solamente a los daños por contaminación ocasionados en el territorio o el mar territorial de un Estado Parte. Prevén igualmente la indemnización por el costo de medidas razonables para evitar o reducir los daños por contaminación en el territorio o el mar territorial de un Estado Parte, dondequiera que se tomen estas medidas.

Por otra parte, ambos Convenios son aplicables únicamente a los derrames de hidrocarburos denominados “persistentes”, que son aquellos que debido a su composición química suelen disiparse lentamente de modo natural cuando se derraman en el medio marino y pueden, por lo tanto, esparcirse y requieren operaciones de limpieza. Los hidrocarburos persistentes más comunes son el petróleo crudo, el fuel oil, diesel oil pesado y aceites lubricantes.

Los Convenios son aplicables sólo en los casos de buques de nave-

gación marítima o de otras embarcaciones marítimas que transportaban efectivamente hidrocarburos persistentes a granel en el momento del derrame, así como los derrames de combustible de dichos buques. Los derrames durante los viajes en lastre y los procedentes de buques que no sean buques tanque no están comprendidos dentro del Convenio FONDO-71 ni en el de Responsabilidad Civil de 1969.

La indemnización que debe pagar el propietario del buque y su asegurador obedece a la figura de “daños por contaminación”, definida en ambos Convenios como “pérdidas o daños causados fuera del barco por la contaminación resultante de derrames o descargas procedentes del barco dondequiera que ocurran tales derrames o descargas”. Los daños por contaminación incluyen el costo de las “medidas preventivas” razonables, es decir, las medidas adoptadas después de un derrame de hidrocarburos para evitar o reducir los daños por contaminación, así como las pérdidas o los daños ulteriormente ocasionados por tales medidas, las cuales, de resultar absolutamente eficaces, eximen de la obligación de pagar indemnización alguna.

El propietario del buque, conforme al Convenio de Responsabilidad Civil de 1969, tiene la “responsabilidad objetiva” por los daños por contaminación tipificados en el Convenio y en el FONDO-71, lo cual significa que es responsable aún en el caso de ausencia de culpa por parte suya, y únicamente queda exento de responsabilidad, en virtud del Convenio, si demuestra que:

- Los daños se debieron a un acto de guerra o a un desastre natural grave.
- Los daños se debieron totalmente al sabotaje de terceros.
- Los daños se debieron totalmente a la negligencia de las autoridades públicas en lo que respecta al mantenimiento de luces u otras ayudas a la navegación.

La cuantía de la indemnización puede limitarse a un monto que se determina en función del tamaño del buque o, cuando resultase inferior, en cantidades fijas establecidas en el Convenio. Pero, si el daño por contaminación se produjo como resultado de la culpa personal del propietario, éste pierde el derecho de limitación de su responsabilidad.

El propietario del buque está obligado a mantener un seguro que cubra su responsabilidad en virtud del Convenio de Responsabilidad Civil

de 1969, para buques con cargamentos de hidrocarburos mayores de 2.000 toneladas.

Si el Convenio de Responsabilidad Civil de 1969 no es suficiente para pagar indemnización plena por los daños por contaminación, se aplica el FONDO-71, en los casos siguientes (**OMI, 1996**):

- El propietario del buque está exento de responsabilidad en virtud del Convenio de Responsabilidad Civil de 1969, porque los daños se debieron a un desastre natural grave o totalmente al sabotaje de terceros o totalmente a la negligencia de las autoridades públicas en lo que respecta al mantenimiento de luces u otras ayudas a la navegación.
- El propietario del buque es financieramente insolvente para cumplir con sus obligaciones en virtud del Convenio de Responsabilidad Civil de 1969, y su seguro es insuficiente para satisfacer las reclamaciones de indemnización.
- La cuantía de los daños rebasa el límite de responsabilidad del propietario del buque en virtud del Convenio de responsabilidad civil de 1969.

El FONDO-71 no paga indemnización si ocurre cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Los daños ocurrieron en un Estado que no era Miembro del Fondo de 1971.
- Los daños por contaminación fueron consecuencia de un acto de guerra u ocasionados por un derrame procedente de un buque de guerra.
- El reclamante no puede demostrar que los daños fueron consecuencia de un siniestro relacionado con uno o más buques tal como los define el Convenio de Responsabilidad Civil de 1969 y el propio FONDO-71.

La cuantía de la indemnización pagadera por el Fondo de 1971 en lo que respecta a un siniestro está limitada a un total de 60 millones de DEG (derechos especiales de giro), que equivalen aproximadamente a 50,8 millones de libras esterlinas u 86,3 millones de dólares americanos, cifra que incluye la suma pagada por el propietario del buque o por su asegurador en virtud del Convenio de Responsabilidad Civil de 1969.

Un aspecto conceptual fundamental de los convenios discutidos es que ninguno de ellos admite la indemnización por daños por contaminación que no sean cuantificables objetivamente en términos de pérdida de beneficios potenciales, o pérdidas materiales concretas, por parte de agentes económicos (tales como pescadores, restaurantes, hoteles, etc.). En ningún caso se contempla indemnización por daños al medio ambiente marino calculados en base a modelos teóricos o cuyo impacto no afecte a agente económico concreto alguno, ya que se reconoce que el medio marino tiene un alto poder de regeneración natural y que el daño al ambiente por sí solo no existe si no hay víctimas concretas (agentes económicos que son los sujetos de indemnización). Y “los Fondos no pagan indemnización de daños de carácter punitivo, calculados en función del grado de culpa cometida y/o del beneficio obtenido por la parte culpable” (**OMI, 1996, p. 34**).

De igual manera resulta destacable el hecho de que existen numerosas condiciones o requisitos que deben cumplirse para que los Convenios, particularmente el FONDO-71, sean aplicables. Por ejemplo, en el párrafo 3 del artículo 5 del FONDO-71 (**República de Venezuela, 1991**), se establece que el Fondo de 1971 será parcial o totalmente exonerado de sus obligaciones hacia los propietarios y sus fiadores cuando pueda demostrarse que, por culpa o negligencia del propietario, el buque causante del daño por contaminación no cumplía con todas las prescripciones establecidas en los convenios internacionales marítimos, tales como el SOLAS-74 y el Load Lines 66, entre otros. Esto no quiere decir que el propietario del buque queda exento de su responsabilidad, sino que el Fondo de 1971 no le cubrirá a éste dicha responsabilidad.

De igual manera, en virtud del párrafo 3 del artículo 4 del FONDO-71, si se demuestra que el daño por contaminación se produjo porque la **víctima** actuó o dejó de actuar con intención dolosa o por su negligencia, el Fondo de 1971 puede ser exonerado de indemnizar todas o parte de sus obligaciones.

Así mismo, también el FONDO-71 queda libre de obligación si se demuestra que el daño por contaminación es producto de otros factores distintos del derrame de hidrocarburos.

Conviene destacar que Intertanko, frente al caso del Nissos Amorgos en el Lago de Maracaibo, ha emitido la opinión de que la contaminación de dicho lago obedece a otras fuentes como los desechos vertidos por

las poblaciones asentadas en sus márgenes, los escapes de los terminales y plataformas de explotación petrolera, entre otros. También ha argumentado Intertanko que probablemente fue por culpa de la “víctima” que se produjo el derrame, ya que el buque sufrió el accidente a consecuencia de un dragado ineficiente del canal de navegación por parte de Venezuela (**Centeno, 1997**).

A modo de conclusión sobre el breve análisis realizado, el autor de este estudio considera que son muchas las formas como los CLC-69 / FONDO-71 pueden ser eximidos de su obligación indemnizatoria respecto del propietario del buque, al igual que pueden ser reducidos los límites máximos de indemnización en casos de daños de mucho mayor cuantía. Por otra parte, el medio ambiente como tal, *per se*, no se considera un sujeto de indemnización (representado por el Estado, quien a su vez representa al colectivo que habita en ese medio ambiente).

Por lo tanto, en los casos en que el buque incurso en el derrame de hidrocarburos esté subestándar conforme a los convenios internacionales marítimos, o el derrame se haya producido en un medio ambiente también contaminado por otros factores, o el daño pueda razonablemente atribuirse a las víctimas o al Estado, o el daño se produzca en un medio ambiente virgen o donde no existan agentes económicos que se vean cuantificablemente perjudicados en sus utilidades netas, por mencionar tan sólo los principales casos de excepción, los CLC-69 / FONDO-71 no sirven para nada.

Pero, si el derrame se produce y si los hidrocarburos contaminan, existe una clara y evidente responsabilidad objetiva por la que alguien tiene que pagar. El hecho, naturalmente, de que los CLC-69 / FONDO-71 se eximan de obligación, no significa que el propietario del buque no tenga la responsabilidad objetiva y, en tal sentido, debe pagar. Y, conforme a la legislación venezolana, el pago no solamente sería de carácter civil (indemnización monetaria) sino también de carácter penal, por cuanto en nuestro derecho a quien hay que proteger es al medio ambiente *per se*. La “víctima” es el medio ambiente, tal como se desprende del Artículo 1º de la Ley Penal del Ambiente, que reza:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto tipificar como delitos aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, y establece las sanciones penales correspondientes. Así mis-

mo, determinan las medidas precautelativas, de restitución y de reparación a que haya lugar (subrayado propio).

El delito, por lo tanto, no depende de la existencia o no de víctimas entendidas como agentes económicos concretos que sufren pérdidas materiales o afectan sus beneficios potenciales por consecuencia del daño por contaminación, sino de los hechos que atentan contra la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. En la legislación venezolana, sin lugar a dudas de interpretación, el delito se tipifica por su comisión contra el medio ambiente *per se*.

Este hallazgo es muy importante para los objetivos del presente estudio, ya que contribuye a dilucidar la polémica cuestión jurídica sobre la cabida a la extinción de la acción penal por la sola indemnización civil de agentes económicos concretos afectados por el daño, cuando en realidad, según se desprende de nuestra legislación, la “víctima” del hecho punible es, *per se*, el medio ambiente.

SANCION CIVIL DE LA RESPONSABILIDAD PENAL

En cierto sentido, el determinar cuál de las dos leyes especiales aplica a la imputación de responsabilidad por derrames de hidrocarburos en Venezuela (Ley Penal del Ambiente vs. CLC-69 / FONDO-71), es un problema que trasciende ese terreno específico y deriva en el escabroso dilema jurídico sobre la sanción civil de la responsabilidad penal.

Tradicionalmente, en Venezuela ambas esferas de la responsabilidad (civil y penal) se han manejado como parcelas jurídicas separadas. Sin embargo, desde hace mucho tiempo en otras legislaciones se acepta perfectamente la asimilación de ambos tipos de responsabilidad para todos los casos en que no exista responsabilidad penal extrema, como serían los casos de graves crímenes como el asesinato, la violación y otros donde la violencia empleada por el imputado sea extrema y moralmente intolerable.

Salvo en esos casos extremos, así como en todos aquellos donde se agravie al colectivo o al Estado, y por ello mismo imposibles de constreñir o delimitar en cuanto a las consecuencias puntuales del daño, tiene cabida jurídica la compensación civil de la responsabilidad penal (y obviamente de la propia responsabilidad civil).

Evidentemente, ese enfoque es el que ha inspirado al legislador al

instituir en el nuevo Código Orgánico Procesal Penal la figura de los Acuerdos Reparatorios.

Pero, lamentablemente, esa figura colide con muchas leyes especiales vigentes con anterioridad a la promulgación del Código, entre las que se encuentra la Ley Penal del Ambiente. Nótese que el Artículo 38 de dicha Ley, imputa responsabilidad penal al capitán de buque que “haya provocado” daños al medio ambiente, sin discriminar si el daño en cuestión fue consecuencia de una conducta dolosa o culposa ni, mucho menos, si el daño al ambiente pudiera ser objeto de cuantificación económica con miras a una jurídicamente factible sanción civil de la responsabilidad penal.

Pareciera así que el legislador ha considerado los daños al medio ambiente como graves daños al colectivo y, por ello mismo, imposibles de constreñir o delimitar en cuanto a las consecuencias puntuales del daño. Así interpretado el espíritu del Artículo 38, podría argumentarse que en los casos de delitos, culposos o no, que impliquen daños al medio ambiente, no habría cabida a la figura de los Acuerdos Reparatorios, establecida en el Artículo 34 del nuevo Código Orgánico Procesal Penal.

Sin embargo, la propia Ley Penal del Ambiente establece en su Artículo 16, como una obligación de orden público, la restitución, reparación del daño o indemnización de los perjuicios causados al ambiente por parte de los responsables de los delitos cometidos contra el medio ambiente previstos en dicha Ley. Y, como se desprende del Artículo 25, se considera que los daños al ambiente son perfectamente cuantificables y traducibles a términos económicos.

Por lo tanto, el daño al colectivo derivado de delitos dolosos o culposos contra el ambiente es cuantificable y, por ello mismo, sí habría cabida a la sanción civil de la responsabilidad penal, cuando menos para el caso de delitos culposos; en armonía con el espíritu del Artículo 34 del nuevo Código Orgánico Procesal Penal (Acuerdos Reparatorios).

A criterio del autor de este estudio, la esencia jurídica del Acuerdo Reparatorio no puede afectarse por el hecho de que la víctima sea determinable (individuos) o indeterminable (colectivo), sino por los siguientes dos factores: **a)** que el daño causado a consecuencia del delito sea cuantificable y, por tanto, sancionable civilmente (daño patrimonial, individual o colectivo), y **b)** que en la comisión del delito no se ocasionen daños distintos al sólo daño patrimonial, como serían los daños a la integridad física y psicológica de las personas.

En el ya vigente Artículo 34 del nuevo Código Orgánico Procesal Penal se admite la cabida de los Acuerdos Reparatorios para los casos donde el delito implique daños patrimoniales a la víctima (es decir, daños cuantificables en términos económicos), sin discriminar o desglosar el tipo de delito doloso que originó el daño. Y expresamente se da cabida al Acuerdo Reparatorio en todos los casos, sin excepción, en que el daño sea consecuencia de delito culposo.

El presente estudio ha procurado, dentro de las posibilidades del autor, dilucidar los dilemas implícitos en la sanción civil de la responsabilidad penal, como requisito previo para poder determinar si en el caso de derrames de hidrocarburos son jurídicamente aplicables los Convenios Internacionales CLC-69 / FONDO-71 o la Ley Penal del Ambiente. Al haberlo hecho así, los resultados del estudio son también de utilidad para la interpretación del Artículo 34 del nuevo Código Orgánico Procesal Penal.

SOLUCION DE LA CONTROVERSIA

El medio ambiente se concibe en el derecho positivo contemporáneo como un bien de interés colectivo sujeto a la tutela del Estado por acción del Ministerio Público.

Así se desprende de la opinión internacionalista expresada por **Magañños (1992)**, para quien el Derecho Ambiental "...es diferente de todos los demás, en cuanto su objeto es global u holístico. En efecto, ese objeto es el medio ambiente como tal, como valor en sí mismo" (p. 453); "...la contaminación culposa -o dolosa- (...) constituye un daño ambiental, y en ese carácter viola el orden público, porque el medio ambiente es un bien jurídico a tutelar perteneciente a ese orden" (p. 454).

Y también de lo expuesto por **Rodríguez (1997)**, quien en el caso del derecho positivo colombiano afirma que

Los bienes jurídicos que tutela el derecho penal se dividen en individuales o básicos y funcionales del sistema y a su vez dentro de estos últimos se encuentran junto con los institucionales y de control los llamados colectivos o difusos que se caracterizan por ser de interés masivo o de la colectividad y que siendo de orden socioeconómico satisfacen necesidades fundamentales del individuo sin las cuales es imposible el disfrute de otros bienes como los individuales. Se trata pues de derechos sin los

cuales es imposible acceder a otros, estos sí de carácter individual. Así, por ejemplo, resulta ilógico pensar que derechos como el de la propiedad privada y aun el derecho a la vida tengan trascendencia jurídica, si no es viable respirar (p. 127).

De allí que el medio ambiente, *per se*, es un objeto de tutela por parte del Estado y el derecho está encargado de establecer las normas que permitan regular la conducta de las personas, naturales y jurídicas, en relación con dicho objeto tutelar. En tal sentido, el derecho ambiental, directamente o a través de normas en blanco que remitan a las normas penales y civiles, se encarga de definir tipos delictuales en relación al medio ambiente como sujeto pasivo del delito y establecer las correspondientes sanciones. De acuerdo con **Silva (1996)**, analizando el derecho positivo venezolano, los tipos penales en derecho ambiental

...deben estar referidos a la materia que se intenta preservar, alejada ésta, la ambiental, un poco del sentido antropocéntrico por el cual se orienta el Código Penal, cuando existe el predominio del ser humano sobre la utilización del sustrato natural, en tanto la Ley Penal del Ambiente induce a la sanción del elemento que con su actitud lesiona el medio donde se desarrolla el recurso natural más importante: el hombre (p. 83).

Y como sujeto pasivo, el medio ambiente no solamente puede ser víctima de delitos que efectivamente le ocasionen un daño, sino además de aquellos de los cuales se pudo eventualmente ocasionarle un daño, tal y como sucede en el caso del intento de homicidio, violación, secuestro, robo, etc. contra las personas o la propiedad. Se habla así de los “delitos de peligro”, en los que “...la simple amenaza perfecciona la acción, quedando de hecho, la adecuación de la sanción ante el daño efectuado y su magnitud” (**Silva, 1996, p. 85**).

Otras características del delito ambiental, mencionadas por **Silva (1996)**, son “lo público de la acción” y el “grado de culpabilidad”

...que nace de la acción delictual contra el medio ambiente, donde lo doloso y lo culposo, indistintamente, si de aquello se desprende un resultado previsto dando existencia a la figura del dolo, o en caso contrario, si el daño no fue querido, pero, a su vez, pudo preverse y no se hizo para ambos casos, la existencia de la sanción es irreversible, considerando, sin embargo que en esta materia, la del delito ambiental la configuración del dolo existe, pero suponemos que en mentes perversas que con su acción causen daños irreparables a los recursos naturales y

el medio ambiente. Lo cual es diferente ante la existencia de las culposas, donde se ejecuta la acción involuntariamente, o pudiese darse el caso de la presencia de negligencia, impericia o inobservancia para lo cual la misma Ley establece un régimen de reducción de la pena (p. 85).

De lo expuesto se desprende que el derecho ambiental es, ante todo, penal y, tal como se establecía en el Artículo 1 del recientemente derogado Código de Enjuiciamiento Criminal, "...también puede nacer acción civil para el efecto de las restituciones y reparaciones de que trata el Código Penal"; principio que consagra la determinación de la responsabilidad civil en materia de derecho penal ordinario, el cual también está expresamente incluido en la Ley Penal del Ambiente en su Artículo 20:

De todo delito contra el ambiente, nace acción penal para el castigo del culpable. También puede nacer acción civil para el efecto de las restituciones y reparaciones a que se refiere esta Ley. La acción penal derivada de los delitos previstos en esta Ley es pública y se ejerce de oficio, por denuncia o por acusación.

Queda claramente subordinada así la acción civil a la penal en materia de derecho ambiental, ya que el delito ambiental, sea cual sea su tipo, siempre acarrea acción penal, pero no necesariamente acción civil, y dependerá esta última del daño efectivo que con ocasión del delito se haya causado al ambiente. Es obligación de orden público determinar en cada caso la magnitud del daño y la responsabilidad civil derivada, tal como se establece en el Artículo 16 de la Ley Penal del Ambiente:

Se considera de orden público la obligación de restituir, reparar el daño o indemnizar los perjuicios causados al ambiente, por quienes resultaren responsables de los delitos previstos en esta Ley. A estos efectos, el tribunal practicará, aún de oficio, las diligencias conducentes a la determinación de la responsabilidad civil de quienes aparecieran como autores o partícipes en el delito.

De allí que la responsabilidad civil en materia de derecho ambiental no se deriva de ilícitos civiles, sino de delitos penales contra el ambiente. En consecuencia, no tiene sentido atribuir responsabilidad civil en esta materia sin que previamente se haya establecido una responsabilidad penal de la cual aquélla nace y se deriva.

En materia de responsabilidad civil nacida del delito ambiental, resulta

clarificadora la interpretación que hace **Mayaudón (1996)**, según la cual

...la Ley Penal del Ambiente regula aspectos generales acerca de la forma de restituir y reparar el ambiente dañado, como consecuencia de la acción delictuosa, lo que en manera alguna impide la aplicación de las reglas contenidas en el Título XI, Libro I del Código Penal, en cuanto no resulten contradictorias a lo señalado en la ley especial. Asimismo, cuando el Código Penal, aplicado primeramente en forma supletoria, no resuelva la situación planteada, se deberá acudir a las disposiciones del Código Civil en materia de responsabilidad por hecho ilícito (**p. 64**).

Ese criterio está claramente acogido en la propia Ley Penal del Ambiente, la cual expresa en su Artículo 64: “Las disposiciones de los Códigos Penal, Civil, de Enjuiciamiento Criminal y de Procedimiento Civil se aplicarán supletoriamente en cuanto no colidan con la presente Ley”.

Esto introduce en el derecho ambiental el principio de la “independencia de efectos”, consagrado en los artículos 113 y 114 del Código Penal, según el cual la extinción de la acción penal o de la pena no extingue la acción civil.

Y, por contra, la extinción de la acción civil o la efectiva reparación, restitución o indemnización civil no extingue la acción penal o la pena, a menos que se aplique el principio del “acuerdo reparatorio” consagrado en el Código Orgánico Procesal Penal, el cual reemplaza al Código de Enjuiciamiento Criminal y, por lo tanto, conforme al propio Artículo 64 de la Ley Penal del Ambiente, es aplicable supletoriamente en materia de delito ambiental.

Dicha aplicación sería para los delitos ambientales culposos. Pero, para los delitos ambientales dolosos existen dos posibles interpretaciones al respecto: **a)** hay cabida siempre al acuerdo reparatorio, independientemente del tipo delictual cometido, si se considera que el daño al medio ambiente es siempre de carácter patrimonial (patrimonio colectivo de la humanidad); **b)** no hay cabida al acuerdo reparatorio debido a que el daño al medio ambiente no es de carácter patrimonial, sino que lesiona un bien de interés colectivo tan valioso como la vida humana misma.

En este punto el autor únicamente puede plantear una solución de interpretación del Artículo 34 del Código Orgánico Procesal Penal que se basa en su propio y exclusivo juicio, a saber: **a)** en aquellos delitos ambientales dolosos donde se ocasione un daño al medio ambiente razo-

nablemente reversible por medios de intervención humana, habría cabida al acuerdo reparatorio debido a que el daño ocasionado a la humanidad (como sujeto pasivo último que se afecta del daño ecológico) podría ser anulado en sus efectos y, por lo tanto, sería posible restituir el medio ambiente (bien patrimonial colectivo) a las condiciones que tenía antes de la comisión del delito; **b)** en aquellos delitos ambientales dolosos donde se ocasione un daño al medio ambiente razonablemente irreversible por medios de intervención humana, no habría cabida al acuerdo reparatorio, debido a que el patrimonio colectivo de la humanidad (medio ambiente) sería imposible de restituir a las condiciones que tenía antes de la comisión del delito ambiental y, por lo tanto, no puede existir un acuerdo reparatorio cuando el patrimonio no puede ser restituido a la víctima por más que así lo desee el culpable.

Ahora bien, en la raíz misma de todo el movimiento jurídico en defensa del medio ambiente, que ha derivado en el actual derecho ambiental internacional y nacional ha imperado el principio universal de la “prevención del daño”, dado que la acumulación masiva de daños puntuales es capaz de alterar irreversiblemente los delicados equilibrios ecológicos que hacen posible la propia existencia de la humanidad.

...debe considerarse que el Derecho Ambiental, en su conjunto, es un Derecho básicamente preventivo, y sólo secundariamente reparador. En efecto, el principio preventivo se convierte en el mayor baluarte del Derecho ambiental -y en consecuencia, también del Derecho penal ambiental-, por cuanto sólo a través de la prevención, de la evitación del daño ambiental puede llegarse a una efectiva protección del medio. No debe olvidarse, a este respecto y desde una perspectiva político-criminal, que el menoscabo ambiental es, en la mayoría de los casos, difícil y costosamente reparable, cuando no absolutamente imposible (**Blanco, 1997, pp. 126-27**).

En tal carácter preventivo suele considerarse que la sanción penal del delito ambiental es represiva y, por lo tanto, no contribuye en realidad a esa “evitación del daño” a la que alude el Dr. Carlos Blanco Lozano, recién citado; tal como lo expresa **Crazut (1995)**:

La Ley que dentro del ordenamiento jurídico venezolano (Ley Penal del Ambiente) pretende regular la problemática concerniente a los daños ambientales (...) contiene un acentuado esquema represivo o sancionatorio antes que preventivo, lo cual difícilmente contribuye a hacer frente a los desastres que even-

tualmente se produzcan (p. 154).

E igualmente **Blanco (1997)**:

La tutela jurídica de los recursos naturales ha ido evolucionando desde unas pautas de actuación fundamentalmente represivas, basadas en la configuración de responsabilidades civiles, administrativas y penales, hacia unas pautas esencialmente preventivas, en las que se erige como idea rectora la de evitar el daño ambiental, y no ya las de reprimirlo y repararlo (p. 127).

Sin embargo, debe interpretarse la anterior afirmación de Blanco, en lo que toca a las responsabilidades penales, sólo como aquellas que han sido objeto de sanciones pecuniarias, como multas, ya que más adelante dicho autor plantea:

Por más que se quiera, las sanciones económicas, por sí solas, difícilmente pueden contribuir a una eficaz reparación de los perjuicios económicos. De ahí que las mismas hallan de ser complementadas a través de otros medios que necesariamente han de quedar recogidos en los Ordenamientos Punitivos. En consecuencia a lo que venimos apuntando, y considerando especialmente el carácter subsidiario de la misma, debe dotarse a la intervención penal en materia ecológica de un claro enfoque preventivo, fundamental en toda la órbita de la protección del ambiente, enfoque que debe ir mucho más allá de meros planteamientos retribucionistas (p. 129) (subrayado propio).

De allí que la sanción penal del daño ambiental no es efectiva para la “prevención del daño” si la misma se limita únicamente a “planteamientos retribucionistas”, como pueden serlo las multas, sino que es preciso incluir sanciones más severas, como son la suspensión de operaciones económicas y las penas privativas de libertad.

En sus inicios, la defensa del medio ambiente sólo contaba con instrumentos jurídicos que sancionaban una responsabilidad civil a los culpables, los cuales simplemente optaron por trasladar a sus costos de producción los montos que regularmente pagaban por daños sistemáticos al medio ambiente, con lo cual esos instrumentos legales nunca tuvieron el poder de prevención que hoy día se considera esencial para garantizar la conservación del medio ambiente. Si el derecho penal ambiental únicamente contempla sanciones pecuniarias para el delito ambiental, entonces ocurriría exactamente lo mismo.

De allí que, en total contradicción con la opinión expresada por **Cra-**

zut (1995), las sanciones penales severas, vale decir, las privativas de libertad o las suspensivas de actividad económica, son justamente las que contribuyen a otorgar “efectividad preventiva” a la Ley Penal del Ambiente, ya que dicha efectividad, a criterio del autor de este estudio, no debe enfocarse en el castigo puntual de una persona culpable que ya dañó al medio ambiente (lo cual es ciertamente, por consumado, ineficaz para proteger al medio ambiente), sino en que la posibilidad de recibir tal castigo es un elemento disuasivo (preventivo) para futuros transgresores.

Por lo tanto, la “prevención del daño” no sólo exige la sanción penal del delito ambiental, sino que además amerita que dicha sanción penal sea severa; espíritu evidentemente recogido en la Ley Penal del Ambiente donde, según se discutió anteriormente, el delito ambiental es primero penal y sólo secundariamente civil, y donde junto a la multa y otras penas menores, también están contempladas las penas privativas de libertad y otras de variada índole de finalidad claramente disuasiva, más que retributiva o reparadora del daño.

Ante tal contexto fundacional del derecho penal ambiental, el acuerdo reparatorio viene, en consecuencia y a criterio del autor de este estudio, a desvirtuar la intención de la Ley en ese sentido preventivo del daño ecológico.

Aun cuando la sanción civil de la responsabilidad penal es perfectamente posible, a la luz del principio del acuerdo reparatorio, ello atenta contra el espíritu preventivo de la Ley Penal del Ambiente, ya que, en última instancia, el acuerdo reparatorio se convierte en un mecanismo que permite a los culpables del delito ambiental trasladar los montos de “reparación del daño” a sus costos de producción, dejando totalmente ineficaz a ese instrumento jurídico en su finalidad preventiva del daño, cuyo espíritu es justamente el contrario: que la indemnización civil del daño no baste para redimir la responsabilidad por el delito ambiental, sino que sea solamente acumulativa a las penas por la responsabilidad penal.

Siendo el delito ambiental primariamente penal y sólo secundariamente civil, no debería haber cabida, en el espíritu de la Ley Penal del Ambiente, a la sanción civil de la responsabilidad penal.

La solución jurídica que avizora el autor de este estudio a la evidente contradicción entre el espíritu preventivo de la Ley Penal del Ambiente y la figura del acuerdo reparatorio prevista en el Código Orgánico Procesal Penal como instrumento supletorio a aquélla, estriba en conceptualizar el medio ambiente no como un patrimonio colectivo de la humanidad, sino

como la humanidad misma, es decir, no como una suerte de patrimonio material de las personas, sino como las personas mismas. Haciéndolo así, el medio ambiente adquiriría carácter de colectivo de personas y el daño que se le ocasione sería un daño de la misma naturaleza que el daño contra las personas (lesiones, invalidez, muerte...).

Al conceptualizar al medio ambiente no como un bien patrimonial, sino como un valor vital humano, se soluciona la contradicción, ya que el acuerdo reparatorio sólo tiene cabida para los delitos contra el patrimonio de las personas, y no sería el medio ambiente un patrimonio. Sin embargo, en el caso de delitos culposos siempre habrá cabida al acuerdo reparatorio, ya que este último es aplicable incluso al homicidio culposo, dado que el Artículo 34 del Código Orgánico Procesal Penal no discrimina entre los tipos de delitos culposos, sino que los abarca a todos: “Cuando el hecho punible recaiga sobre bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial o cuando se trate de delitos culposos, el juez podrá, desde la fase preparatoria, aprobar acuerdos reparatorios entre el imputado y la víctima...” (subrayado propio).

Comoquiera que sea, el autor considera que de todo lo discutido se desprende nítidamente que la obligación del juez en las causas ambientales es atribuir la responsabilidad penal y sancionarla conforme a la Ley Penal del Ambiente, a la par que, por acción del Ministerio Público o a instancia de parte, es también su obligación establecer la responsabilidad civil por el daño ambiental derivado del delito cometido y, en modo alguno, podrá hacer cesar la acción penal o la pena por la extinción de la acción civil, excepto al cesar la acción penal por reparación del daño (acuerdo reparatorio).

Este hallazgo inclina la balanza en favor de la tesis sostenida por el autor del presente estudio, según la cual:

El daño al ambiente entraña responsabilidad objetiva únicamente eximible en razón de fuerza mayor y, en tal sentido, está sujeto a sanción penal claramente tipificada por la Ley Penal del Ambiente. El objeto de dicha Ley es el ambiente *per se* y, por lo tanto, siempre habrá lugar a responsabilidad objetiva en caso de daño al ambiente. La misma Ley Penal del Ambiente estipula los mecanismos para la compensación material del daño, pero dicha compensación, salvo los casos previstos por la propia Ley, no exime de la responsabilidad penal. En caso de que el daño sea determinable con precisión razonable, así como el costo para la Nación representado en la restitución del

ambiente a su estado previo al daño, el Juez podría conceder el Acuerdo Reparatorio y extinguir la acción penal, previo consentimiento del Ministerio Público y oída la opinión de los expertos que deban ser consultados.

Por lo tanto, ni el CLC-69 ni el FONDO-71 pueden ser aplicados en sustitución de la Ley Penal del Ambiente, en lo que toca al establecimiento de la responsabilidad penal y su sanción, ya que dichos convenios internacionales no regulan esa materia, pues se circunscriben, en todo caso, a la materia civil.

El espíritu del Derecho Internacional Marítimo es proteger el medio ambiente como bien de interés colectivo objeto de tutela, pero no puede establecer sanciones penales porque el orden político-territorial mundial lo impide. Por ello deja a cada Estado la potestad soberana de aplicar las sanciones que considere pertinentes.

...el Estado ribereño tendrá un derecho reservado, sujeto a las normas de su régimen, para adoptar medidas a fin de prevenir, mitigar o eliminar peligros graves e inminentes para sus costas u otros intereses relacionados, de polución, o amenaza de polución, u otros casos de riesgos que sean provocados por actividades en el área (**Cuthber, cp. Aja, 1977, p. 36**).

El FONDO-71 no regula ni siquiera la materia civil y, en tal sentido, jamás podrá recurrirse al mismo para el establecimiento de la responsabilidad civil derivada del delito ambiental, por las razones que fueron discurtidas anteriormente en este artículo.

El CLC-69, sin embargo, debe ser objeto de mayor análisis, ya que al revisar su texto claramente se desprende que dicho Convenio Internacional sí regula la materia civil ambiental, contrario a lo que presume el autor en su Tesis y, por lo tanto, habiendo sido refrendado y ratificado por la República de Venezuela, es una Ley que tiene prelación sobre la Ley Penal del Ambiente, en la materia civil.

A.- Desamparo Civil del Medio Ambiente

El Artículo I del CLC-69, en su Párrafo 6, reza:

Para efectos de este Convenio:

6. "Daños Ocasionados por Contaminación" significa:

a) pérdidas o daños causados fuera del buque por la

impurificación resultante de las fugas o descargas de hidrocarburos procedentes de ese buque, donde quiera que se produzcan tales fugas o descargas, si bien la indemnización por deterioro del medio, aparte de la pérdida de beneficios resultante de dicho deterioro, estará limitada al costo de las medidas razonables de restauración efectivamente tomadas o que vayan a tomarse;

- b) el costo de las medidas preventivas y las pérdidas o los daños ulteriormente ocasionados por tales medidas.

(Subrayado propio).

Esa norma colide con las estipulaciones de la Ley Penal del Ambiente, según las cuales el daño ocasionado al medio ambiente *per se* siempre da lugar al nacimiento de acción penal y también puede dar lugar al nacimiento de acción civil para efectos de restituciones, reparaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar conforme al criterio de los expertos designados por el tribunal. Pero, el CLC-69 solamente da cabida a indemnización por daños que impliquen la pérdida de beneficios resultante, es decir, solamente para el “daño económico” (de agentes económicos) y no para el “daño ecológico” (del medio ambiente en sí mismo).

Esto introduce un claro desamparo civil del medio ambiente en la legislación venezolana vigente, ya que no puede promoverse las acciones civiles previstas en la Ley Penal del Ambiente que colidan con el Convenio Internacional CLC-69, que son en la práctica, según lo discutido anteriormente en este artículo, casi todos los daños que pudieran producirse a consecuencia del delito ambiental, debido a sus mecanismos de exoneración y a la definición claramente restringida de “daño ocasionado por contaminación”.

Y es obligatorio para Venezuela ceñirse al CLC-69 en materia de indemnización de daños ocasionados por contaminación, según se desprende del artículo III, párrafo 4 de dicho Convenio Internacional:

No podrá promoverse contra el propietario ninguna reclamación de indemnización de daños ocasionados por contaminación que no se ajuste al presente Convenio (...) no podrá promoverse ninguna reclamación de indemnización de daños ocasionados por contaminación, ajustada o no al presente Convenio, contra:

- a) los empleados o agentes del propietario ni los tripulantes;
- b) el práctico o cualquier otra persona que, sin ser tripulante, preste servicios para el buque;
- c) ningún fletador (comoquiera que se le describa, incluido el fletador de buque sin tripulación), gestor naval o armador;
- d) ninguna persona que realice operaciones de salvamento con el consentimiento del propietario o siguiendo instrucciones de una autoridad pública competente;
- e) ninguna persona que tome medidas preventivas;
- f) ningún empleado o agente de las personas mencionadas en los subpárrafos c), d) y e).

B.- Inacción Civil en contra de Persona Natural

Del mismo artículo III, párrafo 4 del CLC-69 recién citado, se desprende que la persona o personas naturales culpables del delito ambiental no pueden ser objeto de sanciones civiles indemnizatorias, como sería el caso, por ejemplo, del Capitán del buque Nissos Amorgos.

Ello no impide, sin embargo, la penalización por multa, ya que esta es una sanción penal, no civil, del delito ambiental, y el CLC-69 no regula la materia penal.

C.- Prescripción Acelerada de la Responsabilidad Civil

Aquí se presenta una contradicción tajante entre el CLC-69 y la Ley Penal del Ambiente, ya que el primero, en su artículo VIII establece:

Los derechos a indemnización previstos en este Convenio prescribirán si la acción intentada en virtud del mismo no es interpuesta dentro de los tres años a partir de la fecha en que ocurrió el daño. Sin embargo, no podrá interponerse ninguna acción después de transcurridos seis años desde la fecha del siniestro que causó el daño. Cuando este siniestro consista en una serie de acontecimientos el plazo de seis años se contará desde la fecha del primer acontecimiento.

Mientras que la Ley Penal del Ambiente, en su artículo 19 expresamente establece que las acciones civiles derivadas de dicha Ley prescribirán a los diez (10) años.

Podría, sin embargo, aducirse que el CLC-69, al definir de manera restringida el “daño ocasionado por contaminación”, excluye de su ámbito regulatorio todo “daño ambiental” no previsto en su artículo I, párrafo 6, lo cual justificaría la aplicación de las disposiciones de la Ley Penal del Ambiente para tales casos. En tal sentido, el CLC-69 regularía los montos y mecanismos para la indemnización del “daño económico” derivado del delito ambiental, mientras que la Ley Penal del Ambiente regularía los montos y mecanismos para la indemnización del “daño ecológico” (es decir, aquel que se perpetra contra el medio ambiente en sí mismo, independientemente de que haya también o no daños económicos a personas concretas).

Como quiera que sea, el autor de este estudio considera que lo discutido respecto al FONDO-71 evidencia la validez de la Tesis defendida en este estudio, según la cual dicho convenio internacional:

...no regula ni la materia penal ni tampoco la civil, ya que únicamente establece las condiciones y mecanismos para el funcionamiento del Fondo de 1971 y, en todo caso, es una ley a la que acuden los armadores para recibir la ayuda económica necesaria a fin de cumplir con la responsabilidad civil que el daño ocasionado al ambiente les impone. No puede, por lo tanto y conforme a la propia Constitución Nacional, privar el FONDO-71 sobre la Ley Penal del Ambiente, ya que si bien es prelativo por ser ley supranacional, la materia regulada no es la misma.

Sin embargo, en relación al CLC-69, y exclusivamente en lo que a la materia civil se refiere, los resultados de la discusión realizada evidencian la validez de la Antítesis del presente estudio, según la cual:

El CLC-69, por ser ley supranacional, debe ser aplicado preferentemente en los casos de derrames de hidrocarburos, y no la Ley Penal del Ambiente.

A menos que se postule la existencia de dos tipos de daños ambientales: el “daño económico” y el “daño ecológico”, donde el CLC-69 regularía el primero y la Ley Penal del Ambiente el segundo; pero, al ser concomitantes e inseparables ambos tipos de daños, aplicarían conjunta y simultáneamente tanto la Ley Penal del Ambiente como el CLC-69 para la sanción civil del delito ambiental.

CONCLUSIONES

- 1º El medio ambiente, *per se*, es un objeto de tutela por parte del Estado y el derecho está encargado de establecer las normas que permitan regular la conducta de las personas, naturales y jurídicas, en relación con dicho objeto tutelar. En tal sentido, el derecho ambiental, directamente o a través de normas en blanco que remitan a las normas penales y civiles, se encarga de definir tipos delictuales en relación al medio ambiente como sujeto pasivo del delito y establecer las correspondientes sanciones.
- 2º Está claramente subordinada la acción civil a la penal en materia de derecho ambiental, ya que el delito ambiental, sea cual sea su tipo, siempre acarrea acción penal, pero no necesariamente acción civil, y dependerá esta última del daño efectivo que con ocasión del delito se haya causado al ambiente. Es obligación de orden público determinar en cada caso la magnitud del daño y la responsabilidad civil derivada, tal como se establece en el Artículo 16 de la Ley Penal del Ambiente.
- 3º En el derecho ambiental tiene plena cabida el principio de la “independencia de efectos”, consagrado en los artículos 113 y 114 del Código Penal, según el cual la extinción de la acción penal o de la pena no extingue la acción civil. Y, por contra, la extinción de la acción civil o la efectiva reparación, restitución o indemnización civil no extingue la acción penal o la pena, a menos que se aplique el principio del “acuerdo reparatorio” consagrado en el Código Orgánico Procesal Penal, el cual reemplaza al Código de Enjuiciamiento Criminal y, por lo tanto, conforme al propio Artículo 64 de la Ley Penal del Ambiente, es aplicable supletoriamente en materia de delito ambiental.
- 4º Aun cuando la sanción civil de la responsabilidad penal es perfectamente posible, a la luz del principio del acuerdo reparatorio, ello atenta contra el espíritu preventivo de la Ley Penal del Ambiente, ya que, en última instancia, el acuerdo reparatorio se convierte en un mecanismo que permite a los culpables del delito ambiental trasladar los montos de “reparación del daño” a sus costos de producción, dejando totalmente ineficaz a ese instrumento jurídico en su finalidad preventiva del daño, cuyo espíritu es justamente el contrario: que la indemnización civil del daño no baste para redimir la responsabilidad por el delito ambiental, sino que sea solamente acumulativa a las penas por la responsabilidad penal.

- 5º El daño al ambiente entraña responsabilidad objetiva únicamente eximible en razón de fuerza mayor y, en tal sentido, está sujeto a sanción penal claramente tipificada por la Ley Penal del Ambiente. El objeto de dicha Ley es el ambiente *per se* y, por lo tanto, siempre habrá lugar a responsabilidad objetiva en caso de daño al ambiente. La misma Ley Penal del Ambiente estipula los mecanismos para la compensación material del daño, pero dicha compensación, salvo los casos previstos por la propia Ley, no exime de la responsabilidad penal. En caso de que el daño sea determinable con precisión razonable, así como el costo para la Nación representado en la restitución del ambiente a su estado previo al daño, el Juez podría conceder el Acuerdo Reparatorio y extinguir la acción penal, previo consentimiento del Ministerio Público y oída la opinión de los expertos que deban ser consultados.
- 6º Ni el CLC-69 ni el FONDO-71 pueden ser aplicados en sustitución de la Ley Penal del Ambiente, en lo que toca al establecimiento de la responsabilidad penal y su sanción, ya que dichos convenios internacionales no regulan esa materia, pues se circunscriben, en todo caso, a la materia civil. El FONDO-71 no regula ni siquiera la materia civil y, en tal sentido, jamás podrá recurrirse al mismo para el establecimiento de la responsabilidad civil derivada del delito ambiental.
- 7º Exclusivamente en lo que a la materia civil se refiere, el CLC-69, por ser ley supranacional, debe ser aplicado preferentemente en los casos de derrames de hidrocarburos, y no la Ley Penal del Ambiente, siendo esta última aplicable en carácter supletorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agudo F., E. (1990). "Ejercicio de la acción civil derivada del delito por el Fiscal el Ministerio Público", en Temas de Derecho Penal, IX.
- Aja, J. (1977). El Derecho del Mar. Las Nuevas Cuestiones del Derecho Internacional Marítimo. Santa Fe de Bogotá: Temis.
- Arteaga, A.; Luzardo, A.; Mayaudón, J.E.; Brown, S. y Belisario, F. (1996). Ley Penal del Ambiente. Exposición de Motivos y Comentarios. Caracas: Vadell Hermanos.

- Blanco L., C. (1997).** El delito ecológico. Manual operativo. Madrid: Montecorvo.
- Centeno, J.L. (1997).** “Jueves Negro en Venezuela”, en Internet: s/d. E-mail: Jcenteno@ciens.ula.ve.
- Crazut J., C.M. (1995).** La nueva responsabilidad por contaminación del mar en la legislación venezolana. (Tesis de Grado). Caracas: Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM), Especialización en Comercio Marítimo Internacional, Mención Derecho Marítimo.
- De la Torre V., E. y Navarro de A., R. (1988).** Metodología de la Investigación Bibliográfica, Archivística y Documental. (1ra. ed.). México: McGraw-Hill.
- De Marsico, A. (1955).** Lecciones de derecho procesal penal. (3ra. de.). Nápoles: Dott.
- Florian, E. (1995).** Elementos de derecho procesal penal. Barcelona: Bosch.
- Glass, G.V. y Stanley, J.C. (1980).** Métodos estadísticos aplicados a las ciencias sociales. Madrid: Dossat.
- Hernández S., R.; Fernández C., C. y Baptista L., P. (1991).** Metodología de la Investigación. (1ra. ed.). México: McGraw-Hill.
- IUCN-WWF-FUDENA (1991).** Cuidar la Tierra: Una Estrategia para el Futuro de la Humanidad. Caracas: autor.
- Kerlinger, F.N. (1985).** Investigación del comportamiento: técnicas y metodología. (2da. ed.). México: Interamericana.
- Leone, G. (1968).** Derecho Procesal Penal. (7ma. de.). Nápoles: Dott.
- Lunde, D. (1997).** Reuter - Agencia de Noticias de Atenas (11/08/1997). En Internet: <http://ad.doubleclick.net/adi/altav>.
- Magariños de M., M.J. (1992).** “La codificación del derecho ambiental”. En Revista del Derecho Industrial, Año 14, No. 41, pp. 451-69. Buenos Aires: Depalma.
- Mayaudón, J.E. (1996).** “La responsabilidad y la acción civil derivadas del delito ambiental”, en Arteaga, A.; Luzardo, A.; Mayaudón, J.E.; Brown, S. y Belisario, F. (1996): Ley Penal del Ambiente. Exposición de Motivos y Comentarios. Caracas: Vadell Herma-

nos, pp. 47-69.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1996). Fondos Internacionales de Indemnización de Daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos, Manual de Reclamaciones. (5ta. ed.). Londres: autor.

República de Venezuela (1979). Ley Orgánica del Ambiente. Caracas: Congreso de la República.

República de Venezuela (1998). Código Orgánico Procesal Penal. Caracas: Congreso de la República.

República de Venezuela (1992). Ley Penal del Ambiente. Caracas: Congreso de la República.

República de Venezuela (1991). Ley Aprobatoria del Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos (FONDO-71) y sus protocolos de Enmiendas de 1976 y de 1984. Caracas: Congreso de la República.

Reuter - Agencia de Noticias de Atenas (11/08/1997). "Venezuela criticada por tratamiento del Capitán griego", en Internet: <http://ad.doubleclick.net/adi/altav>.

Rodríguez R., S.L. (1997). Mecanismos jurídicos de la protección ambiental. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda.

Silva C., H. (1996). La Ley Penal del Ambiente. Análisis y Comentarios. Caracas: Agenda XXI Fondo Editorial.

Sosa, C. y Quintero, O. (1983). Derecho Penal. Caracas: UCV.

Institucionales

Síntesis Ejecutiva del Proyecto de Creación de la Universidad Nacional
Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR) ✦

Por: Luis Enrique Gavazut Bianco ✦

RESUMEN

La antigua meta del Instituto Universitario de la Marina Mercante (IUMM) de convertirse en Universidad -por diversas razones institucionales-, se ha tornado en una realidad inminente gracias a la conjugación de la visión estratégica del IUMM, las necesidades de desarrollo del naciente Estado Vargas y la política exterior del Gobierno Nacional en materia de integración regional con los países, estados y territorios de la Cuenca del Caribe. De tal confluencia de propósitos, surgió el Proyecto para la Creación de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR), para cuya concepción, diseño y desarrollo fue designada en acto público celebrado el 4 de junio de 1999 en la Sala Plenaria de la Biblioteca del IUMM-ENV, una Comisión Oficial, conformada por cuatro miembros: dos (02) representantes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y dos (02) representantes de la Gobernación del Estado Vargas. Hasta el momento, el trabajo de la Comisión ha consistido en la preparación del Estudio de Factibilidad y su posterior consignación ante

✦ Síntesis ejecutiva del Estudio de Factibilidad encomendado a la Comisión Designada para la Creación de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (MTC / Gobernación del Estado Vargas), y presentado a la consideración del Consejo Nacional de Universidades (CNU) en el mes de julio de 1999 por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ente de adscripción oficial del Instituto Universitario de la Marina Mercante (IUMM). Miembros de la Comisión: Prof. Miguel López G. (MTC), Prof. Ventura Echandía (Gob. Edo. Vargas), Prof. Manuel Camero (Gob. Edo. Vargas), Cap./Alt. José Larrañaga (MTC).

✦ Presidente de la firma Servicios Corporativos NeoAnálisis, C.A. Editor del Web Site de la EESMM en la Internet. Co-editor de la Revista DOCTUM. Coordinador Externo de Tecnologías Avanzadas de Enseñanza-Aprendizaje en la EESMM. Coordinador del Estudio de Factibilidad para la Creación de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UMENAR).

el Consejo Nacional de Universidades (CNU) para su correspondiente aprobación, estando previsto por parte del Ejecutivo Nacional decretar la creación de la UNEMAR para finales del mes de noviembre de 1999. En este artículo se presenta la Síntesis Ejecutiva del Estudio de Factibilidad presentado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ente de adscripción oficial del IUMM, ante el CNU a finales del mes de julio de 1999.

PALABRAS CLAVE: Integración Regional Caribeña, Curriculum de Dimensión Regional, Universidad del Caribe, Universidad Marítima, Turismo, Transporte Marítimo, Comercio Internacional, Cultura Física.

ANTECEDENTES

Ha surgido en Venezuela una iniciativa que conjunta la buena voluntad de la Presidencia de la República, la Gobernación del Estado Vargas, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, para crear en nuestro país una **Universidad Regional Caribeña**.

Es así como nace el proyecto para la creación de la **Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR)**, cuya sede estará ubicada en Catia La Mar, en las instalaciones que, idóneas para ello, opera actualmente el Instituto Universitario de la Marina Mercante, Escuela Náutica de Venezuela (IUMM-ENV), y cuya materialización esperan las instancias gubernamentales antedichas concretar para el mes de noviembre de 1999, durante la Primera Cumbre de Gobiernos Regionales, Alcaldías y Universidades del Caribe, a celebrarse en el Estado Vargas del 21 al 24 de noviembre.

El ciudadano Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, ha hecho ya del conocimiento de la opinión pública nacional e internacional su compromiso con la promulgación de la UNEMAR durante ese evento, como demostración concreta de la firme voluntad de Venezuela para llevar adelante, de manera acelerada, el proceso de integración de los países, estados y territorios de la Cuenca del Caribe.

El ciudadano Ministro de Educación, Héctor Navarro, ha manifestado su incondicional apoyo al proyecto.

El ciudadano Gobernador del Estado Vargas, Mario Alfredo Laya, comprometido de manera muy especial con el proyecto, por los benefi-

cios sociales y económicos que del mismo se desprenden para la población del Estado Vargas, asignó los fondos necesarios para su elaboración, a fin de que fuese presentado el proyecto, dentro del escaso tiempo disponible, a la consideración del Consejo Nacional de Universidades (CNU) para su buena pro.

El ciudadano Director General Sectorial de Transporte Acuático del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, José Lombardo Fortoul, a cuya dependencia se encuentra adscrito el Instituto Universitario de la Marina Mercante, Escuela Náutica de Venezuela (IUMM-ENV) y su Dirección de Postgrado, la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM), con sede en Los Palos Grandes, Caracas, ha manifestado públicamente su incondicional apoyo y compromiso con este proyecto, designando, en Acto celebrado el 4 de junio de 1999 en la Sala Plenaria de la Biblioteca del IUMM-ENV, y conjuntamente con el ciudadano Gobernador del Estado Vargas, la Comisión para la Creación de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR), constituida por dos (2) representantes de la Gobernación del Estado Vargas (Profesor Ventura Echandía y Profesor Manuel Camero) y dos (2) representantes de la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (el Director de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, Miguel López García, y el Subdirector de la Escuela Náutica de Venezuela, José Larrañaga).

El ciudadano Director del Instituto Universitario de la Marina Mercante, Escuela Náutica de Venezuela (IUMM-ENV), Pedro Julián Caraballo, ha manifestado públicamente su incondicional apoyo al proyecto.

El ciudadano Director de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM), Miguel López García, ha manifestado públicamente su incondicional apoyo al proyecto, y es uno de los cuatro miembros que conforman la Comisión para la Creación de la UNEMAR.

Finalmente, el ciudadano Manlio Sardi, de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) manifestó públicamente la mejor colaboración de su Despacho en cuanto a la orientación e información que fuesen necesarias acerca de los aspectos técnicos y normativos de los diferentes procesos implicados en la elaboración del presente proyecto, a fin de que fuese presentado ante el Consejo Nacional de Universidades (CNU), instancia que para la fecha de elaboración del presente artículo no ha emitido aún su pronunciamiento oficial.

INTRODUCCION

La Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR) se inserta como acción concreta de Venezuela para el logro de la cooperación e integración entre los estados, países y territorios de la Cuenca del Caribe, en el marco de los procesos de integración regional en marcha y de la política exterior de Venezuela en esa dirección. Una acción que incluso es un mandato de ley obligatorio para Venezuela, largamente demorado y sistemáticamente incumplido, según se desprende de la Ley Aprobatoria del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, celebrado en México el 19 de julio de 1974 y promulgado como ley de la República por el Congreso Nacional en la Gaceta Oficial No. 31.015 del viernes 2 de julio de 1976, cuyo Artículo 2, Ordinal 1, Literal a), reza:

Los Estados contratantes declaran su voluntad de:

a) Procurar la utilización común de los recursos disponibles en materia de educación, poniendo sus instituciones de formación al servicio del desarrollo integral de todos los pueblos de la región...

Las características institucionales y curriculares que han sido diseñadas en el presente proyecto para la UNEMAR, se desprenden de las políticas que vienen orientando los procesos de integración de los Países, Estados y Territorios de la Cuenca del Caribe, actualmente agrupados por virtud del Convenio Internacional Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), firmado el año de 1995, en Puerto España, Trinidad y Tobago, durante la celebración de la histórica Primera Cumbre de los Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados, Países y Territorios de la AEC, por 25 naciones que figuran como Estados Miembros y Miembros Fundadores, estando abierta a la adhesión de nuevos Estados Asociados.

Los países, estados y territorios de la llamada Cuenca del Caribe ocupan el cuarto lugar entre las agrupaciones económicas mundiales - a saber, la Unión Europea, el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (ALCA) y el Bloque Asiático - con un mercado de 200 millones de personas. El PIB total es de US\$ 500 mil millones aproximadamente y los países miembros conjuntan una capacidad exportadora e importadora por el

orden de US\$ 80 mil millones y US\$ 100 mil millones, respectivamente.

Tras cuatro años de funcionamiento de la AEC, se celebró en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, del 16 al 17 de abril de 1999, la Segunda Cumbre de los Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados, Países y Territorios de la Asociación de Estados del Caribe, adoptándose una trascendental Declaración y Plan de Acción.

En dichos documentos, así como en las declaraciones de principios, discursos de apertura y demás documentos oficiales emanados de la AEC, se ha señalado con insistencia la enorme importancia de la educación, en todos sus niveles, como extraordinario medio para favorecer los procesos de integración; criterio que, para el caso de la educación superior, quedó formalmente asentado en el Informe Final de la Primera Reunión de Autoridades Universitarias de los Países Miembros de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la ciudad de La Habana, Cuba, del 2 al 5 de febrero de 1998.

Entre los temas debatidos en esa reunión por las autoridades y demás representantes de 21 países de la región (rectores, vicerrectores y otros funcionarios de universidades caribeñas, así como ejecutivos de organizaciones universitarias y representantes de Ministerios de Educación), destaca: "el papel de las universidades caribeñas en el desarrollo de los países de la región", respecto al cual se manifestó textualmente:

Algunas de las intervenciones, no obstante reconocer los esfuerzos que ha hecho la región a través de diversas organizaciones regionales por crear espacios para vincular formas de cooperación e interacción entre los centros de enseñanza, señalaron que estos aún son insuficientes. Se enfatizó la necesidad de crear espacios para la reflexión y el análisis que permitan instrumentar diferentes formas de cooperación. Se propuso concretamente la posibilidad de constituir un foro permanente de autoridades universitarias del Caribe, que solicite su admisión como Actor Social en la A.E.C.. Ello ofrecería a las universidades de la región la posibilidad de coadyuvar al logro de los objetivos de concertación y cooperación, que se han trazado los gobiernos de sus Estados miembros.

Se indicó la necesidad de redefinir el concepto de desarrollo y el papel que deben desempeñar las universidades caribe-

ñas para contribuir a esa redefinición. Para ello no es sólo necesario el conocimiento, sino debe tenerse en cuenta una verdadera comprensión de la vocación caribeña.

La importancia de eliminar las barreras lingüísticas para facilitar el intercambio y la cooperación, así como de lograr una mayor articulación entre los distintos niveles de educación, fue analizado en el debate. Se propuso una nueva concepción de la educación terciaria no restringida a lo académico y redefinida a partir de los retos creados por la globalización y los nuevos tratados económicos.

Se planteó que los centros de educación superior deben asumir un papel protagónico en la educación ambiental, con la creación de programas de adiestramiento e investigación científica, los cuales son de vital interés para los países de la región. Se planteó además, revitalizar la colaboración entre las universidades caribeñas con el propósito de llevar a cabo proyectos conjuntos.

Entre las políticas emanadas de la AEC para el desarrollo sustentable de la región que son de particular pertinencia para configurar la visión estratégica institucional y curricular de una Universidad Regional Caribeña, destacan:

- Dimensión **regional** de la educación superior.
- Nueva concepción de la educación superior como **agente activo** en los procesos de globalización y los nuevos tratados económicos, más allá de lo meramente académico.
- El papel crucial de la educación superior para el fortalecimiento de la identidad cultural de nuestros pueblos, a través del desarrollo de conocimientos y metodologías sobre la incorporación de elementos de nuestro **patrimonio cultural** en la educación.
- La importancia de eliminar las **barreras lingüísticas** para facilitar el intercambio y la cooperación.
- El papel protagónico que debe asumir la educación superior en relación con la educación **ambiental**.

- El fomento de la cooperación interuniversitaria, particularmente en lo relacionado con el desarrollo de programas para capacitar recursos humanos en el sector **turístico**.
- La realización de actividades de capacitación de operadores marítimos y formación de recursos humanos para todas las actividades implicadas en el **transporte marítimo**.
- El desarrollo de programas de capacitación con el apoyo de los organismos especializados e instituciones académicas, con especial énfasis en la preparación de equipos profesionales de negociadores en las disciplinas **comerciales**, tanto a nivel del sector público como del sector privado.
- El diseño de **programas académicos comunes** a las instituciones de educación superior de la región para facilitar el **intercambio de estudiantes y profesores**, contribuir a elevar la calificación de nuestros recursos humanos y las categorías científicas de los claustros, además de la organización de programas para el dominio de los idiomas de la región. Todo lo cual establece como prioridad los esfuerzos tendentes a la promulgación de **normas regionales de equivalencia y acreditación de títulos**.
- La creación y consolidación de una **cultura científica y tecnológica** en todos los niveles sociales de manera que se generen las condiciones para la permanente modernización de nuestros pueblos.
- La realización de todos los esfuerzos necesarios para introducir en la educación superior de la región las **Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación** (NTIC), de manera que la brecha entre nuestros países y los desarrollados no sea aún más grande, teniendo en cuenta el aspecto humanístico y tecnológico.
- Las universidades deben promover la producción de hipertexto, multimedia y bases de datos para la actividad docente, los servicios de información y la preservación y **difusión del patrimonio documental caribeño**, mediante acuerdos nacionales y multinationales entre las Instituciones de Educación Superior, y la realización de actividades académicas conjuntas basadas en las NTIC.

- El fomento de la utilización de las NTIC en los programas de **educación a distancia**, en especial en las universidades más pequeñas de la región del Caribe, que muestran interés en la aplicación de estas tecnologías.

Todas esas políticas vinculan armónicamente a la educación superior con los procesos de desarrollo sustentable de la región del Caribe, los cuales se centran en torno a la expansión del intercambio comercial intraregional, el desarrollo de la industria turística y la expansión de las actividades de transporte internacional marítimo y multimodal.

El desarrollo integrado regional demanda nuevos cuadros de profesionales capaces de gestionar y operar los procesos integracionistas y los proyectos y programas multinacionales, así como suplir la demanda de recursos humanos que se derivará de: **a)** el incremento del comercio internacional intraregional, con todos los trámites y normas comerciales y aduanales de dimensión regional; **b)** el desarrollo de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe (ZTSC); **c)** la protección ambiental del Mar Caribe; **d)** el desarrollo del transporte multimodal de dimensión regional caribeña; **e)** el desarrollo portuario regional; **f)** la explosión previsible de la demanda regional de servicios de transporte marítimo de carga y pasajeros; **g)** la gestión y operación de procesos de dimensión regional, como los servicios regionales de rescate y prevención de accidentes; **h)** la formulación e instrumentación de normas regionales de vigilancia, inspección y certificación de medios de transporte marítimo y aéreo; **i)** la gestión de proyectos y programas de transferencia en ciencia y tecnología; **j)** la explotación comercial sustentable de los recursos naturales renovables del Mar Caribe; **k)** la explosión previsible en la demanda de servicios de asesoría y representación legal en materia de derecho internacional vinculado al turismo, transporte, comercio y, en general, las actividades económicas regionales; y, entre otros muchos, **l)** la explosión previsible de la demanda de profesionales en cultura regional caribeña: etnología, musicología, artes escénicas, bellas artes, literatura, y no por mencionarse de último la menos importante, cultura física, tanto en educación física, como en deporte y recreación.

De allí que las nuevas realidades que emergen de los procesos integracionistas de los países, estados y territorios de la Cuenca del Caribe, generan demanda de nuevos profesionales en esas áreas definidas co-

mo prioritarias, la cual, a su vez, genera demanda de nuevas carreras.

En el contexto de la dimensión regional caribeña cobran significado muy real, profesiones vinculadas al Turismo Regional Caribeño, el Transporte Marítimo, la Ingeniería Ambiental y la Cultura Caribeña, entre otras, cuya oferta universitaria actual a nivel de cada nación integrante es inexistente o únicamente presente en algunos cursos aislados de postgrado; pero cuya demanda potencial insatisfecha irá creciendo gradualmente en la medida en que se profundicen y consoliden los objetivos trazados por los Jefes de Estado de nuestros países.

Por otra parte, aspectos como la educación intercultural multilingüe, los programas de formación regionales con acreditación regional de los títulos otorgados, el intercambio estudiantil y docente, la difusión del patrimonio documental caribeño y la incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación para transformar el rol del docente tradicional hacia el de facilitador del aprendizaje, así como apoyar la educación virtual y a distancia, no son simples elementos nuevos que hay que incorporar dentro de la universidad tradicional, sino auténticos factores que configuran una nueva visión, un nuevo concepto de la universidad de cara al siglo XXI: la **Universidad Regional Caribeña**.

LA VISION INSTITUCIONAL Y CURRICULAR

Es así como, derivada de manera armónica y natural de las políticas públicas de más alto nivel, tanto nacionales como regionales, se configura la visión estratégica institucional y curricular de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe, así como la oferta proyectada de nuevas carreras; puntos de partida y ejes nucleares en torno a los cuales ha sido concebido, estructurado y desarrollado el Estudio de Factibilidad para su creación, partiendo de la transformación del actual Instituto Universitario de la Marina Mercante, Escuela Náutica de Venezuela y Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante.

Está previsto impartir, desde el mes de septiembre del año 2000, las siguientes nuevas carreras, cuyo diseño académico detallado será próximamente presentado al Consejo Nacional de Universidades para su debida aprobación:

- Licenciatura en Administración:

- ◇ Mención Comercio Internacional.
- ◇ Mención Turismo.
- ◇ Mención Transporte.
- Licenciatura en Cultura Física:
 - ◇ Salida Intermedia: TSU en Educación Física.
 - ◇ Mención Recreación.
 - ◇ Mención Deporte.
- Ingeniería Ambiental.

La Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNE-MAR) es una institución pública de educación superior, concebida bajo cinco enfoques complementarios: experimental, marítimo, regional varguense, regional caribeño y formación para el desarrollo económico y social focalizado.

- Experimental: se experimentará un nuevo modelo organizacional que haga posible un mejor y más racional uso de los recursos. De esta forma, todo lo que se desarrollará en la Universidad, desde su estructura organizativa hasta la metodología de aprendizaje se evaluará constantemente, a través de auditorías académicas, que permitan monitorear su grado de eficacia, constituyéndose la experimentalidad, más que en un estatus jurídico, en una actitud, tanto de las autoridades como del resto de la comunidad consciente de que para lograr los objetivos trazados será necesario realizar ajustes y cambios permanentes en el desarrollo de la organización.
- Marítimo: por su aquilatada trayectoria en formación náutica, la oferta actual de carreras, su ubicación geográfica y las necesidades del desarrollo económico sustentable, la Universidad se concibe como una institución de formación por el mar y para el mar, elemento que estará claramente reflejado en el curriculum de todas las carreras, no sólo las específicamente náuticas. Así, la Administración, Mención Turismo, tendrá una orientación hacia el turismo marítimo (turismo de crucero) y turismo de playa; la Administración, Mención Comercio Internacional, tendrá una orientación hacia el comercio marítimo internacional; la Administración, Men-

ción Transporte, tendrá una orientación hacia el transporte marítimo; la Ingeniería Ambiental, tendrá una orientación hacia la prevención y combate de la contaminación marino-costera, frente a derrames de hidrocarburos y descargas urbanas; la Cultura Física, Mención Recreación, tendrá una orientación hacia las actividades recreativas en soporte del turismo marítimo y de playa; la Cultura Física, Mención Deporte tendrá una orientación hacia los deportes acuáticos y de playa. Esta orientación marítima del curriculum no significa especialización, sino énfasis en determinadas áreas de aplicación que responden a las necesidades planteadas por el desarrollo económico sustentable a través del turismo, el comercio internacional y el transporte.

- Regional Varguense: la Universidad se concibe en estrecha armonía e interrelación con su entorno social, económico y cultural, específicamente en el Estado Vargas, orientando su oferta de carreras y sus actividades de extensión en pro del desarrollo de dicha región, no solamente por la formación universitaria de su población, sino por la influencia directa e indirecta de la Universidad en la economía varguense.
- Regional Caribeño: la Universidad se concibe como una institución que sirva de puente educativo y cultural entre Venezuela y los países, estados y territorios de la cuenca del Caribe, favoreciendo el intercambio y movilidad de estudiantes y docentes a nivel regional, para lo cual se constituirá en punta de lanza en los esfuerzos de creación de pautas comunes curriculares y de reconocimiento de titulaciones. Por otra parte, el curriculum de todas las carreras tendrá una orientación de dimensión regional caribeña, a fin de egresar los recursos humanos que demandan las políticas de desarrollo en el marco de los procesos de integración. Nuevamente, conviene aquí acotar que la orientación curricular de dimensión caribeña, así como la orientación curricular marítima, no constituyen especializaciones del curriculum, las cuales limitarían las posibilidades profesionales de los egresados; pero sí constituyen componentes curriculares que derivan de la visión estratégica de la UNEMAR como Universidad estrechamente vinculada a su entorno y a las demandas sociales y económicas que plantea el desarrollo de Venezuela.

- Formación para el Desarrollo Económico y Social Focalizado: la oferta de carreras de la UNEMAR estará dirigida hacia el desarrollo económico y social del país, pero no con un carácter general o pretendiendo englobar todas las dimensiones de dicho desarrollo. Es por ello que la oferta estará focalizada hacia aquellas áreas del desarrollo económico y social que se vinculan con el mar y con los procesos de integración regional caribeña, fundamentalmente en la trilogía de áreas de actividad económica que han sido reconocidas por la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y por nuestro país, como prioritarias por su elevado potencial: turismo-comercio internacional-transporte.

POLITICAS INSTITUCIONALES

De esa concepción estratégica de la UNEMAR, se desprenden a su vez un conjunto de políticas que orientaron la elaboración del Estudio de Factibilidad, a saber:

- La UNEMAR orientará su oferta de carreras, así como el curriculum de las mismas, de tal forma que se logre la formación de profesionales pertinentes para el desarrollo económico (sustentable), social y cultural del Estado Vargas, Venezuela y la región del Caribe, especialmente en la trilogía estratégica representada por el turismo, el comercio internacional y el transporte de mercancías y pasajeros; suministrando con ello los recursos humanos necesarios para el éxito de los planes de desarrollo del Estado Vargas y de la nación, y los procesos de integración regional caribeña.
- La UNEMAR, a través de la Licenciatura en Cultura Física, Mención Deporte, promoverá la masificación y democratización de deportes acuáticos y de playa que hasta ahora han sido elitescos en nuestro país, favoreciendo con ello su difusión y explotación en favor del desarrollo bio-psico-social integral de la juventud varguense, venezolana y caribeña, contribuyendo así a la disminución de los índices de delincuencia juvenil, consumo de drogas y otros fenómenos de desviación social que amenazan la viabilidad misma del pacto social en democracia.
- La UNEMAR orientará sus actividades de extensión y sus políticas de adquisiciones de bienes y servicios en estímulo directo e indi-

recto del desarrollo del Estado Vargas, enfatizando la especial importancia de favorecer a las microempresas, pequeñas y medianas industrias de la región.

- La UNEMAR no ofertará carreras ni orientará el curriculum de las mismas por tradición o enfoques desvinculados de la realidad económica, social, educativa, cultural, científica y tecnológica del Estado Vargas, el país y la región del Caribe, focalizándose como parte de su visión estratégica hacia las dimensiones marítima y caribeña.
- La UNEMAR promoverá activamente el desarrollo e instrumentación de normas comunes en los países, estados y territorios de la cuenca del Caribe, relativas al reconocimiento de títulos.
- La UNEMAR promoverá activamente los procesos de intercambio y movilidad estudiantil y docente entre las universidades de la región del Caribe.
- La UNEMAR instrumentará en todas sus carreras un fuerte componente curricular para el aprendizaje del idioma inglés. Esto se desprende de la orientación de los profesionales egresados hacia la región del Caribe, favoreciendo con ello la factibilidad de su internacionalización.
- La UNEMAR dispondrá de la infraestructura e instalaciones necesarias para albergar a estudiantes provenientes del extranjero, a través de residencias estudiantiles *in campus*.
- La UNEMAR, consciente de los avances tecnológicos y la importancia de su aprovechamiento para el desarrollo económico, social, cultural, educativo, científico y tecnológico, incorporará plenamente las denominadas Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC), en sus funciones de docencia e investigación.
- La UNEMAR, soportada en las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, instrumentará sus planes de estudio bajo la modalidad de educación a distancia, promoviendo con ello la superación de las limitaciones geográficas y de infraestructura física, y favoreciendo el logro de sus metas de internacionalización. Las carreras se impartirán en forma presencial y el Consejo Uni-

versitario determinará los componentes curriculares de cada una que, adicionalmente, podrán impartirse a distancia, así como las normas académicas y de evaluación que regirán para esta modalidad.

- La UNEMAR, a fin de favorecer el logro de sus metas institucionales, incluirá en el Consejo Superior a representantes de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Mercado Común del Caribe (CARICOM), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Gobernación del Estado Vargas, entre otras instituciones al logro de cuyas metas contribuye la Universidad. No será la UNEMAR así una institución desvinculada de la sociedad a la cual sirve, como especie de isla autónoma del saber, sino una institución por y para la sociedad.
- La UNEMAR, consciente de la severa crisis económica por la que atraviesa el país, promoverá activamente la instrumentación de iniciativas que permitan la generación de ingresos propios, sin menoscabo de su naturaleza pública y gratuita. Gestionará la obtención de subsidios y donaciones de parte de organismos nacionales e internacionales y fortalecerá, como funciones de primaria importancia, a la extensión universitaria y el postgrado.
- La UNEMAR tendrá como prioridad indispensable para el éxito de sus metas institucionales, la excelencia docente; para lo cual instrumentará el programa permanente de excelencia docente, con incentivos concretos al desarrollo docente y de investigación. Igualmente, se instrumentará el programa de captación de magisters y doctores, teniendo como norte a mediano plazo, la consolidación del plantel docente en un mínimo de 70% de magisters y 20% de doctores en todas las carreras.
- La UNEMAR, consciente de que el insumo fundamental para la docencia y la investigación de nivel universitario es la información, dará prioridad de carácter estratégico a la adquisición, elaboración y difusión de productos de información científica y tecnológica. A este respecto, se instrumentará el proyecto de productos y servicios de información en estrecha vinculación con el proyecto de incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de consolidar a mediano plazo la biblioteca virtual de la Universidad, con una dotación de primera línea en apoyo de la

docencia y la investigación.

- La UNEMAR, a fin de garantizar la calidad de todos sus procesos, evitando con ello incurrir en los mismos errores e ineficiencias que han caracterizado a las universidades latinoamericanas, implantará un sistema de aseguramiento de la calidad, bajo la norma ISO 9002, para lo cual la experiencia con que cuenta en este aspecto la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM), próximo Vicerrectorado de Investigación y Postgrado de la UNEMAR, será fundamental.
- La UNEMAR prestará especial importancia a las actividades de investigación y postgrado, a fin de garantizar la excelencia institucional, y procurar fuentes alternas de financiamiento a través de actividades de consultoría, estudios técnicos, innovaciones tecnológicas, entre otras. Para el éxito de esta política la UNEMAR capitalizará el enorme potencial representado por las actividades de investigación universitaria, tanto de docentes como de estudiantes, y destinará los recursos necesarios en apoyo de la función de investigación.

PREDISEÑO ACADEMICO DE LAS NUEVAS CARRERAS

El prediseño académico de las carreras nuevas a ser impartidas a partir del mes de septiembre del año 2000 se elaboró, a efectos del Estudio de Factibilidad, con base en una extensa consulta a expertos y revisión de diferentes diseños curriculares, tanto a nivel nacional como internacional; incorporándose además los siguientes elementos esenciales que se desprenden de la concepción estratégica y políticas establecidas para la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR):

- Por razones extensamente discutidas en el Estudio de Factibilidad, el curriculum de todas las carreras tiene una orientación de dimensión regional caribeña, al igual que marítima; desarrolladas mediante asignaturas de clara vinculación con una u otra, particularmente en los ciclos de profesionalización.

- La dimensión regional varguense, está vinculada a la política de extensión universitaria, pero también está reflejada en el diseño curricular de todas las carreras de la UNEMAR, ya que los planes de estudio incluyen un requisito obligatorio para otorgar el grado académico, como es el Servicio Social Comunitario Obligatorio. Esto permitirá contribuir al desarrollo de los programas sociales, educativos y culturales del Estado Vargas, como aporte de la Universidad dentro de la comunidad en la cual se inserta. Por otra parte, la finalidad de este requisito obligatorio es, desde el punto de vista académico, contribuir a la formación integral de la personalidad de los futuros profesionales, desarrollando en ellos los valores fundamentales de la democracia y la vocación de servicio.
- Permitir al estudiante asumir por sí mismo la responsabilidad de sus estudios, a fin de favorecer, entre otros: **a)** el desarrollo integral de la personalidad; **b)** la mejor adecuación a los intereses vocacionales dentro de la profesión; **c)** la elevación de la calidad de los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje. Esto se espera lograr incorporando en el plan de estudio de cada carrera una carga importante de asignaturas electivas, incluso desde los primeros semestres.
- Formar profesionales bilingües, lo cual: **a)** representa un valor agregado de gran relevancia para el ejercicio profesional en general; **b)** permite acceder a un universo de fuentes bibliográficas no limitado por la barrera idiomática, elevándose con ello la calidad de los resultados institucionales, tanto en el ámbito académico como en la investigación; **c)** facilita considerablemente la obtención de un empleo de mejor remuneración y jerarquía, tanto a nivel nacional como internacional; **d)** facilita el aprovechamiento cabal de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; **e)** promueve la interacción entre las diferentes culturas de los países, estados y territorios del Caribe, que estarán representadas por estudiantes de diferentes nacionalidades congregados en el seno de la UNEMAR; **f)** permite la masificación del idioma inglés (y en el futuro el francés también) en la población juvenil universitaria del Estado Vargas, contribuyendo con ello al efectivo desarrollo de la industria turística nacional, dado que un elemento fundamental para el éxito del turismo es lograr vencer la barrera idiomática entre la población receptora y los turistas. Por todo ello, en la UNEMAR se dará una gran importancia a la enseñanza de la Segunda Lengua (en principio el inglés, para los estudiantes de habla his-

pana, y el español, para los de habla inglesa o francesa), asignatura que se impartirá regularmente en todos los semestres de cada carrera; configurando así un eje curricular de gran peso dentro del diseño académico.

- Formar profesionales preparados para enfrentar los retos de la innovación tecnológica, capacitándolos para el aprovechamiento de las aplicaciones informáticas y los medios telemáticos, lo que, por otra parte, es una necesidad básica para que el estudiante pueda utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que estarán impregnadas en toda la Universidad, incorporadas como herramienta dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje, así como en los servicios de biblioteca virtual y la modalidad de educación a distancia. Para esto se contempla la inclusión en los dos primeros semestres de todas las carreras, así como desde el mismo curso propedéutico, de la asignatura denominada Aplicaciones Informáticas y Medios Telemáticos. En Ingeniería Ambiental y Administración, se impartirán dos semestres adicionales, con una formación más avanzada para el aprovechamiento tecnológico, a través de la asignatura denominada Computación.
- Formar profesionales con capacidad investigativa, tomando en cuenta que uno de los retos fundamentales del desarrollo de nuestro país y de la región del Caribe es contar con recursos humanos capacitados para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico. Aquí la UNEMAR contempla, a diferencia del modelo tradicionalmente utilizado en Venezuela, la inclusión de un eje curricular orientado a impartir los conocimientos y desarrollar las habilidades necesarias para la planificación y realización de investigaciones. Dicho eje curricular abarca los últimos seis semestres en todas las carreras, a través de las asignaturas denominadas Metodología de la Investigación (conocimientos) y Seminario de Investigación (habilidades). A diferencia también del modelo tradicional, en la UNEMAR la responsabilidad por la planificación, orientación, supervisión y seguimiento de todo el proceso investigativo no será asignada al departamento académico de cada carrera, sino al Departamento de Ciencias Básicas y Metodología. Esto permitirá la unificación de criterios, facilitando la promulgación de normativas y parámetros de investigación uniformes para todos los estudiantes de la Universidad, al igual que facilitará una mayor efectividad y eficiencia al centralizar la gestión de la función de investigación universitaria a nivel de pregrado. Haciéndolo así, también se facilita enorme-

mente la viabilidad de esfuerzos de investigación coordinados conjuntamente con el Vicerrectorado de Investigación y Postgrado.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La estructura organizacional de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR) fue diseñada con base en una amplia revisión de la estructura organizacional de las Universidades Nacionales, así como la consulta a diversos expertos en la materia; atendiendo a los requerimientos específicos y particularidades que se desprenden de la visión y misión establecidas para la UNEMAR, y la concepción curricular.

Por su carácter experimental, se dispone de la flexibilidad necesaria para estructurar la organización universitaria atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

- Maximización de la eficiencia funcional, a través de la correspondencia entre las funciones universitarias (docencia, investigación, extensión, administración, calidad, tecnologías, control de estudios) y la estructura organizacional.
- Minimización de la duplicidad de funciones y tareas, a través de una estructura académica basada en departamentos, los cuales estarán encargados de suplir los requerimientos de docencia de cada una de las carreras. Con esto se evita la hipertrofia de la función de docencia, característica de nuestras universidades nacionales, estructuradas bajo el esquema de Facultades y Escuelas, en el cual se presenta duplicación de los requerimientos docentes.
- Minimización de la burocracia administrativa y de apoyo, así como control efectivo de la administración universitaria, a través de la inclusión de la función de administración como una Dirección General y no como un Vicerrectorado, con lo cual se establece una clara línea de autoridad subordinada con relación al Rectorado. De no hacerse así, se da cabida a la pugnacidad política entre el Rectorado y el Vicerrectorado de Administración, lo cual atenta por completo contra la efectividad de la organización.
- Estrecha vinculación de la Universidad con la sociedad a la cual sirve, lo cual se logra contemplando al Consejo Superior como el máximo órgano de planeación estratégica, entre cuyos miembros

se encontrarán representantes de la sociedad civil, la empresa local y regional, organismos internacionales y órganos del gobierno nacional y local.

- Aseguramiento de la calidad, incorporado a fondo dentro de la Universidad a través del Consejo de Planificación y Aseguramiento de la Calidad, por una parte, y de la Dirección de Aseguramiento de la Calidad, esta última denotando desde ya el firme compromiso que debe asumir la máxima instancia gerencial de la institución (Rector) con el aseguramiento de la calidad, estableciendo la persona designada (Director de Aseguramiento de la Calidad) y destinando los recursos necesarios para el cabal cumplimiento de esa función.
- Estrecha vinculación de la Universidad con los países, estados y territorios de la cuenca del Caribe, a través de la incorporación de la Oficina de Relaciones Internacionales, cuyo rol será fundamental para estrechar el contacto con las autoridades universitarias y organismos de planeación de la región, todo ello con miras a promover las metas de intercambio estudiantil y docente, así como la penetración de los profesionales egresados de la UNEMAR en los mercados de trabajo regionales. De igual manera, será fundamental esta unidad estructural para el logro de consensos y el establecimiento de políticas institucionales, así como para la captación de recursos financieros.
- Incorporación a fondo de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) como prioridad estratégica de la Universidad. Esto se logra a través de la creación de la Dirección de Informática y, dentro de ésta, el Departamento de Tecnología Virtual, específicamente encargado de desarrollar las nuevas tecnologías dentro de la Universidad y promover su utilización intensiva a todo nivel.
- Elevación del rango jerárquico de las funciones de investigación y postgrado, como pilares fundamentales de la excelencia institucional; lo cual se logra a través de la creación del Vicerrectorado de Investigación y Postgrado, no subordinado al Vicerrectorado Académico. Esto permite, además, descargar al Vicerrectorado Académico de excesivas funciones y tareas, permitiéndole concentrarse en las funciones de docencia y extensión exclusivamente.

te.

- Elevación del rango jerárquico de la función de extensión, como pilar fundamental del dinamismo de la Universidad y su vinculación estrecha con la sociedad a la cual sirve; lo cual se logra a través de la creación de la Dirección de Extensión dentro del Vicerrectorado Académico.
- Maximización de la calidad de diseño del curriculum, a través de la creación del Departamento de Desarrollo Curricular y Medios de Enseñanza, cuyas funciones estarán en estrecha vinculación con los procesos de calidad de la Universidad.

¿POR QUE EL IUMM?

Por la urgencia del caso, debido a la fecha simbólica en la que el Ejecutivo Nacional desea promulgar la creación de la UNEMAR, los diferentes actores involucrados llegaron a la conclusión de que la vía más expedita para ello es solicitar ante el Consejo Nacional de Universidades (CNU) la transformación del actual Instituto Universitario de la Marina Mercante, Escuela Náutica de Venezuela y Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (IUMM-ENV-EESMM), en la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR).

Sin embargo, las razones por las cuales esa institución es idónea para el presente proyecto no se limitan a ese único factor. Existen razones institucionales, de localización geográfica, de infraestructura, instalaciones y equipamiento, de vinculación de la oferta académica actual con las prioridades de desarrollo establecidas por la Asociación de Estados del Caribe (AEC), por la República de Venezuela y por el Estado Vargas, y de factibilidad jurídica y económica que, detalladamente, se exponen en el Estudio de Factibilidad.

La situación actual del Instituto Universitario de la Marina Mercante (IUMM), se resume en los siguientes aspectos principales:

A.- Principales Debilidades

- Severa crisis presupuestaria que le impide cubrir incluso los más básicos costos operacionales (ENV).

- Ausencia total de financiamiento para los planes perentorios de modernización y desarrollo institucional, incluyendo el imprescindible programa de desarrollo docente (ENV y parcialmente la EESMM).
- Deterioro acumulado de la infraestructura, instalaciones y equipos, constituyendo ello un daño considerable al patrimonio público, así como una amenaza que compromete la existencia misma de la institución (ENV).
- Está muy especializada, dictando carreras destinadas a la formación profesional de recursos humanos únicamente para el sector naviero o de transporte marítimo (ENV).
- Posee una matrícula, por esa última razón, muy inferior a la matrícula de otras instituciones públicas de educación superior del país, lo cual deriva en un notable desperdicio de los considerables recursos de infraestructura y equipamiento de que dispone (ENV).
- Depende, administrativa y programáticamente, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ente que no ha comprendido la verdadera importancia del IUMM, disminuyendo consecuentemente sus asignaciones presupuestarias a la institución hasta niveles muy precarios. Esta situación debe ser solventada a la brevedad posible, con el fin de garantizar la preservación de los estudios superiores de transporte marítimo en Venezuela.
- En comparación con cualquier otro Instituto Universitario público del país, posee la menor (rayando en lo irrisorio) asignación presupuestaria anual, la cual es, para el año 1999 de apenas Bs. 160.000.000 (ENV) y Bs. 25.580.000 (EESMM). Si se toma en cuenta que el IUMM funciona en la práctica como una Universidad, entonces las cifras anteriores son casi “criminales” en comparación con el presupuesto anual de la más pequeña de todas las universidades públicas que operan actualmente en Venezuela.

B.- Principales Fortalezas

- Disfruta de considerable reconocimiento y prestigio institucional a nivel nacional e internacional, en virtud de su intachable trayectoria impartiendo carreras de larga duración, programas de postgrado y cursos de extensión.

- En convenio establecido con la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), docentes de la ENV y la EESMM han adquirido grados académicos de Magister en Gerencia Educativa y Administración de la Educación, al igual que a través de otras universidades del país, por lo cual puede afirmarse que los docentes de ambas instituciones poseen cursos de IV nivel, requisito que debe poseer todo profesor que se desarrolle en Educación Superior.
- Imparte cuatro programas de postgrado acreditados por el Consejo Nacional de Universidades (EESMM), así como otros en proceso de acreditación.
- Posee un Sistema de Aseguramiento de la Calidad certificado internacionalmente bajo el modelo contractual ISO 9002, caso único en el país y en Latinoamérica (EESMM).
- Posee una amplia infraestructura, instalaciones y equipamiento, perfectamente habilitable para la expansión de la oferta académica de carreras y el funcionamiento como universidad regional caribeña, siendo notable a este respecto la disponibilidad en la Escuela Náutica de Venezuela de: **a)** laboratorios, entre otros, de Idiomas, Automatización, Física, Química, y Electricidad y Electrónica; **b)** salones de usos especiales, incluyendo una Sala de Audio-Visual; **c)** talleres especializados, incluyendo Tornos y Fresa, Ensayo de Materiales, Electricidad, Plomería, Herrería, Soldadura y, entre otros, Fundición; **d)** 1 biblioteca con capacidad para 80 lectores simultáneos; **e)** 1 auditorio con capacidad para 275 personas; **e)** 6 dormitorios con capacidad para 300 estudiantes en régimen de internado o semi-internado; **f)** 40 camarotes fácilmente habilitables como residencias estudiantiles; **g)** 1 comedor con capacidad para 304 estudiantes; **h)** 1 comedor especial con capacidad para 40 personas; **i)** 2 salones de recreación y esparcimiento para estudiantes; **j)** 15 oficinas administrativas; **k)** 1 Lavandería; **l)** 1 Cocina; y **m)** amplias instalaciones deportivas (1 campo de Base-Ball, 1 campo de Foot-Ball, 1 cancha de Volley-Ball, 1 cancha de Basket-Ball, 1 Sala de Lucha con todos sus accesorios, 1 Gimnasio con equipamiento completo, 1 cancha de Tennis, y 1 piscina olímpica con dos trampolines y sala de duchas anexa); todo lo cual, conjuntamente con la restante infraestructura e instalaciones existentes, se distribuye en una superficie total de 113.087 metros

cuadrados de terreno, incluyendo 6.000 metros cuadrados de vialidad y caminería interna y amplias zonas verdes propicias para la jardinería ornamental.

Por todas esas razones, entre otras que se detallan en el Estudio de Factibilidad, y desde el punto de vista exclusivamente institucional, se justifica plenamente la transformación del Instituto Universitario de la Marina Mercante, Escuela Náutica de Venezuela y Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, en la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR), como punto de partida idóneo para su rápida concreción en noviembre del presente año.

No se trata, institucionalmente hablando, de la creación de una nueva Universidad, sino en transformar a un Instituto Universitario que ofrece carreras largas en una Universidad Nacional Experimental, principalmente para:

- 1º Solventar su irregular condición de Instituto Universitario, ya que imparte las carreras largas de Licenciatura en Ciencias Náuticas, Mención Navegación, y Licenciatura en Ciencias Náuticas, Mención Ingeniería.
- 2º Solventar su precaria condición presupuestaria, al tratarse de una institución de educación superior que está adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el cual no le ha conferido la verdadera importancia que tiene, debido a que la educación de marina mercante no es una de sus prioridades.
- 3º Acometer las ya excesivamente retrasadas inversiones necesarias para la modernización y desarrollo institucional, incluyendo el imprescindible programa de desarrollo docente.
- 4º Impedir el ingente desperdicio de sus numerosos recursos de infraestructura, instalaciones y equipamiento, a través de la expansión de su oferta académica de carreras, en un país donde los nuevos tiempos exigen el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, máxime si se trata de recursos pertenecientes al patrimonio público.

Las razones que justifican la transformación del IUMM en Universidad Marítima son:

- La preservación de la identidad marítima históricamente consagrada en Venezuela, país que ostenta la más vieja y aquilatada trayectoria del continente en la formación náutica, remontándose al año de 1829.
- El énfasis en la integración y cooperación hacia el Mar Caribe de la nueva Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe.
- La línea que orientará el desarrollo e incorporación de las nuevas carreras: transporte marítimo, turismo marítimo, protección ambiental marino-costera, comercio marítimo internacional.

Por otra parte, la creación de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR), mediante la transformación del Instituto Universitario de la Marina Mercante, Escuela Náutica de Venezuela y Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (IUMM-ENV-EESMM), se justifica por importantes **razones económicas y sociales**, entre las que destacan:

- La sede proyectada se encuentra ubicada en Catia La Mar, Estado Vargas, región que demanda con urgencia la instrumentación de acciones que tiendan a la elevación educativa y cultural de sus habitantes, así como iniciativas que contribuyan a disminuir el desempleo regional e irradien estímulos a las actividades económicas, sociales y culturales, para lo cual una Universidad es una alternativa idónea al respecto. Adicionalmente, el Estado Vargas es una región de histórica tradición y vocación marítima y caribeña. No hay mejor ubicación geográfica para una universidad marítima del Caribe que el Estado Vargas, localizado en la región centro-norte-costera de Venezuela, encontrándose el IUMM a apenas cinco minutos de las aguas del Mar Caribe. La zona de influencia de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR), cuyas actividades incrementarán la afluencia de estudiantes, docentes y visitantes, se verá sustancialmente favorecida por el incremento del turismo inmediato, encontrándose en Catia La Mar y zonas circunvecinas numerosas playas caribeñas con disponibilidad de alojamiento, vialidad, fácil acceso, agua potable, establecimientos de abastecimiento y numerosos comercios. La interacción Universidad-Industria Turística en el Estado Vargas será inmediata, con un elevado potencial de beneficios recíprocos a corto y mediano plazo.

- Así mismo, el IUMM se encuentra a menos de 30 minutos del Area Metropolitana de Caracas, a 5 minutos del Aeropuerto Internacional de Maiquetía y a 10 minutos del Puerto de La Guaira, en cuyas adyacencias próximamente comenzará a operar una línea regular de transporte marítimo de pasajeros entre el Estado Vargas y el Estado Nueva Esparta y otras regiones norte-costeras de Venezuela, con previsible expansión a corto plazo hacia las islas del Caribe cercanas a Venezuela. En tal sentido, se encuentra la futura sede de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR) en inmejorable situación geográfica para atender la población estudiantil del Estado Vargas, del Area Metropolitana de Caracas, de otras regiones norte-costeras del país y, más importante aún para los fines institucionales proyectados, se encuentra geográficamente equidistante de los países, estados y territorios de la Cuenca del Caribe, con medios de acceso inmediatos por vía marítima y aérea. Todo esto hará que, al igual que en el caso del turismo, la interacción Universidad-Industria del Transporte en el Estado Vargas sea inmediata, con un elevado potencial de beneficios recíprocos a corto y mediano plazo.
- La infraestructura actual del IUMM, con las inversiones necesarias para su adecuación, permiten alojar, en modalidad de residencias estudiantiles *in campus*, a cuando menos 300 estudiantes extranjeros en dormitorios compartidos y 40 más en dormitorios individuales. Las facilidades de cocina industrial, comedores, instalaciones de esparcimiento, instalaciones deportivas, lavandería e instalaciones médico-asistenciales (con capacidad de 8 camas), lo convierten en la única alternativa ya existente en toda la región norte-costera de Venezuela con capacidad inmediata para recibir estudiantes extranjeros procedentes de los países, estados y territorios de la Cuenca del Caribe (de hecho, el IUMM cuenta con experiencia en la formación de extranjeros provenientes del Caribe, específicamente curazoleños, nicaragüenses y panameños). El IUMM, “un punto de partida ideal para la UNEMAR”, no es una frase ampulosa, sino un sueño fácil, rápida, eficiente y económicamente realizable; con beneficios potenciales a corto y mediano plazo para la generación de nuevas plazas de trabajo en el Estado Vargas, no solamente por el empleo que significarán las propias

actividades universitarias, sino por el incremento del turismo en su área de influencia geográfica, el transporte internacional y el estímulo a la industria manufacturera local de artículos deportivos.

- La oferta de las nuevas carreras proyectadas, de dimensión regional caribeña, tanto en lo curricular como en los medios de enseñanza e intercambio, permitirá formar profesionales cuyo mercado de trabajo se extiende más allá de las fronteras nacionales, hacia la totalidad de los países, estados y territorios de la Cuenca del Caribe. Esto favorece la internacionalización de los egresados, lo cual se entiende como “exportación de recursos humanos”, fenómeno altamente beneficioso para las personas directamente beneficiadas, como para la economía regional del Estado Vargas y la economía venezolana en general, ya que esa exportación permite el ingreso de divisas al país, debido a las transferencias monetarias que se suscitan entre los profesionales egresados de la UNEMAR colocados a nivel internacional y sus familiares que continúan residiendo en Venezuela. Un ejemplo interesante que a este respecto ilustra el concepto de orientación hacia la exportación de la fuerza laboral, es lo ocurrido en Filipinas, nación que invirtió durante años en el desarrollo de una extensa red de escuelas de formación de personal de apoyo para la industria del transporte marítimo (escuelas de marinería), de la cual egresan anualmente en la actualidad más de 5.000 profesionales, cuya inmensa mayoría obtiene empleo a nivel internacional, ya que la industria del transporte marítimo filipina es mínima. En virtud de que estos profesionales siguen residiendo en Filipinas, al igual que sus familiares, y en virtud de que su remuneración es percibida en divisas internacionales, la balanza comercial de Filipinas gracias a esta industria de formación de profesionales de marinería orientada a la exportación se ha visto notablemente favorecida, constituyendo una de las principales industrias de ese país generadoras de divisas para la economía local. El Capitán Juan Carlos Cortéz, en su estudio sobre las alternativas de autofinanciamiento factibles para el IUMM, planteó en 1994 que la fuerza laboral representada por los egresados de esa institución debía orientarse hacia la exportación, habida cuenta del déficit que a nivel mundial existe en cuanto a puestos de trabajo para oficiales de marina mercante, déficit que no sólo se mantiene hoy día, sino que ha aumentado y todos los pronósticos especializados coinciden en que seguirá aumentando.

El principal obstáculo para la internacionalización de los egresados del IUMM (oficiales de marina mercante) ha sido la barrera idiomática, pues es el inglés la *lingua franca* en la industria del transporte marítimo internacional, al igual que la miopía estratégica de los planificadores del sector. Sin embargo, con la UNEMAR, esos obstáculos se solventarán, en primera, por la visión estratégica regional caribeña que se concibe para su creación, y en segunda, por la incorporación al nuevo curriculum de dimensión caribeña, de la educación intercultural multilingüe, particularmente en los idiomas español e inglés. Este último formará un eje curricular de importancia fundamental en todas las carreras a impartir.

- La visión estratégica del proyecto concibe la creación de la UNEMAR, desde el principio, con una sustancial incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC), lo cual constituirá un precedente importante a nivel de universidades nacionales en Venezuela, con importante impacto en la generación de capacidades locales para el uso y aprovechamiento de la tecnología virtual en la educación superior.
- De igual manera, se proyecta operar tanto en forma presencial como a distancia, capitalizando las mejores ventajas de ambas modalidades. La educación a distancia permitirá expandir la oferta académica de la UNEMAR, tanto a nivel de pregrado como en sus programas de postgrado, virtualmente a toda la demanda potencial insatisfecha existente en la región de la Cuenca del Caribe, ya que permitirá vencer los obstáculos económicos que impiden el traslado físico de estudiantes al campus universitario. De allí la importancia crucial de invertir en las NTIC a corto plazo, así como en los proyectos especiales de tecnología virtual.
- La oferta de carreras proyectada para la UNEMAR es nueva, no sólo por el nuevo curriculum de dimensión caribeña que se diseñará para las carreras que actualmente imparte el IUMM de Licenciatura en Ciencias Náuticas, Mención Navegación y Mención Ingeniería, así como para las nuevas carreras de Licenciatura en Administración, Mención Turismo y Mención Comercio Internacional; sino por la incorporación de carreras de larga duración que son inexistentes o se imparten mínimamente en Venezuela (principalmente a través de carreras cortas), como por ejemplo, la Ingeniería Ambiental, la Licenciatura en Cultura Física, Mención De-

porte y Mención Recreación, la Licenciatura en Etnología del Caribe, y la Licenciatura en Administración, Mención Transporte. De allí que la demanda potencial insatisfecha para la oferta académica proyectada es elevada, por el sólo hecho de que la oferta competitiva a nivel nacional es inexistente o mínima, al igual que a nivel de los países, estados y territorios de la Cuenca del Caribe. La demanda potencial, en sí misma, es elevada y en previsible aumento sostenido a corto, mediano y largo plazo, ya que, como se expone detalladamente en el Estudio de Factibilidad, dimana de los procesos integracionistas y los nuevos espacios y necesidades económicas, sociales, culturales y educativas a que dan origen.

- La Licenciatura en Cultura Física, Mención Deporte es una de las nuevas carreras proyectadas más interesantes. No se trata aquí de formar el tradicional profesional universitario en educación física, sino, aprovechando las excelentes instalaciones que al respecto posee el IUMM, formar profesionales altamente capacitados para el desarrollo de atletas y equipos deportivos para las competencias de nivel internacional. Cuba, cuarta potencia mundial del deporte, y miembro fundador de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), es la madre del concepto de cultura física, según la cual se concibe a este profesional como el recurso humano fundamental para alcanzar la figuración internacional del país en materia deportiva. Recibe este profesional una formación integral en aspectos vinculados a la medicina física, la psicología del deporte, la dimensión económica y social del deporte, aparte de los contenidos curriculares específicos que involucran la especialización en la teoría, práctica y ejercicio de deportes. En Venezuela, la política de estado hacia el deporte, canalizada por el Instituto Nacional de Deportes (IND), ha sido un rotundo fracaso, colocándonos en una posición vergonzosa en figuración internacional al respecto, y ello pese a las ingentes cantidades presupuestarias que le han sido asignadas a lo largo de las últimas décadas. La UNEMAR se proyecta como una alternativa innovadora en esta área, cuyos beneficios económicos y sociales para los futuros profesionales que en su seno se formen se prevén sustanciales, así como también para la política deportiva del país. El deporte, por otra parte, es un elemento cultural caribeño por antonomasia. Como parte de las prácticas profesionales se contempla incluir en el curriculum el entrenamiento continuado de atletas seleccionados de la población

juvenil del Estado Vargas, en estrecha cooperación entre la UNEMAR y el Instituto de Cultura Física que se está creando en dicha entidad, con el fin de favorecer la masificación del deporte en esa región marítima. En términos del componente marítimo consustancial a la UNEMAR, el curriculum hará énfasis en los deportes de acuáticos, náuticos y de playa, tales como: esquí, *surfing*, vela, remo (boga), kayak, submarinismo, motonáutica, voleyball de playa y tenis de playa (raqueta). En otro orden de ideas, las actividades de la UNEMAR, en coordinación con la Gobernación del Estado Vargas, constituirán un estímulo para la manufactura de artículos deportivos en el Estado Vargas; de allí que la interacción Universidad-Industria Manufacturera Deportiva en el Estado Vargas será inmediata, con un elevado potencial de beneficios recíprocos a corto y mediano plazo.

- En el Estado Vargas no existe oferta académica actual de las carreras largas que ofertará la UNEMAR, en ninguna de las otras instituciones de educación superior que poseen sede en dicha entidad federal. La oferta académica en las carreras de náutica (Licenciatura en Ciencias Náuticas, Mención Navegación y Mención Ingeniería) únicamente se imparte en el IUMM y en ninguna otra institución a nivel nacional ni tampoco a nivel regional caribeño ni latinoamericano en general, ya que la única oferta que existe al respecto en toda la región es para la formación técnico-profesional de los oficiales de marina mercante, pero sin los componentes curriculares que han convertido en Venezuela a dicha formación en una carrera universitaria de muy elevado y reconocido nivel académico. Por otra parte, la carrera de Administración, Mención Transporte y Mención Comercio Internacional, así como las carreras de Ingeniería Ambiental, y Cultura Física, Mención Deporte y Mención Recreación, prácticamente no existen a nivel nacional o sólo se imparten, algunas de ellas, como carreras de corta duración; esto, aunado a su comprobada necesidad por las razones que se exponen detalladamente en el Estudio de Factibilidad, demuestra la notable relevancia económica y social de introducir estas nuevas carreras dentro de la oferta educativa de nivel superior que actualmente existe en Venezuela, en armonía con las metas de desarrollo nacional y regional que, bajo el integracionismo necesario, se plantea nuestra nación de cara al siglo XXI. En cuanto a la carrera de Administración, Mención Turismo, la misma es la

única de las propuestas para la UNEMAR en el presente proyecto que sí cuenta con una oferta local de cierta significación en otras instituciones de educación superior, incluyendo la carrera corta que en esa área ofrece el núcleo litoral de la Universidad Simón Bolívar, ubicado en el Estado Vargas; sin embargo, no se ofrece en dicho Estado esa carrera a nivel de licenciatura, lo cual justifica su inmediata introducción en Vargas, una de las entidades federales de Venezuela de las que, por su ubicación geográfica y geografía física y económica, posee elevado potencial para el desarrollo de actividades turísticas; de hecho, en el Estado Vargas, la industria turística es una de las principales fuentes de actividad económica en la actualidad, con un potencial inmenso de expansión en el mediano y largo plazo. Adicionalmente, por las razones expuestas en el Estudio de Factibilidad, la Administración, Mención Turismo que ofertará la UNEMAR será una carrera con un diseño curricular de dimensión caribeña, y orientación marítima (hacia el turismo de cruceros), por lo cual se diferencia en aspectos fundamentales del diseño curricular que para esa carrera existe actualmente en la oferta académica a nivel nacional.

- Desde el año 1990 no se crea en Venezuela ninguna nueva universidad pública, mientras, en paralelo, se acumula un volumen creciente de población aspirante a ingreso en el subsistema de educación superior, cuya demanda de cupos universitarios no puede ser cubierta por la oferta universitaria existente, debido a la severa crisis presupuestaria, así como al colapso institucional de muchas universidades públicas por el excesivo volumen matricular. La UNEMAR vendría a constituir una alternativa para mitigar parcialmente la demanda potencial insatisfecha de estudios universitarios en Venezuela, muy especialmente en la población aspirante del Estado Vargas.
- La sede seleccionada dispone de 113.087 mts² de terreno, existiendo un 62% disponible para nuevas construcciones en términos horizontales y posibilidad casi ilimitada de expansión física en vertical, lo cual garantiza la factibilidad de acometer los planes de desarrollo institucional y hacer frente al crecimiento gradual de la UNEMAR, sin que el espacio físico sea una limitante para ello. El terreno es patrimonio público y no se precisa hacer erogaciones para su adquisición, y en una zona considerada como parte del

Area Metropolitana de Caracas, en la que el costo de los terrenos es tan elevado que, de no existir ya el IUMM, sería virtualmente imposible plantear la creación de una nueva universidad pública en esa zona.

- De igual manera, las construcciones, instalaciones, equipamiento, dotación de personal docente y experiencia universitaria, hacen innecesario tener que efectuar costosas inversiones iniciales partiendo de cero. Sí se requieren inversiones para la transformación del IUMM en la UNEMAR y para el desarrollo institucional de esta última, pero ellas son inmensamente inferiores a lo que se requeriría si hubiese que partir de cero.
- En cuanto a accesibilidad, la sede escogida para la futura UNEMAR es insuperable por cualquier otra alternativa que pudiera plantearse, ya que el IUMM se encuentra localizado en la Avenida Principal de Catia La Mar, a cinco minutos del Aeropuerto Internacional de Maiquetía, con servicio diurno y nocturno de transporte colectivo a puerta de *campus* desde cualquier punto del Estado Vargas y el Area Metropolitana de Caracas.
- Conviene insistir en el impulso económico, cultural y social que supone para una localidad como el Estado Vargas la ubicación de una institución de estas características. Es indudable que la implantación de una nueva universidad tiene una serie de beneficios inmediatos en su entorno geográfico. Estos beneficios comprenden, en primer lugar, la mayor facilidad que da la proximidad para cursar estudios superiores, mejorando de este modo el nivel de formación de los jóvenes de la localidad y, como consecuencia de ello, su potencial de desarrollo económico. En segundo lugar los beneficios derivados de las iniciativas de innovación y desarrollo industrial y comercial que podrían aparecer con la participación de la universidad. En tercer lugar cabría considerar los beneficios generados por la universidad a través del empleo directo o indirectamente debido a las necesidades de servicios y las actividades que aparecen ligadas al funcionamiento de la propia institución. Estos tres aspectos son particularmente importantes en una región que requiere de un impulso económico que asegure su futuro a mediano plazo, en condiciones de igualdad con otras entidades federales del país que gozan de ventajas comparativas por su ubicación o por los recursos naturales con que cuentan. La UNEMAR

se convierte así en un importante paso para la consolidación económica, social y político-territorial del naciente Estado Vargas.

En síntesis, importantes razones económicas, sociales e institucionales justifican la transformación del actual Instituto Universitario de la Marina Mercante, Escuela Náutica de Venezuela y Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, en la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe (UNEMAR), entre las que cabe destacar, a modo de recapitulación: **a)** existencia de población y demanda futura suficiente derivada de las proyecciones de desarrollo y expansión de la industria turística, el transporte marítimo internacional y el comercio internacional; **b)** disponibilidad de terrenos y condiciones generales de instalación; **c)** accesibilidad; **d)** costo mínimo comparativo de inversión inicial en infraestructura y equipamiento; **e)** posibilidades de expansión futuras.

Esta publicación se terminó de imprimir en
noviembre de 1999,
en las prensas de
Magraphi Impresores, C.A.,
en la ciudad de
Caracas, Venezuela.