

CÓDIGO DE CONDUCTA AMBIENTAL PARA LA GESTIÓN PORTUARIA EN AMÉRICA CENTRAL

El 11 de mayo del presente, en Ciudad de Guatemala, Guatemala, por convocatoria de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM) y con el apoyo de la Comisión Portuaria Nacional de Guatemala (CPN), las autoridades y empresas portuarias de Centroamérica, reunidas en el seno de la XXVII Reunión de REPICA (Reunión de Empresas Portuarias de Centroamérica) aprobaron el Código de Conducta Ambiental para la Gestión de Puertos de Centroamérica, nombrado como COPUCA. El Código, el primero en su género en América Latina y el Caribe, fue preparado por COCATRAM, en su calidad de Secretaría Técnica de REPICA, dentro del contexto de la Agenda Ambiental del Transporte Marítimo Centroamericano.

Para mayores antecedentes, sírvase contactar a: trans@cepal.org.

1. COPUCA: antecedentes y concepción

El Código de Conducta Ambiental para la Gestión de Puertos de Centroamérica (COPUCA) sigue las orientaciones y directrices de otros documentos del mismo tenor, entre otros el Código de la Organización Europea de Puertos (ESPO), las guías de la Asociación Americana de Autoridades Portuarias (AAPA), los principios clave para el desarrollo de puertos y terminales portuarios preparados por PNUMA-PAM, OMI-PNUD, etc. En su preparación además, se consultó la opinión de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y se tuvo en cuenta las disposiciones de los acuerdos internacionales relacionados con la protección del medio ambiente marino y costero de los cuales los países miembros de REPICA son suscriptores y partes activas y de otra reglamentación blanda. XXVII REPICA debe ser refrendado por las autoridades portuarias y marítimas que no pudieron asistir a dicha reunión con la recomendación de su aprobación.

El Código tiene como punto de partida la “Agenda Centroamericana para la Seguridad Ambiental Marítima y Portuaria”, elaborada en el año 2000 por COCATRAM con el apoyo del Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA-COSTAS) de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). La agenda constituye el primer esfuerzo mancomunado entre el sector transporte y el ambiente en Centroamérica. Dentro de las acciones propuestas en la agenda están, entre otros, ... “fortalecer o crear, según proceda, unidades para la protección ambiental y seguridad en puertos, el monitoreo de vías de acceso a los mismos, áreas de maniobras, el establecimiento

de relaciones y acuerdos entre puertos cercanos para el intercambio de experiencias e información....”. La agenda, propone el mejoramiento de la operación portuaria a través de la incorporación gradual de los aspectos ambientales inherentes a las operaciones portuarias y otorga a REPICA un papel protagónico en la protección del medio marino. Dentro de este contexto y con la filosofía de que las autoridades portuarias y marítimas de Centroamérica tienen la habilidad y pueden desarrollar su capacidad para incorporar en la rutina portuaria principios ambientales propios, fue concebido COPUCA, el que se refiere a los aspectos ecológicos que requieren ser considerados por la administración portuaria para que satisfagan estándares ambientales. En este sentido COPUCA, es un “Libro Verde” de la conducta de las autoridades portuarias y marítimas para que la operación portuaria sea ambientalmente sostenible.

El porqué de COPUCA: Existen varios argumentos sustentatorios de la necesidad de COPUCA, que van desde su importancia para el desarrollo cultural y económico de la región que tienen los puertos y su papel clave en el desarrollo sostenible de Centroamérica. COPUCA reconoce que las operaciones portuarias sin el debido ordenamiento generan impactos que no solo afectan la actividad portuaria en sí misma, sino que tienen efectos sobre otros usos legítimos que ocurren en la costa en el área del puerto. Asimismo, los otros usos también pueden generar efectos que alteran la operación portuaria, por lo que existe una corresponsabilidad ambiental de los diferentes usuarios de la costa donde se ubican los puertos, entre los que se incluyen las autoridades portuarias, las marítimas y las empresas portuarias. También, los diferentes actores que actúan en el área de los puertos

representan diferentes actitudes y compromisos con respecto al medio ambiente y no existe una normativa específica que se refiera a todos los aspectos ambientales de las áreas portuarias como tampoco existe una sola institución que se refiera a todos y los distintos impactos ambientales que generan los puertos y terminales portuarios.

No existe mucha claridad sobre las responsabilidades ambientales que les corresponden a los diferentes actores que actúan en el universo de los puertos. Hay distintos servicios e intereses en el trabajo portuario por lo que los aspectos ambientales de cada servicio e interés varían. Además, la industria portuaria tiene procesos más complejos en la preparación de revisiones ambientales de sus operaciones por lo que existen muchos factores ambientales con el mismo nivel de agregación. Lo anterior hace que la industria portuaria trabaje con un amplio rango de autoridades gubernamentales y locales, que requiere de un marco apropiado específico de coordinación que balancee adecuadamente los diferentes intereses portuarios.

Los puertos que operan sin el debido ordenamiento ambiental son focos importantes del deterioro de las costas y constituyen una seria amenaza para los recursos ubicados en su área y áreas de influencia con efectos marcados para las poblaciones costeras que utilizan estos recursos. Adicionalmente, los puertos deben mejorar la transparencia de que sus operaciones de rutina son amigables con el medio ambiente. Sin un marco para incluir las variables ambientales específicas inherentes a la rutina portuaria es difícil explicar a los gobiernos, a la sociedad civil y a otro público el alcance y extensión de la actividad portuaria con relación al medio ambiente.

La concepción de COPUCA: Al aplicar principios ambientales al trabajo portuario inspirados en los acuerdos internacionales sobre la materia, se pretende motivar a las Autoridades Portuarias y Marítimas de Centroamérica a que adopten la idea de que la protección ambiental del puerto forma parte de la

cultura portuaria. De esta forma, COPUCA al reconocer que las autoridades portuarias y marítimas tienen la habilidad y pueden desarrollar su capacidad para incorporar la variable ambiental, el trabajo portuario será ambientalmente más seguro y sostenible e internacionalmente aceptable. COPUCA no crea nuevas tareas ambientales a los puertos, sino que forma el marco para que las acciones ambientales derivadas de la normativa nacional e internacional puedan mejorar sustancialmente el trabajo portuario. No es un documento rígido, sino flexible y abierto, que puede ser modificado, complementado, según evolucionen las legislaciones ambientales, las prácticas de manejo portuario, el comercio internacional y surjan nuevos aspectos ambientales que deban ser atendidos por los puertos y el transporte marítimo. COPUCA no se refiere al tránsito marítimo, ayuda a la navegación y a otros aspectos de administración marítima, ni tampoco a la seguridad y defensa naval, pero reconoce que la aplicación de normas ambientales en estos aspectos es fundamental para el trabajo ambiental en los puertos.

La naturaleza del Código: El Código es voluntario pero no optativo, ya que parte de las acciones ambientales que identifica COPUCA para aplicar en la rutina portuaria provienen de la legislación internacional, por lo que en este aspecto, el Código tiene cierta influencia mandataria y es interpretado como una guía de orientación para una buena gerencia ambiental de puertos en la región. COPUCA no suplanta normas ambientales nacionales relacionadas con la protección del medio marino y la costa en el área de los puertos, sino al contrario, pretende ayudar en su comprensión y facilitar su aplicación. COPUCA crea un marco dentro del cual las autoridades portuarias y la Reunión de Empresas Portuarias de Centroamérica (REPICA), sin perjuicio de lo que al respecto le corresponde a las autoridades ambientales y en consulta con ellas, pueden abordar y discutir, en una forma más apropiada y objetiva, los temas ambientales inherentes a su trabajo.

2. Objetivos y principios del Código

COPUCA orienta la conducta del trabajo portuario con relación a las áreas ambientales identificadas en la Agenda Ambiental del Transporte Marítimo sobre las que se debe tener una política ambiental clara que debe ser conocida y aplicada por todo el personal que realiza el "trabajo del puerto". COPUCA también pretende ser un marco para la integración de las políticas portuarias con las políticas ambientales nacionales y las políticas marítimas y es un elemento de concertación para la formulación de políticas ambientales marinas regionales relacionadas con las operaciones portuarias. Con estos elementos, los objetivos del Código son:

- Promover un marco voluntario de consulta, diálogo y de colaboración entre la administración portuaria, las empresas portuarias y los asuntos locales sobre los asuntos e intereses ambientales recíprocos, incluyendo la aplicación de principios comunes de política ambiental para la industria portuaria centroamericana, dentro de ellos, el principio de "quien contamina paga".
- Ayudar e incrementar la cooperación entre las autoridades portuarias y marítimas y REPICA, según proceda, para combinar tecnologías portuarias a las necesidades y exigencias ambientales y a las eficiencias del costo de las operaciones, así como

para incorporar consideraciones ambientales en la planeación y el trabajo portuario.

- Servir de marco para promover la responsabilidad ambiental colectiva en todo el universo de usuarios del puerto y estimular el continuo mejoramiento ambiental del puerto y de los sistemas de manejo ambiental aplicados a estos, y
- Ayudar a progresar en forma continua y sostenida hacia puertos ambientalmente sanos, sostenibles, técnicamente seguros y competitivos.

Principios: COPUCA nace de la filosofía que las autoridades portuarias, las marítimas y REPICA tienen la habilidad y pueden desarrollar y mejorar, según proceda, su capacidad para incorporar la variable ambiental en el manejo portuario sin perjuicio de la eficacia de las operaciones portuarias, haciendo que este trabajo sea ambientalmente más seguro, económicamente viable y efectivo y técnicamente posible.

COPUCA desarrolla cinco principios fundamentales de política que deben ser observados en la aplicación de las acciones ambientales en los puertos centroamericanos. Estos principios son: el Principio de Internacionalidad, que predica que muchas actividades que se realizan en el puerto tienen un

carácter internacional y algunos efectos ambientales producidos por la actividad portuaria pueden afectar ecosistemas y recursos compartidos por dos o más países. El Principio de Movilidad Sostenible que indica que el transporte debe ser capaz de cumplir con su papel económico sin deterioro del medio ambiente. El Principio de Responsabilidad Común pero Diferenciada. Este principio nace de la idea de que los puertos se ubican en tramos de la costa donde generalmente tienen lugar otros desarrollos

que pueden influirse ambientalmente en forma mutua por lo que existe una responsabilidad común para la protección del medio ambiente marino y de la costa, pero diferenciada. Otro principio es el de Precaución, internacionalizado en la Conferencia de Río de 1992, y el Principio de Flexibilidad, que predica que los puertos son entidades dinámicas y cambiantes y por lo tanto deben tener la habilidad para ser adecuados a las nuevas realidades del comercio y del transporte y a los nuevos escenarios ambientales.

3. ¿A quiénes está dirigido COPUCA?

COPUCA está dirigido principalmente a las autoridades portuarias, autoridades marítimas u órganos equivalentes según proceda y a las empresas portuarias centroamericanas. Su observación es necesaria por todos los usuarios del puerto, lo que implica su aplicación dentro del contexto de “trabajo del puerto”, independientemente de las distintas formas de administración portuaria existente en la región. COPUCA no se aplica a las bases navales, ni estructuras militares en la costa o costa afuera o a terminales portuarios que siendo de propiedad de un Estado miembro de COCATRAM preste momentáneamente servicios gubernamentales de carácter no comercial. Tampoco se refiere a la contravención de normas ambientales y al deterioro ambiental causado por desastres naturales, actos vandálicos, tráfico de estupefacientes y otras actividades al margen de la ley.

La zona de aplicación de COPUCA es referida como “Área del Puerto” definida como el espacio marino y terrestre y su interfase ocupada por el puerto y limitada por la legislación

nacional correspondiente. Esto incluye: terminales petroleros quimiqueros y de buques de transporte de gas licuado, con los ductos correspondientes, oleoductos y gaseoductos asociados, depósitos y tanques de almacenamiento, incluyendo refinerías costeras. También se aplica a los atracaderos y zonas de almacenamiento y a bodegas en los que se guardan y se conservan mercaderías peligrosas, y en atracaderos y zonas especiales para carga o descarga de explosivos. Se aplica también en tomas de combustible en la costa, instalaciones en puerto de productos químicos y petróleo, zonas de puertos con alta densidad de tráfico marítimo y en los fondeaderos, astilleros, diques secos, marinas y zonas de reparación y mantenimiento. Igualmente, se aplica a todas las operaciones de carga, terminales de pasajeros, terminales turísticos, muelles pesqueros y a las áreas de acceso en tierra al puerto, carreteras, ferrocarriles e instalaciones dentro de ellas, como zonas francas, incluyendo refinerías costeras.

4. Áreas de acción y responsabilidad

Áreas de responsabilidad ambiental clave de las autoridades portuarias y empresas portuarias: COPUCA refleja la diversidad y complejidad de las funciones ambientales que le corresponden cumplir y hacer cumplir a las autoridades portuarias y reconoce que la responsabilidad de la aplicación de las políticas ambientales varían entre cada país miembro de COCATRAM y según la naturaleza de cada puerto. Se refiere a las siguientes áreas “clave de responsabilidad ambiental” en el trabajo portuario:

- La responsabilidad que tienen las autoridades portuarias para que las actividades propias de la operación portuaria dentro del área de los puertos sean ambientalmente seguras y compatibles con la calidad ambiental de su entorno y no produzcan daños ambientales a terceros, ni al medio ambiente de estos.
- La responsabilidad que tienen las autoridades portuarias para que sus operaciones sean técnicamente viables de tal manera que los costos ambientales no hagan de la operación portuaria una actividad costosa.
- La responsabilidad que tienen las autoridades portuarias con relación a los intereses ambientales colectivos de las comunidades locales del área del puerto y de los “usuarios” de los puertos, incluyendo la necesidad de estar informado adecuadamente sobre los nuevos desarrollos tecnológicos que mejoran ambientalmente la actividad portuaria.
- La responsabilidad que tienen las autoridades portuarias de cumplir normas ambientales nacionales e internacionales.

Las acciones que se consignan en COPUCA no deben interferir con aquellas que les correspondan a los gobiernos en su calidad de “Estado Rector del Puerto”, sino al contrario, procurarán fortalecerlas.

Acciones ambientales en los puertos marítimos: COPUCA identifica las acciones que, en principio, deben ser aplicadas, en forma individual o conjunta, según proceda, por las autoridades portuarias y REPICA para alcanzar y cumplir objetivos ambientales. Las acciones deben ser seleccionadas para cada puerto en particular y aplicadas en forma gradual cuidando de no afectar la actividad comercial del puerto y de no distorsionar los arreglos administrativos del ordenamiento portuario.

Las acciones identificadas en COPUCA están ordenadas en acciones de aplicación de políticas operativas, como son: manejo integrado de la contaminación; promoción del uso de mejor tecnología disponible; definición de objetivos ambientales; aplicación de aproximaciones al manejo integrado de la zona costera; reducción al mínimo de la pérdida de productos; aplicación de dispersantes de petróleo en operación de limpieza y recuperación; reducción al mínimo, de demoras innecesarias a buques, motivadas por la aplicación de controles ambientales; acciones relacionadas con el control de contaminación y de otras formas de deterioro ambiental, sobre las cuales se deben acordar políticas comunes como: responsabilidad específica sobre el control de la contaminación del puerto, tales como sistemas de alerta rápida y temprana en caso de contaminación accidental, procedimientos comunes para el ingreso de material, equipo y personal en caso de requerirse la cooperación internacional por

contaminación de alto nivel; adopción de simbología, nomenclatura y criterios comunes para la identificación de áreas críticas, recursos vulnerables y prioridades de protección contra la contaminación marina por petróleo; acciones sobre vertimiento de desechos líquidos, sólidos y basuras, incluye entre otras el fomento de la cultura del reciclaje y de disposición ambientalmente segura y el uso de mejores prácticas como estudios de factibilidad de facilidades de recepción en puertos de basuras generadas en buques, etc.; acciones de control sobre vertimientos clandestinos, acciones sobre control de la contaminación marina por petróleo, incluyen entre otras, planes a nivel local, nacional y regional de contingencia contra la contaminación marina por petróleo, fijación de políticas y de criterios comunes para la identificación y selección de sitios adecuados para la disposición de aceite emulsionado y alquitrán recuperado, además procedimientos comunes para peritajes por el daño ecológico causado por contaminación y procedimientos de indemnización y reclamación por contaminación accidental por petróleo, etc.; acciones por contaminación atmosférica que involucra el diseño de políticas para reducir al mínimo las emisiones gaseosas, partículas, hollín, residuos aéreos de graneles sólidos, filtraciones, escapes; acciones para reducción de la contaminación por ruido, y otros grupos de acciones.

También COPUCA identifica acciones ordenadas dentro de la categoría de manejo, plantación y prevención. Dentro de las que se incluyen las evaluaciones de impacto ambiental para proyectos

5. El futuro de COPUCA

El futuro de COPUCA es promisorio. A muy corto plazo COCATRAM, por recomendación de la XXVII REPICA, preparará un Plan de Trabajo orientado a facilitar la aplicación y desarrollo de COPUCA, el que debe ser presentado en la venidera reunión de REPICA y, a fin de tener una base de referencia para evaluar el progreso de COPUCA y para facilitar su seguimiento, COCATRAM con apoyo de las autoridades portuarias y marítimas de Centroamérica y de REPICA y con ayuda de los organismos internacionales pertinentes organizará el primer seminario internacional sobre la gestión ambiental en

puertos y señala la necesidad de promover y aplicar una política para que en la fase de planeación de proyectos portuarios y como parte integrante del estudio de factibilidad se realice un estudio de evaluación del impacto ambiental previo del proyecto portuario; acciones para apoyar el manejo integrado de zona costera, donde se estima la necesidad de establecer una política que resalte la importancia de los puertos en el desarrollo de la costa y de la influencia que ejercen estos en los planes de gestión costera; acciones para el control de la erosión costera, que corresponden a las acciones necesarias para proteger la costa en el área del puerto contra la erosión a fin de asegurar la estabilidad y permanencia de la infraestructura portuaria; acciones para protección de la infraestructura portuaria contra los efectos de eventos naturales extremos; acciones del control del dragado de mantenimiento en puertos (canales de acceso, áreas de maniobras, etc.), las que requieren de una política portuaria que encierre criterios comunes para la ejecución del dragado de mantenimiento y para la selección de sitios para la disposición ambientalmente segura del material de dragado; también se refiere a aspectos ambientales relacionados con el manejo de graneles, de sustancias peligrosas, preparación de planes de emergencia por accidentes portuarios, incluyendo el establecimiento de sistemas internos de auditorías ambientales a nivel de puertos, etc. También COPUCA señala la necesidad de expresar una política orientada al fortalecimiento y a la creación de las capacidades.

puertos. COPUCA ofrece el medio para un diálogo inter pares con otras organizaciones portuarias, tales como la European Sea Ports Organization (ESPO), la American Association of Port Authorities (AAPA), la Asociación Internacional de Puertos y Terminales (IAPH), etc. Para el manejo y seguimiento de COPUCA, REPICA acordó el establecimiento de un grupo ad hoc de expertos de las autoridades portuarias de Centroamérica que proporcionará recomendaciones sobre el grado de desarrollo de COPUCA a las reuniones de REPICA. El grupo ad hoc ambiental será coordinado por COCATRAM.