

## LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PORTUARIA: UN AÑO DESPUÉS DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN DE BUQUES E INSTALACIONES PORTUARIAS (PBIP)

La presente edición del Boletín FAL reúne informaciones relacionadas con la puesta en marcha del Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP) de la OMI, en países de América Latina y el Caribe, un año después de su entrada en vigor, ocurrida el 1 de julio de 2004. La información aquí presentada se relaciona con los cargos de seguridad asociados a las medidas de protección, en todo el mundo y en América Latina, como así también un análisis del cumplimiento de las medidas en un grupo de países del cono sur de la Región.

Esta edición se basa en un trabajo preparado por Ricardo J. Sánchez, Oficial de Asuntos Económicos, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL y Víctor H. Tarántola,<sup>1</sup> Director Ejecutivo de la AIPPYC<sup>2</sup> con la colaboración de Sidney Rezende, Especialista en Facilitación del Comercio, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

Para mayores antecedentes, sírvase contactar a Ricardo J. Sánchez, [ricardo.sanchez@cepal.org](mailto:ricardo.sanchez@cepal.org) o a [trans@eclac.cl](mailto:trans@eclac.cl). Información complementaria sobre esta Edición se encuentra disponible en [www.cepal.org/transporte](http://www.cepal.org/transporte).

### SOBRE EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN A BUQUES E INSTALACIONES PORTUARIAS

El Código PBIP fue elaborado por el Comité de Seguridad Marítima de Organización Marítima Internacional, (OMI) y aprobado por Resolución N° 2 de la Conferencia Diplomática SOLAS celebrada en Londres, el 12 de diciembre de 2002. La norma incluye los lineamientos fundamentales de la "Maritime Transportation Security Act 2002"<sup>3</sup> de Estados Unidos y tiene como fin presentar a los gobiernos contratantes del SOLAS<sup>4</sup> un programa o marco estandarizado para la evaluación de riesgos, posibilitando a los gobiernos contrarrestar las vulnerabilidades a la seguridad en el transporte marítimo y las instalaciones portuarias.

En síntesis, la OMI ha puesto a la comunidad marítima internacional la obligación de implementar el Código PBIP en cada puerto, buque u operación de interfaz buque-puerto, que tenga por objeto el transporte marítimo internacional, determinando a tal efecto la adopción de Planes de Protección. Dichos planes tienen por objeto la determinación de vulnerabilidades de las instalaciones, buques u operaciones, y adoptar medidas para minimizar los riesgos y determinar los Niveles de Protección que correspondan fijar.

El Código fue desarrollado a partir de la necesidad de prevenir atentados terroristas y otras actividades de génesis delictivo (tráfico de armas, tráfico de estupefacientes, inmigración ilegal, etc.) preservar la seguridad interior de las naciones y garantizar la seguridad del transporte de mercancías y personas.

### La aplicación del PBIP en algunos países de la región

El objetivo de esta sección es presentar el grado de avance sobre la implementación de las medidas del Código de Protección a Buques e Instalaciones Portuarias.

En febrero del año 2005, la OMI estimaba que un total de 145 países habían implementado el Código PBIP, estando involucradas unas 9.600 instalaciones portuarias (alrededor del 97% del total), y un 95% del total de flota mundial de buques. A dicha fecha, en América Latina y el Caribe, un total de 718 instalaciones portuarias estaban certificadas, luego de haberlo implementado.

Dentro de la región, para el presente estudio se ha incluido el desarrollo en materia de protección portuaria de los siguientes países del sur de la región: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El análisis está enfocado en el grado de cumplimiento a las medidas del Código PBIP, desde su puesta en vigencia hasta la actualidad.

<sup>1</sup> Director Ejecutivo de la Asociación Internacional de Profesionales de Puertos y Costas, AIPPYC. Jefe de Operaciones de Exolgan Container Terminal. Master Internacional en Gestión Portuaria, Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona, España.

<sup>2</sup> Asociación Internacional de Profesionales de Puertos y Costas.

<sup>3</sup> Norma legal de alcance federal sancionada por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

<sup>4</sup> *International Convention for the Safety of Life at Sea.*

## ARGENTINA

La República Argentina ratificó por Ley 22.079 el citado Convenio, y es la Prefectura Naval Argentina quien reviste el carácter de Autoridad de Aplicación del mismo y sus modificaciones en jurisdicción nacional.

Al momento de entrada en vigor de la norma, de los 30 puertos Argentinos con instalaciones portuarias (IP) que estaban alcanzados por la norma, 110 instalaciones portuarias presentaron su Evaluación de Protección de Instalaciones Portuarias (EPIP). Dentro de ese grupo, 84 presentaron sus Planes de Protección de Instalaciones Portuarias (PPIP),<sup>5</sup> para evaluación y aprobación.

A su vez, tanto las instalaciones portuarias privadas como las públicas, conjuntamente con la autoridad competente en la materia, se encuentran abocadas a un plan de *Mejora Continua* que deviene del órgano contralor, que facilitará, dentro de las exigencias de estas medidas complementarias, avanzar rápidamente para lograr el objetivo de mejoras en las instalaciones que hayan sido aprobadas.

## BRASIL

Brasil ratificó el SOLAS 74, el 22 de mayo de 1980 y el 20 de noviembre de 1985 respectivamente. La autoridad nacional de aplicación o implementación del Código PBIP es la Comisión Nacional de Seguridad Pública en los Puertos, Terminales y Vías Navegables, en calidad de Autoridad Marítima y Portuaria, y organismo contraparte de la Organización Marítima Internacional.

Brasil cuenta con un total de 33 puertos, con un total de 224 IP alcanzadas por el Código PBIP.

A un mes de la entrada en vigor del código de Protección a Buques e Instalaciones Portuarias, Brasil presentaba un total de 257 puertos e Instalaciones Portuarias, los cuales estaban alcanzados por el mismo, de este total, 218 instalaciones presentaron y aprobaron su Evaluación de Riesgo y sus Planes de Protección, 157 instalaciones portuarias aprobaron mediante la Autoridad de Aplicación dicho plan y finalmente a esa fecha certificaron la Declaración de Cumplimiento 35 Puertos e IP.

A un año de lo mencionado, Brasil ha seguido avanzando en la implementación del código en los puertos, llegando a aprobar 185 planes de protección y certificando 68 Instalaciones Portuarias con la Declaración de Cumplimiento.

## CHILE

Chile es uno de los países que tuvo activa participación en la OMI para la enmienda del convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS), dando origen al Código PBIP. La

Autoridad designada es la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), de la Armada de Chile.

En forma anticipada a la puesta en marcha de las medidas, la Autoridad Marítima chilena diseñó un proceso para implantarlas y ponerlas en vigencia, de modo que pudo actuar en forma previa, aún a la puesta en marcha oficial de las medidas en julio de 2004.

En el caso de la seguridad de los puertos, se identificaron 64 instalaciones portuarias que reciben buques de tráfico internacional, dentro de las 16 gobernaciones marítimas en las que está organizado el país. Todas las instalaciones portuarias se presentaron al proceso para certificarse conforme a los estándares del código, quedando todas ellas auditadas y aprobadas.

Los sistemas de seguridad en los principales puertos chilenos, actualmente contemplan el uso de modernos equipos electrónicos y digitalizados para el control de acceso de personas, sistemas de vigilancia integrados a circuitos cerrados de televisión, control de acceso de vehículos, vigilantes, barreras, etc.

## URUGUAY

El ingreso al Código PBIP en Uruguay fue a través de la Ley N° 14.879 de fecha 23 de abril de 1979, la cual ha adoptado las enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974 (Solas 74) y su Protocolo de 1978, la que fuera enmendada por la Ley N° 17.504 de fecha 18 de junio de 2002, relativas a las medidas especiales para incrementar la seguridad y la protección marítima.

En el Capítulo XI-2 del citado Convenio se hace referencia al Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) y exige que los buques, las compañías y las instalaciones portuarias cumplan las proscipciones pertinentes de la parte «A» del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias, del Citado Código.

La autoridad de aplicación para el ámbito marítimo y portuario es la Prefectura Naval Nacional, como Autoridad Marítima Nacional y contraparte de la OMI; a su vez, depende de la Marina de Guerra del Uruguay.

Al momento de entrada en vigencia el Código PBIP, Uruguay con sus 7 puertos alcanzados por la norma de aplicación, contaba con 20 instalaciones portuarias las que poseían el correspondiente Plan de Evaluación de Riesgo, siendo 19 de ellas las que han aprobado el Plan de Protección para Instalaciones Portuarias.

## GRADO DE AVANCE

La tabla 1 a continuación presenta cifras relevantes respecto al avance en el cumplimiento del PBIP para los países analizados.

Tabla 1

### CUMPLIMIENTO DEL PBIP EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Cumplimiento en cada país	Argentina		Brasil		Chile		Uruguay <sup>a</sup>		Total 2005
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	
Total de Puertos Alcanzados	30	30	33	33	16 <sup>b</sup>	16	7	7	
I.P. c/ Evaluación de Riesgo presentada	110	111	218	218	60	64	20	20	413
I.P. c/ Plan de Protección	84	111	218	218	60	64	19	20	413
I.P. c/ Plan de Protección aprobado	69	94	157	185	60	64	19	20	363

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de CEPAL, OMI, ALADI, PNA, COMSEPORTO, ANP y Cámara Marítima de Chile.

<sup>a</sup> Cabe mencionar que los datos de Declaración de Cumplimiento correspondiente a los puertos de Uruguay son estimativos.

<sup>b</sup> La cifra corresponde a las gobernaciones marítimas, existiendo más de un puerto por cada gobernación.

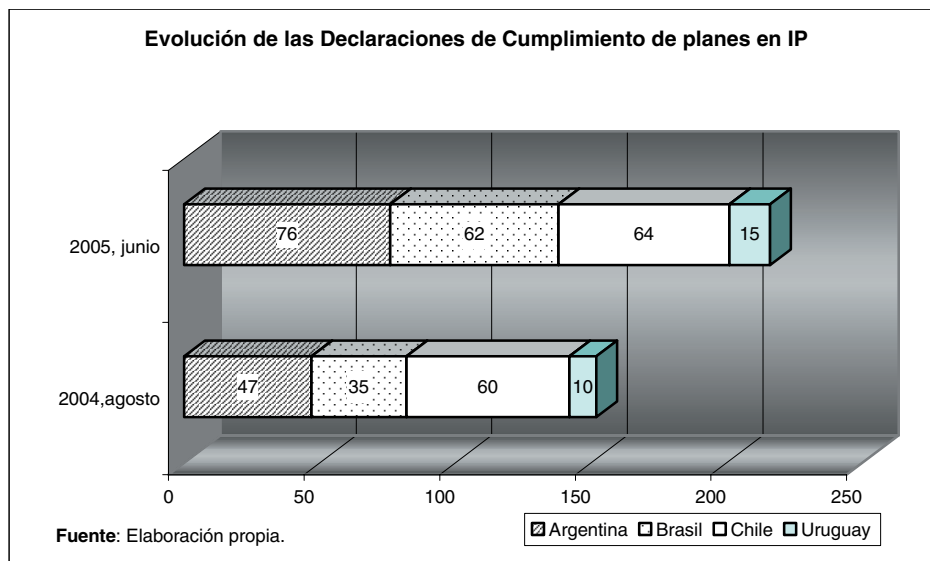
<sup>5</sup> Plan de protección de la instalación portuaria: es un plan elaborado para asegurar la aplicación de medidas destinadas a proteger la instalación portuaria y los buques, las personas, la carga, las unidades de transporte y las provisiones de a bordo en la instalación portuaria de los riesgos de un suceso que afecte a la protección marítima.

En la Tabla 1 se puede observar el comportamiento en materia de protección portuaria en los 4 países del estudio. En aquellos se ha determinado un total de 413 instalaciones portuarias alcanzadas por la norma: de este total, un 53% han certificado la Declaración de Cumplimiento, mientras que 363 instalaciones portuarias han aprobado el Plan de Protección, lo que corresponde a un 88% de nivel de cumplimiento del Código, a inicios de junio del corriente año.

El gráfico 1 refleja el nivel de cumplimiento de los países a través de las instalaciones portuarias que han alcanzado el nivel máximo de seguridad establecido por la OMI, la Certificación por Declaración de Cumplimiento, los años reflejan el periodo comprendido desde Agosto del 2004 (un mes después de la fecha impuesta por OMI) y la situación actual.

Gráfico 1

## EVOLUCIÓN DE LAS DECLARACIONES DE CUMPLIMIENTO DE PLANES EN IP



## CARGOS ESPECÍFICOS POR PROTECCIÓN PORTUARIA

Uno de los temas más controversiales en la actividad portuaria, luego de las medidas de profundización de la seguridad, ha sido la aparición de cargos portuarios por seguridad.<sup>6</sup> Dichos cargos están justificados en la introducción de nuevos equipos y mecanismos de protección, cuyos costos deben ser recuperados.

No existe una homogeneidad en el mundo respecto al monto que se percibe en concepto de protección portuaria. Aún cuando los distintos puertos han tenido que incurrir en nuevas inversiones, estas mismas están relacionadas al grado de avance previo en materia de seguridad, y ello podría estar explicando que actualmente América Latina es la región del mundo que presenta los valores mayores. Ello es posible apreciar en la tabla 2, que recoge los valores de una muestra importante de puertos en todo el mundo, a pesar de que las condiciones son diferentes entre los mismos. En efecto, los puertos analizados en las regiones más desarrolladas han tenido que incurrir en los costos de revisión electrónica de los contenedores (*escanners*), situación que no es común en América Latina (LAC). Sin embargo, el promedio para América Latina y el Caribe es de 11,84 dólares por contenedor, frente a 9,07 del promedio mundial, 3,88 de Australia, 4,00 de Estados Unidos, 10,05 de Europa y 6,47 de Asia. También se encuentra en LAC el mayor costo individual, de 27 dólares por contenedor, aunque en este caso sí está relacionado a la incorporación de un *escaner*. Sin embargo, al quitar ese caso aislado el promedio de LAC queda en 10,16 dólares manteniendo el primer lugar.

Tabla 2

## COBRO CONCEPTO DE PROTECCIÓN PORTUARIA, JUNIO 2005

Región	Puertos en la muestra	Promedio, USD por contenedor
Australia	5	3,88
Estados Unidos	37	4,00
América Latina y el Caribe	27	11,84
Europa	34	10,05
Asia	4	6,47
<b>Total de la muestra:</b>	<b>107</b>	<b>9,07</b>

Los criterios de cobro más observados son los siguientes: se cobra por contenedor, en general, y no por TEU; solo se han registrado dos casos en que se cobra un valor único por buque y otro que fija el cargo como porcentaje del valor de la mercancía; los cargos se aplican a importaciones y exportaciones pero no a transbordos; suele haber diferencia en el cargo por importación y por exportación dentro del mismo puerto; existen casos en que los cargos son menores para el transporte regional y que no se cobra a los servicios *feeder*.

## OTRAS MEDIDAS BILATERALES

## La Iniciativa de Seguridad en Contenedores (Container Security Initiative, CSI)

Según el relevamiento realizado, dos países de la región han firmado acuerdos para la implementación de la CSI<sup>7</sup> en fecha muy reciente:

<sup>6</sup> A pesar de que en este estudio se ha priorizado el análisis de los cargos portuarios, es preciso señalar que existen también cargos similares que aplican las compañías navieras. Por mayores detalles contactar a los autores.

<sup>7</sup> Mediante la CSI, Estados Unidos acuerda una autorización con los principales puertos del mundo proveedores de carga hacia ese país, para que funcionarios aduaneros norteamericanos actúen en los recintos portuarios que nuclean cargamentos con destino a Estados Unidos y los controlen mediante su escaneo previo.

Argentina y Brasil. Ello implica la puesta en marcha del proceso de implementación efectiva, con la consiguiente instalación del equipamiento de revisión (*scanners*) ubicados en los principales puertos con carga contenedorizada con destino a los Estados Unidos, junto con el resto de las medidas aplicables. Hasta el momento, ninguno de los 4 países comprendidos en el presente estudio posee tal equipamiento.

A inicios de junio de 2005, los puertos con implementación efectiva de la iniciativa son 35, sin que ello ocurra en ningún país latinoamericano o caribeño. La lista actual<sup>8</sup> incluye a: Halifax, Montreal, y Vancouver, Canadá (3/2002); Rotterdam, Holanda (2/2002); Le Havre, Francia (2/2002); Marsella, Francia (7/2005); Bremerhaven, Alemania (2/2003); Hamburgo, Alemania (9/2003); Antwerp, Bélgica (2/2003); Zeebrugge, Bélgica (10/2004); Singapore (10/2003); Yokohama, Japón (3/2003); Tokyo, Japón (5/2004); Hong Kong (5/2003); Gothenburg, Suecia (5/2003); Felixstowe, Gran Bretaña (5/2003); Liverpool, Thamesport, Tilbury, and Southampton, ídem (11/2004); Genoa y La Spezia, Italia (06/2003); Livorno, Italia (12/2004); Nápoles, Italia (9/2004); Gioia Tauro, Italia (10/2004); Pusan, Korea (8/2003); Durban, Sudáfrica (12/2003); Port Klang, Malasia (3/2004); Tanjung Pelepas, Malasia (8/2004); Piraeus, Grecia (7/2004); Algeciras, España (7/2004); Nagoya y Kobe, Japón (8/2004); Laem Chabang, Thailandia (8/2004); Dubai; Emiratos Arabes (3/2005); y Shanghai, China (4/2005).

#### **La Asociación Aduanero-Comercial contra el Terrorismo U.S. Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)**

El estado de implementación de la C-TPAT, a marzo del 2005, presentaba un total de más de 7.000 empresas participantes de esta iniciativa. Entre las mismas figuraban las tres grandes operadoras portuarias globales: PSA Corporation Ltd., Hutchison Port Holdings, y P & O Ports, teniendo las dos últimas una importante presencia en América Latina y el Caribe. En forma conjunta han puesto en marcha un proyecto piloto para el transporte de contenedores entre Singapur, Hong Kong y Seattle/Tacoma, en los Estados Unidos, utilizando un sistema de sello electrónico inteligente, aunque sus costos de adquisición y operación aún son relativamente altos para su utilización masiva.

<sup>8</sup> Entre paréntesis la fecha de implementación.

<sup>9</sup> *Congress puts C-TPAT, CSI under microscope, American Shipper*, julio del 2005, p 30.

<sup>10</sup> Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, CEPAL, LC/L.1680-P/E (2001).

Desde el punto de vista de las PYMEs participantes del C-TPAT, aún se necesita mayor claridad y especificidad sobre los requerimientos de seguridad abordados por esta iniciativa. En mayo del 2005, la probabilidad de que las autoridades de los Estados Unidos realicen inspecciones físicas en los contenedores entrantes, es de uno en 306 para miembros del C-TPAT, y de uno en 47 para no miembros del C-TPAT.<sup>9</sup>

#### **La protección portuaria y la facilitación del comercio**

El concepto de la facilitación del comercio guarda relación con toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que afectan a los intercambios y movimientos económicos internacionales, o que los impiden.<sup>10</sup> Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la facilitación del comercio es la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional, considerando las acciones, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional. Las medidas de seguridad y protección portuaria y de los buques, pueden perfectamente complementarse con las de facilitación ya que guardan estrecha relación entre sí y ambas pueden aportar beneficios importantes para la comunidad internacional.

Cabe señalar que al margen del cumplimiento de las medidas de seguridad antes reseñadas, las cuales son de interés para toda la sociedad en las distintas esferas (local, nacional, regional e internacional), es cada vez más evidente que las autoridades y empresas se suman prontamente a las iniciativas de seguridad, determinando mejores condiciones de reducir los niveles de riesgo y vulnerabilidad ante las amenazas del terrorismo. Así, podrán competir en un mercado cada vez más exigente, con el fin de evitar la pérdida de un cliente o de un mercado.

Sin embargo, es recomendable que las nuevas medidas de seguridad a futuro sean previamente discutidas por todas las partes interesadas o afectadas y que sean instrumentadas en una esfera multilateral, como en el caso de la OMI (caso del Código PBIP), lo que representa una participación y apoyo cabal de la comunidad internacional.