



BOLETÍN

FAL

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Políticas portuarias sostenibles

Resumen

En los últimos años, la actividad portuaria ha venido cobrando cada vez mayor importancia en América Latina y el Caribe. El crecimiento del comercio exterior en los países de la región seguirá dependiendo entre otros factores de la oportuna adecuación de sus puertos a las nuevas demandas, donde una infraestructura moderna, de mayor capacidad, preocupación por el medio ambiente, comunidades locales y entornos urbanos y sociales en armonía con la actividad, así como mejores soluciones institucionales, serán factores determinantes para las posibilidades de expansión y el crecimiento sostenible.

Para ello, cada vez resulta más necesaria la aplicación y éxito de políticas portuarias de calidad que generen cambios oportunos en la gestión junto con una activa participación del sector privado en todas las etapas del proceso. Uno de los retos al que se deberán enfrentar los puertos latinoamericanos para asegurar su futura competitividad internacional, será asegurar la sostenibilidad de su desarrollo y operación. En estos momentos de gran incertidumbre económica, ambiental y social, las autoridades portuarias en la región deben reorientar sus políticas y estrategias hacia escenarios de desarrollo mucho más sostenibles, viables y competitivos.

Introducción

De acuerdo a las proyecciones, el desarrollo del comercio exterior en los países de la región seguirá dependiendo de la oportuna adecuación de sus puertos a las nuevas demandas, a la producción eficiente de los servicios portuarios y de la logística asociada al transporte internacional. Sin embargo, en los entornos locales existe mayor conciencia en que el medio ambiente, las comunidades y la ciudad, son un factor determinante

El presente *boletín FAL* introduce el concepto de la sostenibilidad portuaria, revisa la reciente experiencia de sostenibilidad portuaria implementada en España y establece una serie de recomendaciones estratégicas para abordar éste tema en el marco de una modernización portuaria latinoamericana.

El trabajo forma parte de las actividades que la Unidad implementa en el proyecto: "Transporte Sostenible en Iberoamérica" financiado por Puertos del Estado de España. Su autor es Octavio Doerr, de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL.

Para mayores antecedentes contactar a octavio.doerr@cepal.org



Resumen



Introducción



I. La sostenibilidad como concepto y su aplicación



II. Memorias e indicadores de sostenibilidad



III. Conclusiones



NACIONES UNIDAS



Puertos del Estado

para las posibilidades de expansión sostenible y el crecimiento de la actividad de los puertos. En un contexto en que las autoridades sectoriales se esfuerzan por dar más eficiencia a sus puertos, las primeras políticas apuntaron a la modernización y descentralización de las instituciones que gobiernan los puertos, incorporado capital y gestión privada, y generalmente otorgando a un operador calificado una concesión de una terminal o un puerto. Sin embargo, el panorama en la actualidad es de menor éxito, falta de continuidad en los procesos, abordaje parcial en la modernización, foco exclusivo en la privatización de la operación, falta de capacidad institucional, muestran los tipos de problemas que está enfrentado el sector. Por lo general, la tendencia ha sido continuar aplicando el modelo de desarrollo de una nueva terminal, expandiendo la infraestructura, en manos de privados, pero con ausencia de otros aspectos del proceso de desarrollo portuario también necesarios, como nuevos desarrollos institucionales de acuerdo a las nuevas demandas, mejoras en accesos, conectividad interior, mejoramiento integral de los procesos con la comunidad portuaria y el desarrollo sostenible del sistema con el entorno, la comunidad y la ciudad.

En este contexto, las ciudades puertos enfrentan desafíos dobles, el de asegurar su crecimiento como polo de desarrollo urbano y como plataforma logística del comercio exterior de una región. En ellas, existe competencia por sus áreas, las que pueden tener vocaciones logísticas, urbanas y portuarias simultáneamente, siendo necesario su planeamiento y la búsqueda de mecanismos de asignación de estos recursos por lo general escasos. Todas estas actividades y desarrollos deben ser promovidos, existiendo por lo general institucionalidades que por lo general no son cooperantes, más bien antagónicas y competitivas. La necesidad de una política pública de desarrollo sostenible se hace evidente con el fin de resolver la cuestión a la luz del interés y bien común. Para ello, será necesario un acercamiento multidisciplinario para una solución moderna de la relación puerto-ciudad, implicando características no sólo espaciales, también económicas, culturales y ambientales. El acercamiento se debe centrar en los intereses de los agentes implicados en el desarrollo la ciudad - puerto, y la necesidad de alcanzar relaciones positivas y coaliciones entre ellos para alcanzar resultados de desarrollo sostenible.

En las siguientes secciones se identifican los principales aspectos y factores abordados por el modelo de sostenibilidad adoptado del caso de los puertos españoles y se presentan recomendaciones estratégicas sobre cómo abordar el tema de las políticas portuarias sostenibles en el marco de una modernización portuaria en la región latinoamericana.

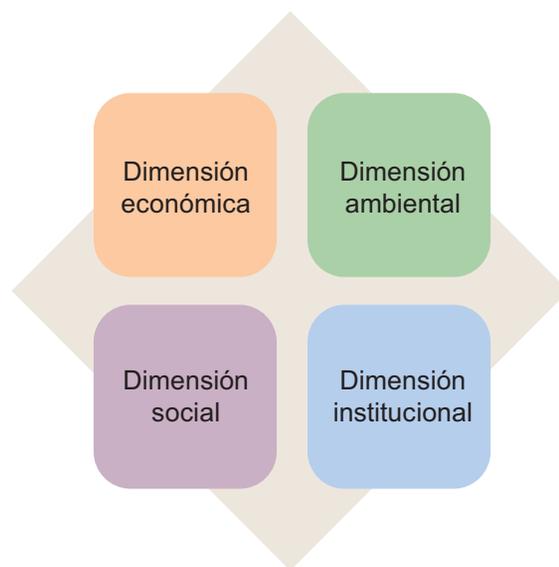
I. La sostenibilidad como concepto y su aplicación

El concepto de sostenibilidad en puertos

En un principio, bajo el concepto de desarrollo sostenible se buscaba hacer compatible el desarrollo económico con la protección y el uso adecuado de los recursos naturales. Esta visión fue ampliándose a otras dimensiones entendidas necesarias para el desarrollo como, la dimensión social e institucional (véase el gráfico 1). Actualmente, el desarrollo sostenible es un concepto ampliamente utilizado, donde el concepto de sostenibilidad está siendo aplicado en forma emergente por autoridades nacionales del sector transporte y muchos otros campos de actividad e industrias, fuertemente impulsada por iniciativas que incorporan la variable ambiental y la responsabilidad social empresarial en la gestión estratégica de las empresas. Sin embargo, una fuerte limitación metodológica no ha permitido una más extensa aplicación del concepto. Aún es una cuestión crítica y no resuelta para la gestión del desarrollo sostenible, la disponibilidad de metodologías que permitan evaluar el impacto del accionar de las instituciones y empresas en cada una de las dimensiones de la sostenibilidad, determinando el valor y las variables que cuantifiquen la verdadera contribución o aporte de esa gestión al desarrollo sostenible.

Gráfico 1

CUATRO DIMENSIONES DE LA SOSTENIBILIDAD EN PUERTOS



Fuente: Octavio Doerr.

La actividad portuaria no está ajena a estos nuevos paradigmas de la gestión del desarrollo. Los puertos conforme su crecimiento y tamaño resultan en sistemas muy complejos. Por lo general, la actividad se organiza bajo el modelo *landlord*, que corresponde a la gestión basada en una operación e inversión indirecta donde la autoridad portuaria provee de suelo o infraestructura para que terceros desarrollen las actividades principales y presten servicios bajo criterios comerciales, de eficiencia y seguridad. Conforme se expande la actividad los puertos desarrollan comunidades portuarias amplias y complejas, cuyos operadores y agentes prestan múltiples servicios portuarios y logísticos. Las zonas portuarias pueden poseer importantes porciones de terrenos dedicadas a diversas actividades donde los operadores desarrollan sus operaciones, negocios, servicios e inversiones en diversos tipos de terminales y áreas de desarrollo.

En este marco, la autoridad portuaria está liderando y coordinando a la comunidad portuaria, compatibilizando intereses contrapuestos de muchos agentes, sin embargo, obligada a alcanzar el objetivo común de fomentar el crecimiento y la actividad del puerto. Es en este contexto, donde juega un rol exclusivo para las cargas del comercio exterior de una nación, demanda la asignación de amplios espacios territoriales, y donde por lo general se encuentre inmerso en una ciudad y comunidad que lo acoge y provee de recursos humanos, el puerto corresponde a una actividad compleja con múltiples actores para el cual resulta clara la necesidad de introducir principios de gestión, inversión y operación que aseguren a esta comunidad, la ciudad y la cadena logística un desarrollo sostenible en el tiempo. Para asegurar su crecimiento a largo plazo contribuyendo así al desarrollo económico de las regiones que sirven, los puertos deben gestionar de forma equilibrada los aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales que le sean significativos.

Sin embargo, para desarrollar una gestión sostenible de un puerto es preciso formular primero una estrategia que aporte a esa sostenibilidad, en los cuatro ámbitos señalados. Los asuntos críticos del diagnóstico estratégico son los factores que permiten formular la agenda estratégica que orienta el desarrollo sostenible de un sistema portuario, los que pueden ser de carácter general o específicos¹. Entre los primeros, están aquellos que dicen relación con que el puerto es el eslabón clave de la cadena de transporte, el nodo de la cadena que hace posible la opción marítima. En este ámbito el desafío será formular estrategias que permitan potenciar y hacer más eficiente el desarrollo del modo de transporte marítimo. Otro aspecto

común es que el puerto es una infraestructura donde se proveen servicios que son crecientemente demandados. La demanda de transporte marítimo en todo el mundo crece como consecuencia de una evolución del comercio incluso a veces con crecimiento superiores a la propia producción de bienes y servicios. Los puertos deben atender cada vez un mayor número de buques y de mayor tamaño, lo cual está presionando aún más al desarrollo portuario. Y el puerto tiene ciertos desafíos en este sentido, por ejemplo: el aumento en el tamaño de los medios de transporte y mejoras en la productividad. El transporte marítimo ha evolucionado hacia el uso de buques de mayor tamaño, haciendo necesaria mayores tasas de productividad en los muelles, requiriendo mayores profundidades en los canales de acceso y la construcción de nuevas terminales en nuevos emplazamientos. Otro aspecto crítico es la demanda de mayor espacio o suelo portuario. Los puertos podrían desarrollarse sin problemas si el espacio litoral fuera abundante y poco valioso, pero la realidad es la opuesta: el espacio litoral que ocupan los puertos es un espacio escaso de múltiples usos alternativos.

La relación puerto-ciudad, el ordenamiento de la interfaz urbana del puerto puede ser un asunto crítico. Por lo general existe una disociación entre el planeamiento y el accionar del puerto y la ciudad. El crecimiento de los puertos se ha planificado, en muchas ocasiones, a expensas de la ciudad, en forma descoordinada, generando externalidades negativas y deterioro en la ciudad. Esta carencia de coordinación es la principal causa de muchos de los problemas que tienen lugar en las zonas de interfaz, entre puerto y ciudad. Para resolver estos asuntos es necesaria la concurrencia simultánea en la gestión de las administraciones portuarias y de la ciudad. La elaboración y aprobación de los planes territoriales requiere la coordinación de las diversas administraciones. Se produce la concurrencia de las administraciones portuaria, municipal, regional, federal y nacional. Las diferencias de criterios más frecuentes entre las autoridades suelen referirse a las áreas de contacto entre el puerto y la ciudad, la asignación de nuevos usos a zonas industriales degradadas en el interior del espacio portuario o la conexión de las vías urbanas y portuarias.

El “hinterland” social del puerto resulta ser ahora otro factor clave en el desarrollo de los puertos. Como generador de economías, el puerto debe asegurarse que parte del valor económico que produce y logra capturar para sí retorne como beneficio al entorno en el que se encuentra (aquel que sufre los “impactos” negativos de la actividad portuaria). Por ello el puerto debe definir su hinterland social y formular políticas y programas que ayuden a generar beneficios en la comunidad, apoyando esfuerzos en educación, salud y bienestar en general.

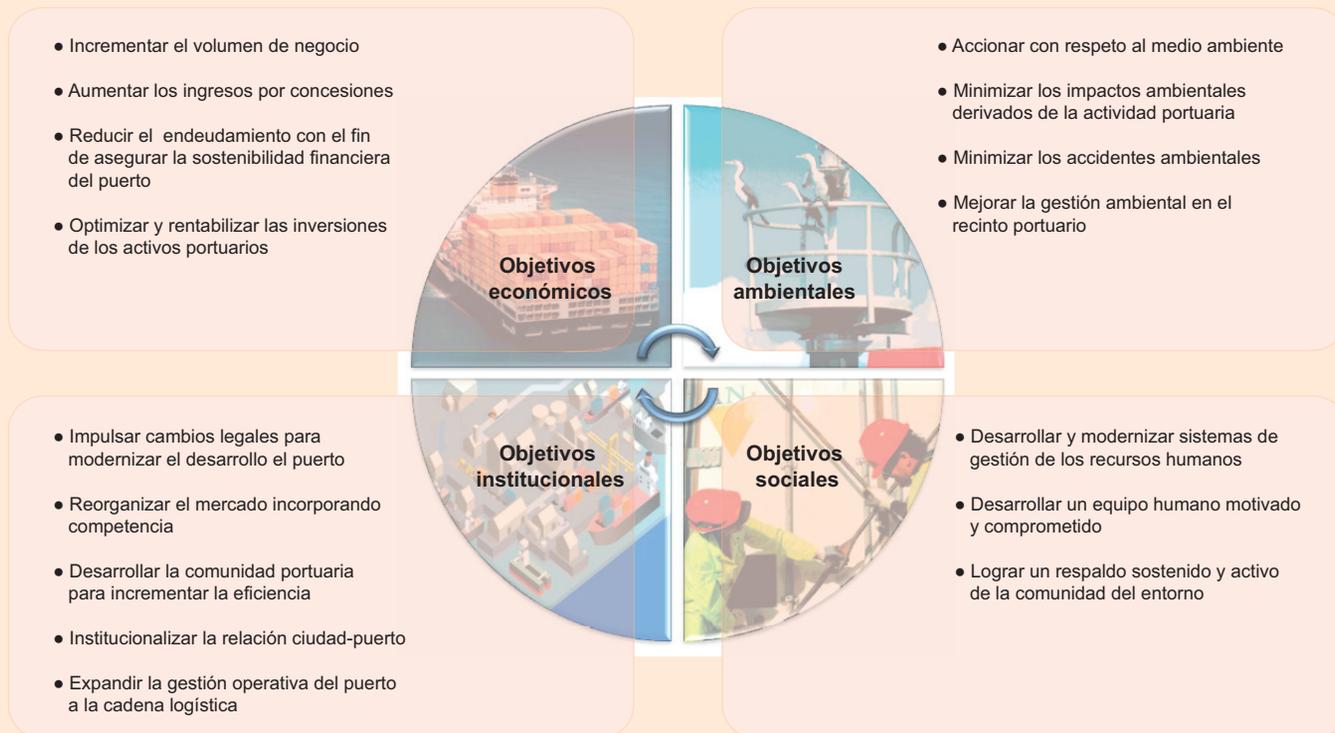
¹ Un amplio detalle sobre estos factores críticos se describe en CONAMA VII, Cumbre de Desarrollo Sostenible, La Sostenibilidad en los Puertos, Grupo de trabajo 23, noviembre de 2004.



De la aplicación de herramientas de planificación estratégica mencionadas surgen los objetivos (económicos, medio ambientales, sociales e institucionales) que una autoridad o empresa portuaria debe alcanzar para asegurar el desarrollo sostenible y crecimiento de su puerto². Los objetivos económicos pueden ser: el incremento del volumen de negocio, aumentar los ingresos por concesiones, reducir el endeudamiento con el fin de asegurar la sostenibilidad financiera del puerto y optimizar y rentabilizar las inversiones de los activos portuarios. En el caso de la dimensión medio ambiental, los objetivos pueden ser tales como accionar con respeto al medio ambiente, minimizar los impactos ambientales derivados de la actividad portuaria, minimizar los

accidentes ambientales y mejorar la gestión ambiental en el recinto portuario. Los objetivos sociales que pueden ser internos y externos, deben estar enmarcados en ámbitos tales como desarrollar y modernizar sistemas de gestión de los recursos humanos, desarrollar un equipo humano motivado y comprometido y lograr un respaldo sostenido y activo de la comunidad del entorno. Para los objetivos institucionales se puede estar buscando impulsar ciertos cambios legales y normativos para modernizar la forma de desarrollo y operación del puerto, reorganizar el mercado portuario incorporando competencia, gestión e inversión privada para mejorar su eficiencia y capacidad de expansión, modernizar el régimen laboral para mejorar su competitividad, desarrollar la comunidad portuaria para incrementar la eficiencia operacional y calidad de los procesos, institucionalizar y optimizar la relación ciudad puerto, expandir la gestión operativa del puerto a la cadena logística para agregar valor e integrar a la comunidad logística local al desarrollo del puerto. El gráfico 2 muestra un resumen de objetivos estratégicos para las cuatro dimensiones.

Gráfico 2
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA LAS CUATRO DIMENSIONES DE LA SOSTENIBILIDAD



Fuente: Elaboración propia con base a la Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad en el Sistema Portuario Español, 2008.

² Autoridad Portuaria de A Coruña, Autoridad Portuaria de Valencia, Puertos del Estado, Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad en el Sistema Portuario Español, 2008.

Como resumen podemos decir que la sostenibilidad portuaria en la concepción más amplia, más allá de la sostenibilidad ambiental, es la capacidad de los puertos para mantener la continuidad en el largo plazo de sus actividades comerciales considerando para ello aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales, mediante proyectos y programas³. La política de sostenibilidad para una autoridad o empresa portuaria debe buscar un ambiente de trabajo seguro en el cual se proteja la salud de los trabajadores y se promueva su autodesarrollo, unas prácticas de responsabilidad social y gobierno ético, la rendición de cuentas, una buena gestión de los riesgos ambientales, el desarrollo económico y social del entorno, la igualdad y el respeto a la diversidad cultural y la participación de los grupos de interés en el desarrollo y accionar del puerto.

El desarrollo sostenible aún es un tema emergente en los puertos latinoamericanos y está siendo abordado más bien desde una perspectiva medio ambiental y en contados casos cubre la dimensión social. El aspecto menos tratado en la gestión estratégica de los puertos es la cuestión institucional, que por las características de que un puerto es una industria de múltiples servicios y agentes intervinientes, muestra menor dinamismo y dificulta la oportuna adaptación del puerto a las reales necesidades del mercado. Se espera

que el desarrollo sostenible en las cuatro dimensiones se convierta en una prioridad para las autoridades y empresas portuarias de la región, llegando a ser parte importante de la gestión estratégica de cada puerto.

El desarrollo sostenible considera el desempeño de la organización desde cuatro perspectivas diferentes y complementarias⁴ (véase el gráfico 3): la económica, relativa a la necesidad de que las instituciones y empresas, en este caso, el puerto, sea rentable para perdurar en el tiempo, manteniendo los niveles de desarrollo y bienestar; la social, para atender los impactos tanto externos como internos que pudieran tener las operaciones y el desarrollo del puerto, aportando a la protección social y acceso a la educación, cultura; la ambiental, para cuidar el impacto que pudiera ejercer la operación del puerto sobre el medio ambiente, conservando los recursos a niveles que no hipotequen el futuro, así como la capacidad y calidad de los ecosistemas; y la institucional, para asegurar que el funcionamiento, asignación de roles y los cambios de organización en la actividad portuaria sean oportunos, eficientes y efectivos, que permita la adaptación eficaz de la organización a los cambios del mercado y el medio que la sustenta, manteniendo suficiente capacidad financiera, administrativa y organizativa a mediano y largo plazo.

Gráfico 3
LAS CUATRO PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN PUERTOS



Fuente: Elaboración propia con base a Encuesta Desarrollo Sustentable, México 2009.

³ Fernando González Laxe, Andrés Guerra Sierra, Federico Martín Palmero, Juan José Nóvoa Gómez, Carlos Otero Couto y Jorge Penela Núñez, Medición de la sostenibilidad en el Sistema Portuario Español: Propuesta metodológica a través de indicadores sintéticos de desarrollo sostenible.

⁴ KMPG, Encuesta Desarrollo Sustentable, México 2009.

Por mucho tiempo, los espacios portuarios fueron ambientalmente impactados como consecuencia del desarrollo y la actividad de los puertos. Sin embargo, en las últimas décadas, por la adopción de normas internacionales y la aplicación de leyes ambientales, las autoridades portuarias en la región han aplicado políticas y prácticas de protección ambiental más rigurosas (control ambiental), lo que ha contribuido en alguna medida a la recuperación del medio ambiente en los espacios naturales, territoriales, urbanos y costeros que ocupa la actividad de los puertos. Se espera que la adopción de nuevas políticas de sostenibilidad permita fortalecer esta protección en un número mayor de ámbitos de impacto que la actividad genera (social, económico, institucional). Uno de los retos al que se deberán enfrentar los puertos del mundo (incluidos los latinoamericanos) para asegurar su futura competitividad internacional será el de la sostenibilidad. En especial, en las actuales circunstancias de mayores incertidumbres ambientales, económicas, del cambio climático y del desequilibrio social, a que está afecto el mundo en su globalidad, se estima que ningún tipo de gestión de las autoridades portuarias puede considerarse viable y competitiva, si no se aborda desde el enfoque del desarrollo sostenible⁵.

Sostenibilidad en puertos europeos

La Asamblea General de la Organización Europea de Puertos Marítimos (ESPO), ha liberado varios códigos destinados a mejorar la gestión de sostenibilidad de las autoridades portuarias europeas, el Código de Conducta Ambiental (2003)⁶, el Código para la Conservación de Aves y Hábitat (2006)⁷ y el Código de Conducta para Integración Social (2010)⁸. La Asamblea destaca que el desarrollo y la gestión sostenible de los puertos se han hecho un imperativo, señalando que la sociedad, las partes interesadas y los clientes ven el desarrollo sostenible como una necesidad para una mejor aceptación del puerto en la economía local. ESPO aconseja a las administraciones portuarias que utilicen estos códigos como ayuda para gestionar asuntos ambientales, la protección de la naturaleza y los hábitats de aves y otras especies las zonas portuarias, y destaca que los puertos serán sostenibles a largo plazo, si la función social se toma adecuadamente. Los códigos son una ayuda a las autoridades portuarias en la formulación de proyectos y desarrollar sinergias cooperativas con las ciudades, destinadas a mejorar la calidad y la accesibilidad de las zonas portuarias y de promover una imagen positiva con el público en general.

⁵ Ingrid Mateo-Mantecón y Pablo Coto – Millán, Cálculo de la Huella Ecológica de Autoridades Portuarias mediante MC3, Lisboa julio de 2010.

⁶ ESPO, Environmental Code of Practice, 2004.

⁷ ESPO, Code of Practice on the Birds and Habitats Directives, 2006.

⁸ ESPO, Code of Practice Societal Integration, 2010.

Sostenibilidad en los puertos españoles

Los puertos españoles se encuentran exigidos en cuanto a introducir criterios de sostenibilidad para la gestión y en su desarrollo⁹. Más recientemente, se ha elaborado una guía para introducir las memorias de sostenibilidad en el Sistema Portuario Español¹⁰. Las Autoridades Portuarias buscan maximizar los beneficios sociales, a través de la optimización de las condiciones de movilidad de mercancías y personas, el desarrollo económico y social de la zona económica a la que sirve cada Autoridad Portuaria. La política ambiental aplicable a los puertos españoles es la de procurar en el sector del transporte marítimo de los criterios de la política ambiental Europea¹¹. Esta se refiere, entre otros asuntos, a los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente y en el principio de quien contamina paga. Esta política está orientada a: la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente¹². Por su parte, la legislación aplicable al Sistema Portuario Español establece que la gestión económica de los puertos se debe realizar en un marco de desarrollo sostenible que vele por la protección y conservación ambiental, y por la adecuada integración de los puertos en las ciudades de su entorno. Las anteriores políticas y directivas, junto con principios de transparencia y acceso a la información en materia ambiental y la participación pública en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente que les son aplicables a las empresas españolas, conforman el marco normativo y de políticas bajo el cual debe conducirse la gestión de los puertos españoles en lo que a medio ambiente y sostenibilidad se refiere. A partir de este marco, el Sistema Portuario Español ha establecido una línea estratégica relacionada con el medio ambiente e integración con el entorno, con objeto de realizar un seguimiento a los distintos objetivos estratégicos y operativos establecidos por cada una de las autoridades portuarias.

De esta forma, la gestión sostenible dentro del Sistema Portuario Español se ha definido como “aquella que permite que crezca el tráfico de contenedores, granel sólido y líquido, mercancía general y pasajeros, disminuyendo

⁹ La Ley 33/2010, en su artículo tercero, establece que los planes de las autoridades portuarias debe incluir una memoria de sostenibilidad, la cual se llevará a cabo de acuerdo con la metodología que elabore Puertos del Estado.

¹⁰ Puertos del Estado, Propuesta de metodología para la elaboración de memorias de sostenibilidad de las autoridades portuarias, Madrid, abril de 2011.

¹¹ Cristina Crespo Soler, Vicente Ripoll Feliu, Ana M^a Trujillo y Arturo Giner Fillol, La Sostenibilidad Ambiental en el Sistema Portuario de Titularidad Estatal, XIII Congreso AECA, Armonización y Gobierno de la Diversidad, septiembre de 2005.

¹² Cristina Crespo Soler, Vicente Ripoll Feliu, Ana M^a Trujillo y Arturo Giner Fillol, op. cit.

a su vez el consumo de energía y recursos naturales, los residuos generados y los impactos negativos a los sistemas sociales y ecosistemas en las áreas de influencia del puerto”¹³. Otra mirada que adopta el Sistema Portuario Español cuando se refiere a la sostenibilidad en el sector es la que se describe como un marco que permita que crezca el número del negocio portuario (contenedores, mercancía general, pasajeros), pero desvinculado de los efectos negativos a los entornos sociales y al ambiente”¹⁴. Los criterios de sostenibilidad en la gestión se encuentran ya incorporados en las políticas que sobre esta materia impulsan las Autoridades Portuarias en España. Por ejemplo, el puerto de Valencia se compromete a “desarrollar un sistema de gestión ambiental que, además de integrar en las responsabilidades de la gestión sostenible a todos los componentes de su organización, difunda y extienda la necesidad de asumir este compromiso ético a todas las empresas implantadas en el dominio público que gestiona y haga partícipe de esta política ambiental a clientes, proveedores, organismos oficiales y demás empresas del sector”¹⁵.

Las Autoridades Portuarias españolas no solo han incorporado políticas e instrumentos de gestión ambiental sino que incluyen en su gestión herramientas de comunicación que permiten su evaluación y difusión. Las Autoridades Portuarias deben comunicar la información medioambiental a través de las llamadas memorias medioambientales, y más recientemente mediante las memorias de sostenibilidad las cuales están reguladas por la autoridad (Puertos del Estado). Algunas Autoridades Portuarias españolas¹⁶ mantienen memorias de sostenibilidad que contiene una revisión de las actuaciones en este campo de la gestión y son difundidas para conocimiento en toda la comunidad portuaria.

Otro concepto que ha tenido aplicación en las políticas de sostenibilidad ambiental en puertos españoles es la eficiencia energética en la producción de los servicios (eco-eficiencia), la que se entiende como aquellos cambios que permiten una reducción de la energía consumida manteniendo un determinado nivel de servicio o actividad. En efecto, los puertos españoles solo conciben su desarrollo respetando el medio ambiente, y por ello varias autoridades portuarias están poniendo en práctica medidas de eco-eficiencia, buscando la implementación de procesos limpios, que ahorren recursos naturales y reduzcan el impacto ambiental. Estas prácticas permiten incrementar el valor del servicio portuario, reduciendo

el uso de energía y materiales, de agua, de suelo, y promoviendo también el reciclaje de los materiales. Varias autoridades portuarias (Gijón, Valencia, Bilbao, Motrico, Zaragoza) están aplicando este tipo de medidas.

Es así como varios puertos de España están pasando de la gestión ambiental a eco-eficiencia, lo que les permite producir más servicios, atender más carga y naves, evitando generar más impacto por el incremento de la producción. Esta es una política que le permite al puerto, no incrementando su impacto ambiental, servir las mayores demandas de mercancías y de tráfico, muchas de las cuales demandan nuevas obras e infraestructuras. Para ello, un enfoque de gestión es controlar las emisiones equivalentes de CO₂ que general el desarrollo y la actividad del puerto, para lo cual se convierten todos los tipos de impactos, por la generación de desechos o por el consumo de recursos, en carbono (la huella del carbono). Por ejemplo, para reducir sus emisiones, la Autoridad Portuaria de Gijón ha abordado la ejecución de proyectos concretos de sostenibilidad en este ámbito.

Entre estos, se han instalado placas solares para calefacción y otros sistemas; mayor regulación de la climatización, sustitución de luminarias y regulación de la iluminación en muelles; cambio de transformadores antiguos; contrato de servicios de detección de fugas de agua en la red e inversiones para evitar pérdidas en la red de aguas; implementación de un sistema de gestión ambiental certificado (ISO 14001), para reducción de residuos; y la instalación de torres anemométricas para estudiar la viabilidad de la energía eólica en el puerto.

II. Memorias e indicadores de sostenibilidad

¿Qué es un reporte de sostenibilidad?

El reporte de sostenibilidad es un documento que comunica el desempeño institucional, económico, ambiental y social de una empresa o institución a sus grupos de interés¹⁷. Al cumplir este propósito, el reporte crea valor económico para quien lo publica, pudiendo por ello, ser definido también como un instrumento estratégico. El reporte de ayuda a una empresa a medir y analizar su propio desempeño, lo cual facilita estrategias de mejora continua. El proceso de reportar permite a la empresa asegurar que su comportamiento y su agenda social están en línea con las expectativas razonables de sus grupos de interés. El reporte facilita la transparencia, credibilidad y consistencia entre la actuación y la imagen pública de la empresa. La existencia de un reporte bien elaborado y

¹³ Cristina Crespo Soler, Vicente Ripoll Feliu, Ana Mª Trujillo y Arturo Giner Fillol, op. cit.

¹⁴ Andrés Guerra Sierra, Planificación y Gestión Portuaria: Algunos Criterios de Eco-eficiencia, Encuentro Iberoamericano de Desarrollo Sostenible, Puertos del Estado, Madrid.

¹⁵ Autoridad del Puerto de Valencia, Memoria Ambiental 2009, Valencia, abril de 2010.

¹⁶ Autoridades Portuarias de Valencia, Coruña, Ceuta.

¹⁷ Acción RSE, Guía práctica para la elaboración de Reportes de Sustentabilidad, junio de 2007.

difundido, permitirá finalmente establecer comunicación y diálogo con las partes interesadas de forma coherente, útil y comparable.

El reporte es un documento comparable si cumple ciertos parámetros internacionales. Existen metodologías y estándares internacionales que permiten dar cuenta en forma balanceada y objetiva del desempeño de una institución en los aspectos institucionales, económicos, financieros, sociales y ambientales, lo cual hace que un reporte sea comparable con otros similares. Además, bien confeccionado y adecuadamente difundido puede ser una herramienta efectiva de comunicación permanente. El reporte ha probado ser una forma altamente efectiva para establecer vínculos sólidos con los grupos de interés de manera estructurada y continua.

Indicadores de sostenibilidad portuaria

Uno de los principales desafíos de la gestión sostenible de los puertos es disponer de información objetiva y confiable sobre el desempeño de la Autoridad Portuaria en su gestión¹⁸. Los indicadores de sostenibilidad permiten evaluar el desempeño de la gestión de desarrollo sostenible, más allá de los reportes de sostenibilidad, los indicadores permiten controlar de manera objetiva la marcha de la gestión de la Autoridad Portuaria en esta materia. Por ello, resulta obvio que los indicadores deben cubrir las cuatro dimensiones de la sostenibilidad. La aplicación de los indicadores es útil para que las Autoridades Portuarias controlen su gestión sostenible, evalúen el impacto de los programas aplicados y los modifiquen cuando sea necesario. Los indicadores permiten realizar Benchmarking de gestión sostenible entre puertos para determinar las mejores prácticas y comparar el desempeño de una Autoridad Portuaria frente a la industria similar, y en el marketing puede ser un elemento diferenciador y de competitividad en el mercado. La aplicación generalizada a un sistema portuario permitiría realizar un benchmarking preciso en materia de sostenibilidad entre puertos de una misma región o país¹⁹.

8 Memorias e indicadores en el Sistema Portuario Español

La reciente modificación de la Ley de Puertos de España²⁰, establece que las autoridades portuarias deben informar sobre objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental de cada puerto y contar con una memoria de

sostenibilidad, elaborada conforma a una metodología ad-hoc. En diciembre de 2010, Puertos del Estado presentó una propuesta inicial para dicha metodología, en donde se contemplan los objetivos, alcances y contenidos de tales instrumentos²¹.

Los objetivos principales de estas memorias son dos: a) un documento destinado a comunicar al público acerca de la gestión de la autoridad portuaria, donde se presentan los resultados y progresos en materia de sostenibilidad y en relación con los intereses del entorno, y b) una herramienta de la gestión que sirva de apoyo al diagnóstico, desarrollo y aprobación de los planes de la autoridad portuaria. El énfasis de estas memorias está en el análisis de la actuación de la autoridad portuaria con su entorno inmediato, grupos de interés o de la componente de la gestión social y ambiental que con anterioridad no estaban suficientemente potenciados. Las memorias de sostenibilidad buscan aportar información acerca del diagnóstico de la institución, las estrategias adoptadas y el desempeño en relación a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad. Las memorias buscan que las autoridades portuarias informen acerca de cómo la gestión y la actividad está generando valor para los diferentes grupos de interés del puerto²². En ellas se establece un conjunto de indicadores elaborados conforme la estructura GRI²³, diseñados para entregar una idea objetiva de las relaciones de la autoridad portuaria con su entorno en las cuatro dimensiones.

De esta forma, las memorias de sostenibilidad resultantes describen por medio de indicadores de desempeño los resultados derivados de la adopción y aplicación de códigos, políticas y sistemas de gestión. Estos indicadores se utilizan para medir los impactos o efectos causados por la organización y quedan clasificados en: indicadores institucionales, económicos, ambientales y sociales. Los indicadores de sostenibilidad tienen por objetivo describir e informar sobre las presiones que afectan a cada una de las dimensiones, las medidas articuladas para dar respuesta a las mismas y el estado o grado de avance obtenido.

III. Conclusiones

En el contexto de las agencias y autoridades portuarias nacionales en la región, el concepto de sostenibilidad aún no es un asunto prioritario. Sin embargo, a consecuencia de sus propios incentivos, tales como asegurar sostenibilidad comercial y para su desarrollo, varias empresas y operadores del sector portuario en la

¹⁸ CONAMA VII, Cumbre de Desarrollo Sostenible, La Sostenibilidad en los Puertos, Grupo de trabajo 23, noviembre de 2004.

¹⁹ Fernando González Laxe, Andrés Guerra Sierra, Federico Martín Palmero, Juan José Nóvoa Gómez, Carlos Otero Couto y Jorge Penela Núñez, Medición de la sostenibilidad en el Sistema Portuario Español: Propuesta metodológica a través de indicadores sintéticos de desarrollo sostenible, XII Reunión de economía mundial, Santiago de Compostela, mayo de 2010.

²⁰ Ley 33/2010, en su artículo tercero.

²¹ Puertos del Estado, Propuesta de metodología para la elaboración de memorias de sostenibilidad de las autoridades portuarias, Madrid, abril de 2011.

²² Entendiendo por grupos de interés de la autoridad portuaria el conjunto de individuos, grupos sociales, empresas e instituciones afectados por la actividad que, a su vez, pueden influir en el desarrollo de los objetivos y en su mantenimiento.

²³ Global Reporting Initiative, véase <http://www.globalreporting.org/Home>.



región han incorporado los principios de la sostenibilidad en puertos. La variable ambiental, social, económica e institucional en menor grado, son componentes aún emergentes de las estrategias de desarrollo en algunas autoridades portuarias locales, en operadores privados y en algunas empresas portuarias. En cualquier caso, la componente institucional es el menos reconocido y tratado en las estrategias de desarrollo. Se espera que el desarrollo sostenible en las cuatro dimensiones se convierta en una prioridad para las autoridades y empresas portuarias, llegando a ser parte importante de la gestión estratégica de cada puerto.

Las presiones por un abordaje de un desarrollo sostenible seguirán creciendo hasta que se convierta en una práctica habitual en el comercio, transporte y puertos. Bien concebida y gestionada, la sostenibilidad portuaria mejora la capacidad para cumplir los objetivos de desarrollo de la ciudad y región que cobija a un puerto. Los métodos de gestión más eficaces para un abordaje exitoso de la sostenibilidad en puertos requieren de nuevos tipos de análisis, como es la colaboración y la comunicación entre los actores involucrados. Abordar los desafíos que tienen por delante los puertos de la región mediante políticas de sostenibilidad en puertos supone otorgar

prioridad al proceso de cambio. En particular, las zonas de encuentro entre la ciudad y el puerto están sufriendo mutaciones y son el tema de las nuevas estrategias de las autoridades de las ciudades y los puertos, donde muchas veces no existe un diálogo fluido y menos un accionar coordinado. Sin embargo, la aplicación de políticas públicas, el desarrollo institucional pueden fomentar progresivamente áreas de diálogo y la cooperación entre las partes. Son fundamentales para el futuro desarrollo portuario sostenible acercar y asociar a las múltiples instituciones en el proceso de decisiones mediante el diálogo entre los actores y la transparencia. Ello debe buscar incluir y lograr la adhesión de la ciudad, los actores socioeconómicos y la población.

Tomando en cuenta la importancia de los puertos con la economía, las comunidades locales, el ambiente natural y la ciudad que los cobija, la formulación de una política portuaria que pretenda promover el desarrollo sostenible debe tener un carácter necesariamente sistémico. Este enfoque requiere de la participación de los actores, públicos y privados, que son parte activa de los sistemas portuarios y de los beneficiarios del desarrollo sostenible, por ejemplo, el sector público, las entidades de trabajadores y la comunidad.