



GUÍA PARA EL CONOCIMIENTO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BUQUES Y DE LAS INSTALACIONES PORTUARIAS (OMI ISPS)



PREPARADO POR LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) Y LA ADMINISTRACIÓN MARÍTIMA DE LOS ESTADOS UNIDOS (MARAD)

Indice

Introducción	Pág 2
Diagrama dinámico de la gestión e implementación del código ISPS (Figura 1)	Pág 3
Funciones de los gobiernos contratantes y las autoridades designadas	Págs 4-5
Autoridades nacionales de seguridad portuaria y organizaciones de seguridad reconocidas	Págs 5-6
Identificación de instalaciones y servicios portuarios	Pág 6
Designación de funcionarios encargados de la seguridad portuaria	Págs 6-7
Evaluaciones de la seguridad de las instalaciones y servicios portuarios	Págs 7-8
Elaboración de planes de seguridad de las instalaciones y servicios portuarios	Págs 8-9
Implementación y mantenimiento de los planes de seguridad de las instalaciones y servicios portuarios	Págs 9-10
Conclusiones	Pág 11

Introducción

En noviembre de 2001, en el curso de la vigésima segunda reunión de la Asamblea de la Organización Marítima Internacional se llegó a un acuerdo unánime para elaborar nuevos criterios en relación con la seguridad de los buques y de las instalaciones y los servicios portuarios. La Comisión de Seguridad Marítima de dicha Organización recibió el mandato de organizar y convocar una conferencia diplomática basada en las recomendaciones formuladas por varios Estados miembros, en colaboración con otras organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG), y en consulta con la Organización Marítima Internacional, y de codificar esa labor.

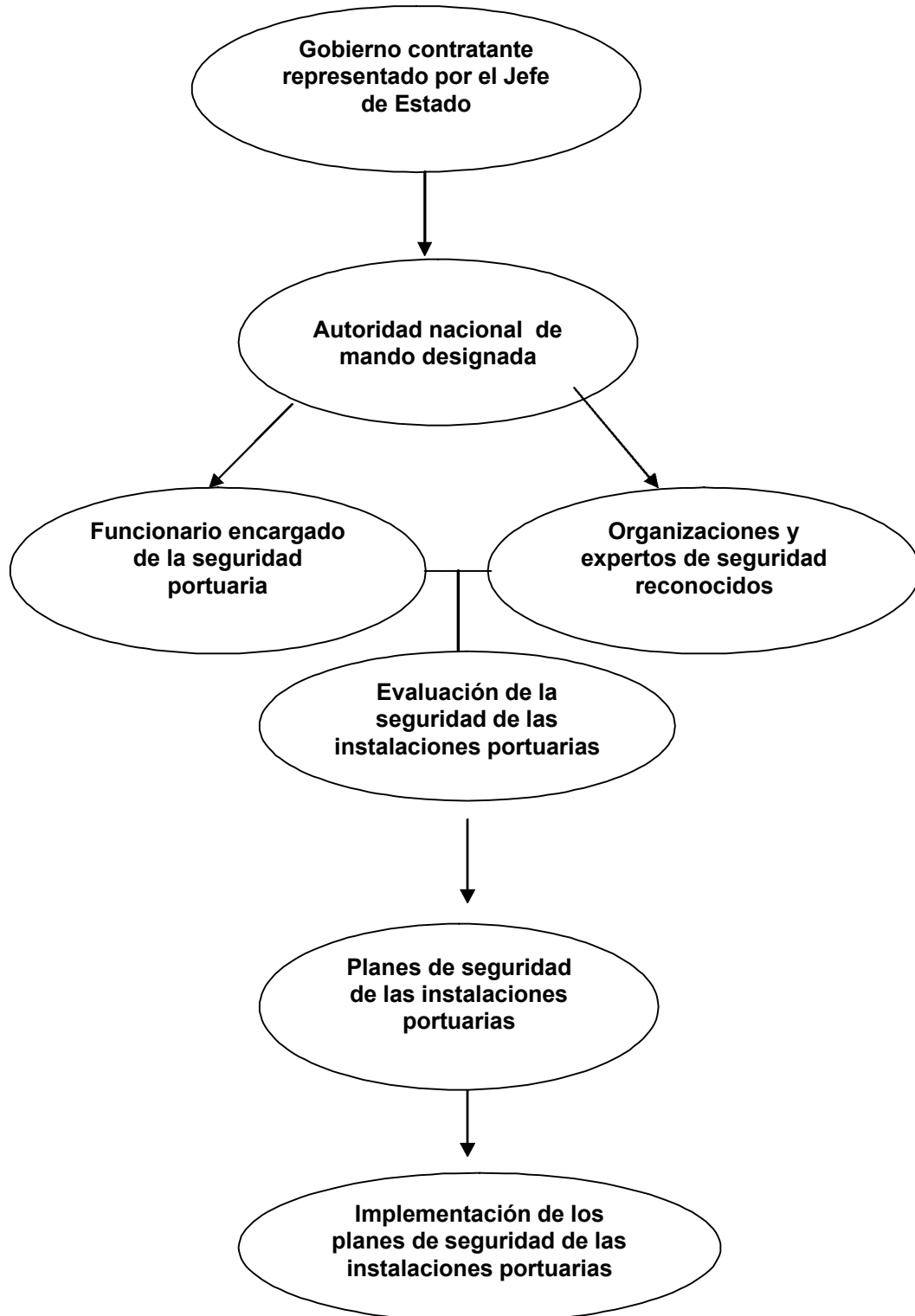
En diciembre de 2002, las actividades de esa conferencia dieron lugar a la promulgación y aprobación de esas nuevas medidas por parte de los gobiernos contratantes, como enmiendas a la Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (SOLAS). El nombre completo es Código internacional para la protección de buques y de instalaciones portuarias; el nombre abreviado del código, referido en la norma XI-2/1 de SOLAS 74 y enmiendas, es Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias o ISPS.

El presente documento tiene el propósito de servir de guía para quienes deseen comprender e implementar las disposiciones del código ISPS sólo a nivel de seguridad de instalaciones portuarias. El mismo no cubre, excepto como referencia tangencial, ninguna de las disposiciones o elementos relacionados con la seguridad de buques. Es preciso subrayar que, como guía, este documento no debe usarse como instrumento autónomo para comprender, implementar o cumplir las disposiciones del código ISPS. Por el contrario, cuando se le emplea conjuntamente con el propio código ISPS, esta guía puede ofrecer un marco y un mapa de ruta para entender los diversos componentes del código ISPS y cómo se puede relacionar con los puertos de los territorios nacionales soberanos. El gráfico de la Figura 1, por ejemplo, ilustra un proceso de los distintos pasos que deben considerarse en la implementación del código ISPS.

La guía está estructurada en torno a las etapas ilustradas en el gráfico y es más detallada, aunque no completa, acerca de cómo se relacionan las disposiciones del ISPS con las etapas, elementos o entidades que representan. Siguiendo el gráfico y el texto de la guía se podrá tener una comprensión básica de las disposiciones del código ISPS y del proceso para implementarlo en su territorio.

Figura 1

DIAGRAMA DINÁMICO DE LA GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO DE SEGURIDAD DE BUQUES E INSTALACIONES Y SERVICIOS PORTUARIOS DE LA ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL



Desde el comienzo mismo de este proceso del código ISPS de la Organización Marítima Internacional resultó claro que el punto de referencia y responsabilización principal para estas nuevas medidas de seguridad serían los gobiernos nacionales. Dentro del contexto del ISPS se citan directa y constantemente las funciones y responsabilidades de “los gobiernos contratantes”.

Un examen del texto y de las disposiciones del ISPS, en lo que se refiere a los deberes y obligaciones de los gobiernos contratantes, pone en evidencia que la iniciación y el mantenimiento de los procesos y procedimientos necesarios para implementar los elementos aplicables del ISPS empiezan y terminan en los gobiernos nacionales que son miembros de la Organización Marítima Internacional y signatarios del código y de las correspondientes convenciones.¹ Siendo así, ¿cómo deben prepararse los gobiernos nacionales/contratantes para descargar sus responsabilidades y cumplir su obligación de asegurar el cumplimiento del código ISPS? Esta guía tiene el propósito de ayudar en ese proceso de toma de decisiones.

Identificación y designación de la autoridad nacional al nivel adecuado

El comercio marítimo es un proceso dinámico que incide decisivamente, no sólo en las economías nacionales, sino también en la economía mundial. En reconocimiento de ello, y conociendo el impacto sistémico nacional, regional e internacional que pueden tener los eventos o circunstancias negativas que amenacen ese proceso en la economía y la estabilidad mundiales, es esencial que el nivel primordial de responsabilidad por este programa se asigne a una persona adecuada dentro del nivel ejecutivo del gobierno nacional.

De acuerdo con la estructura de cada gobierno nacional, las tareas y responsabilidades de dar cumplimiento a las obligaciones del ISPS en nombre del “gobierno contratante” deberían asignarse –como mínimo- a un funcionario nacional cuyo cargo, deberes y autoridad reflejen la importancia de este programa y el compromiso del país con el cumplimiento de sus disposiciones. Al más alto nivel, podría ser la oficina del Presidente o el Vicepresidente, el Primer Ministro o el Jefe de Estado equivalente. En realidad, cuando el ISPS hace referencia a la naturaleza y el alcance de los deberes de los gobiernos contratantes, queda implícito que la autoridad nacional asumirá esas obligaciones al más alto nivel de autoridad de los Estados miembros.

Dada la amplia gama de responsabilidades y cuestiones nacionales –más allá de las vinculadas a la seguridad marítima- a las que cotidianamente debe hacer frente un jefe de estado, cabría esperar la designación de un alto funcionario nacional del ejecutivo como autoridad nacional de la seguridad portuaria y marítima. Esta responsabilidad incluiría la supervisión de la implementación del código ISPS en el país. En efecto, el ISPS prevé esta posibilidad al admitir el establecimiento de “autoridades designadas”.² Lo que sería sumamente importante, de escogerse esa opción, es que el jefe de estado comunicara a la nación esa decisión.

¹ Consideración del Código Internacional para la protección de buques y de instalaciones portuarias (ISPS), Dic. 2002, Anexo 1, Parte A, secciones 1.2 y siguientes.

² Doc. Citado, Parte B, sección 1.7

El anuncio haría saber que el funcionario designado cuenta con el total apoyo del jefe del ejecutivo y que estaría directamente supervisado por este en cuanto al progreso logrado o los obstáculos encontrados. Con esa designación, el Jefe de Estado no sólo demostraría que este proceso y la persona designada cuenta con su confianza y apoyo, sino también que el jefe de estado será, *de facto*, responsable de velar porque el gobierno cumpla las obligaciones que establece el ISPS.

Con ese nivel de apoyo demostrado por el Jefe de Estado, la selección de la persona dependerá de que se identifique a quien esté en mejores condiciones en términos de prestigio, experiencia, antecedentes y compatibilidad de sus deberes y responsabilidades actuales con las metas, objetivos y procedimientos establecidos en el código ISPS.

Al pensar en los candidatos para esta Autoridad Designada, será esencial considerar debidamente el prestigio y la experiencia del candidato en asuntos de seguridad, con acento en todo antecedente, conocimientos y comprensión de los aspectos vinculados a la seguridad de las operaciones marítimas y portuarias que pueda poseer. Dado que esta Autoridad Designada, a los efectos del ISPS, será representativa del gobierno contratante, sería adecuado que se tratara de alguien con una jerarquía que refleje el compromiso del gobierno nacional. Un ministro o funcionario de nivel en el gabinete ministerial sería el más representativo, en particular si los deberes de ese funcionario abarcan directamente asuntos de seguridad nacional y/o de transporte y operaciones marítimas en el país. Un examen de los deberes, responsabilidades y actividades internacionales que esta persona tendría que cumplir pondría claramente de manifiesto por qué este cargo tiene que ser provisto con alguien del más alto nivel del gobierno nacional.³

Algunas sugerencias para este importante cargo serían los ministros de transporte o asuntos marítimos, los ministros del interior o de justicia, el comandante de la guardia costera o la autoridad nacional de seguridad marítima equivalente y sus contrapartes en otras estructuras del gobierno nacional.

Autoridades de seguridad portuaria a nivel nacional

El ISPS dispone que los gobiernos contratantes y/o su autoridad designada adopten una serie de medidas para dar cumplimiento a sus requisitos y disposiciones. Dado que muchos países disponen de diversas instalaciones portuarias y grandes extensiones geográficas que deben ser materia de seguridad, se establecen disposiciones que asignan algunas tareas y responsabilidades a los niveles locales del país. Será responsabilidad de la Autoridad Designada determinar qué medidas son necesarias a nivel nacional para dar cumplimiento al ISPS y establecer un marco de cooperación entre *“...los organismos gubernamentales, las administraciones locales y los sectores del transporte marítimo y portuario ...”*. También se dispone que esa autoridad establezca las funciones y responsabilidades de tales entidades para garantizar la seguridad marítima a nivel nacional e internacional.⁴

Pese al establecimiento de un marco de cooperación entre organismos gubernamentales con funciones y responsabilidades determinadas, la dinámica del

³ Doc. Citado, Secciones 1.16, 4 y siguientes.

⁴ Ibid. Parte A, Sección 1.2

comercio marítimo y las instalaciones portuarias es tal que probablemente requiera, para ser efectivo, la asistencia e idoneidad de organizaciones no gubernamentales y del sector privado. El ISPS también dispone que la Autoridad Designada puede permitir que “Organizaciones de Seguridad Reconocidas” (OSR) desempeñen ciertas funciones relacionadas con la seguridad de las instalaciones y servicios portuarios.

Es preciso considerar el tipo de funciones que podrían desempeñar estas organizaciones de seguridad reconocidas al evaluar su competencia para emprender las tareas que se le asignen. Podría designarse una autoridad portuaria o un operador de las instalaciones y los servicios portuarios como organización de seguridad reconocida, siempre que tenga la idoneidad en seguridad especificada en el código ISPS⁵.

Lo que las disposiciones mencionadas establecen es que, para dar cumplimiento al mandato del ISPS, los gobiernos contratantes tendrán que establecer una arquitectura de seguridad marítima que comprenda los más altos niveles de gobierno, diversos organismos gubernamentales y departamentos, autoridades locales y profesionales y expertos no gubernamentales.

Determinación de “las instalaciones y servicios portuarios”

En reconocimiento de que los perfiles comerciales marítimos de los países son diversos y de que el número y los tipos de puertos en sus territorios serán igualmente variados, se utiliza el término de “instalaciones y servicios portuarios” para indicar los tipos de puertos que los gobiernos contratantes deben considerar para dar cumplimiento a los requisitos y las responsabilidades del ISPS. Esta determinación es un primer paso fundamental, pues servirá de base para designar a las autoridades de la seguridad portuaria, emprender las evaluaciones de la seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios y formular los planes de seguridad de estas instalaciones y servicios.

Las características de los puertos que los gobiernos contratantes o sus autoridades designadas deben considerar para asignar un puerto como “instalaciones y servicios portuarios” dentro del alcance del ISPS se describen en el Anexo 1, Parte 3, Secciones 3.1 y siguientes. A nivel básico, el ISPS apunta a considerar los puertos ubicados dentro de un territorio que prestan servicios a buques que realizan travesías internacionales. Una vez determinados los puertos del territorio que se consideran “instalaciones y servicios portuarios” dentro del ámbito del ISPS, el paso siguiente es identificar y designar a un funcionario que cumplirá las funciones y tendrá las responsabilidades de la seguridad de las instalaciones y servicios portuarios en tal localización.

Encargado de la seguridad de las instalaciones y servicios portuarios

Un componente esencial a nivel de trabajo en la arquitectura de seguridad marítima y de las instalaciones y servicios portuarios refiere a la(s) persona(s) designadas como encargados de seguridad de las instalaciones y servicios portuarios en un determinado puerto del país. Este cargo está dispuesto específicamente por el ISPS en el Anexo 1, Parte B, Sección 17.1, que establece: **“Se designará un funcionario de seguridad portuaria en cada puerto.** Se puede designar a una persona como encargado de

⁵ Ibid. Part A, Sección 1.7, Part B, Sección s 4.3 y siguientes

seguridad de una o más instalaciones y servicios portuarios”. (énfasis del autor). Los criterios, conocimientos, antecedentes e idoneidad de los candidatos que se consideren como encargados de la seguridad portuaria así como sus funciones, responsabilidades y autoridad figuran en el ISPS, en el Anexo 1, Parte B, Secciones 17.2 a 18.

“El encargado de la seguridad portuaria será la persona designada como responsable de la formulación, revisión y mantenimiento del plan de seguridad de las instalaciones y servicios portuarios y como enlace con los encargados de la seguridad de buques y los funcionarios de seguridad de las empresas”⁶

Como el encargado de la seguridad portuaria será el principal funcionario de seguridad en cada puerto designado del país, es fundamental que se le seleccione cuidadosamente y prestando especial atención a los criterios dispuestos en el ISPS. Y, dado que probablemente varíen la configuración y las operaciones de las diversas instalaciones portuarias del país, podrían existir condiciones que exijan flexibilidad en la aplicación de algunas de las normas establecidas por el ISPS sobre el encargado de la seguridad portuaria.

Puede haber casos en que la persona considerada para un cargo no tenga la experiencia o los conocimientos de algunas de las áreas/tópicos enumerados como calificaciones deseadas del encargado de seguridad. En tales casos, si la persona está por lo demás calificada para el cargo en el puerto en cuestión, deberá recibir capacitación en tales temas para asegurar que tenga un nivel aceptable de conocimientos y comprensión de las tareas que deberá desempeñar. Análogamente, podrá designarse a una misma persona como encargada de la seguridad de más de un puerto.

Evaluación de la seguridad de las instalaciones y servicios portuarios

La evaluación de la seguridad portuaria es una medida indispensable para evaluar el perfil de seguridad general de las instalaciones y servicios portuarios. La evaluación es un proceso completo en que se identifica el activo y la infraestructura crítica del puerto, sus vulnerabilidades y las posibles amenazas a que podrían estar expuestos esos activos. En realidad, los gobiernos contratantes o las autoridades designadas tienen una responsabilidad específica en virtud de la Parte B, Sección 1.6 del ISPS de efectuar las evaluaciones de la seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios.

Esta evaluación es una operación compleja y variada, que seguramente exigirá la asistencia y los servicios de varios organismos, organizaciones, su dirección y su personal. Aunque se prevé la participación dedicada del encargado de seguridad portuaria en este proceso, el ISPS también dispone que, con ciertas limitaciones,

“la evaluación de la seguridad de las instalaciones y servicios portuarios puede estar a cargo de una organización de seguridad reconocida...” y que,

“quienes realicen la evaluación deben estar en condiciones de recurrir a la asistencia de expertos en relación con ...”

⁶ Doc. Citado, Parte A, Sección 2.1 (.8)

ciertos temas o áreas que requieran los conocimiento especializados o técnicos que caracterizan las operaciones portuarias, la seguridad, las comunicaciones, etc.⁷

Independientemente de cómo se lleve a cabo o de quien participe en ella, el ISPS exige que la evaluación de las instalaciones y los servicios portuarios sea revisada y aprobada únicamente por el gobierno contratante o la autoridad designada. Ciertas áreas y condiciones fundamentales que deben considerarse en el proceso de evaluación figuran en la Parte A, Sección 15 y la Parte B, Sección 15 del ISPS.

Además, el ISPS, en la Parte A, Sección 15.6, dispone que el gobierno contratante puede permitir que la evaluación de la seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios abarque más de un puerto, si el operador, la ubicación, la operación, el equipo y el diseño de estas instalaciones y servicios portuarios son similares. Si se opta por esta vía, el gobierno contratante está obligado a notificar a la Organización Marítima Internacional de tal decisión y de los hechos, circunstancias y condiciones que la fundamenten.

Una vez concluida la evaluación, se preparará un informe en el que se resuma el proceso, se enumere toda vulnerabilidad detectada y se brinde una descripción de las medidas correctivas que podrían aplicarse para eliminar o mitigar cada aspecto vulnerable detectado. Los informes completos y aprobados de la evaluación serán la referencia para la formulación de los planes de seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios que servirán de documento de planificación y acción para todo el perfil de seguridad de los puertos designados. Dado que el informe de la evaluación de seguridad contendrá análisis y recomendaciones críticos, es esencial que dicho documento sea salvaguardado y protegido contra su divulgación o un acceso al mismo no autorizado.

Plan de seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios

El ISPS, en la Parte A, Sección 2.1 (.5) define el plan de seguridad portuaria como: "... un plan elaborado para garantizar la aplicación de las medidas destinadas a proteger las instalaciones y los servicios portuarios y los buques, las personas, la carga, las unidades de transporte y los depósitos dentro de las instalaciones portuarias contra los riesgos de todo incidente que afecte la seguridad." Asimismo, asigna directamente al funcionario encargado de la seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios la responsabilidad de la formulación, implementación, revisión y mantenimiento del plan de seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios y del enlace con los funcionarios encargados de la seguridad de los buques y las empresas navieras⁸.

En la elaboración del plan de seguridad portuaria, será importante tener en cuenta las características, condiciones y entorno operativo del puerto concreto que se está examinando. Teniendo en cuenta estos factores, junto con los detalles y análisis derivados de la evaluación de la seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios y otras preocupaciones nacionales o locales de seguridad, el plan de seguridad portuaria debe contener un plan de acción para adoptar las medidas de seguridad

⁷ Doc. Citado, Parte B, Sección 15, subsecciones 15.1, 15.2 y 15.4 y siguientes.

⁸ Doc. Citado, Parte A, Sección 2.1 (5), Parte B, Sección 16.1

necesarias y adecuadas para “...reducir al mínimo las posibilidades de infracciones de la seguridad y las consecuencias de los posibles riesgos”.

La orientación detallada sobre los elementos y áreas particulares que deben considerarse en la preparación del plan de seguridad portuaria se encontrará en la Parte B, Sección 16.3 y siguientes. Una parte esencial de ese proceso requiere que el plan articule las medidas básicas de seguridad –operativas y físicas- que caracterizarán la seguridad del puerto al nivel de seguridad 1, y qué acciones o medidas se ejecutarán si es necesario avanzar a los niveles 2 o 3, en caso de que la amenaza sea mayor.

Los planes completos de seguridad portuaria deben ser presentados al gobierno contratante o a la autoridad designada para su consideración, examen y aprobación. Al aprobar los planes de seguridad, el gobierno contratante debe instituir también procedimientos de examen y evaluación de la efectividad de los planes y establecer mecanismos para enmendarlos, según sea necesario. Los planes aprobados deben incluir un cronograma que fije los tiempos de las medidas de seguridad recomendadas y, en caso de atrasos, deben estos notificarse e indicar qué medidas de seguridad temporarias equivalentes se aplicarán en el ínterin.

El plan de seguridad de las instalaciones y servicios portuarios puede combinarse o integrarse con un plan de seguridad portuaria existente o con otros planes de emergencias en puertos. Como ocurre con las evaluaciones de la seguridad de las instalaciones y servicios portuarios, el gobierno contratante o la autoridad designada puede permitir que el plan abarque más de un puerto con características similares, notificando a la Organización Marítima Internacional de esta decisión y de los aspectos y elementos particulares que la fundamenten.

Implementación, prueba y modificación de los planes de seguridad de las instalaciones y servicios portuarios

En los casos en que el gobierno contratante haya examinado y aprobado un plan de seguridad de las instalaciones y servicios portuarios de un puerto de su territorio, debe comunicarlo a la Organización Marítima Internacional y a los correspondientes encargados de seguridad de buques y empresas navieras.⁹ No se requiere la divulgación de ningún otro detalle del plan como no sea su existencia y vigencia. No obstante, los gobiernos contratantes deben prestar la debida consideración al establecimiento y la publicación de una lista de contactos o medios similares centrales o regionales para que brinden información actualizada sobre la ubicación del puerto en que rige un plan de seguridad, así como los detalles para contactar a los correspondientes encargados de la seguridad portuaria.

La responsabilidad de la implementación y el control de la eficacia y la viabilidad del plan recae en el encargado de la seguridad portuaria. Ello incluye la instrucción de auditorías internas del proceso de implementación y de las actividades de seguridad especificadas en el plan. Análogamente, el gobierno contratante o la autoridad designada puede también someter a prueba el plan a efectos de evaluar su eficacia. En la prueba de la implementación y la eficacia del plan, deberán realizarse simulacros y

⁹ Las definiciones de los funcionarios encargados de la seguridad de buques y empresas navieras se encontrará en la Parte A, Sección 2.1 (.6) (.7) del Código.

ejercicios periódicos. Estos simulacros y ejercicios deben basarse en las operaciones específicas de las instalaciones y los servicios portuarios, los cambios de personal, los tipos de buques que recibe el puerto y toda otra condición o actividad relevante, teniendo en cuenta las directrices que constan en la Parte B del ISPS.

Dado que la evaluación de la seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios es la base para la elaboración del plan, dicha evaluación debe también ser examinada periódicamente. Estos exámenes, pruebas y ejercicios podrían indicar áreas o aspectos del plan aprobado que requieran enmiendas. Cuando ello ocurra, toda enmienda a elementos específicos del plan aprobado debe ser sometida a la aprobación del gobierno contratante o de la autoridad designada correspondiente antes de su incorporación al nuevo plan y de su implementación en el puerto. La responsabilidad de formular recomendaciones para modificar, corregir deficiencias detectadas o actualizar un plan aprobado recae en el encargado de la seguridad de las instalaciones y los servicios portuarios.

Conclusiones

Como esta guía lo demuestra, el Código Internacional de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (ISPS) representa un programa completo para mejorar el perfil general de seguridad del sector del comercio marítimo internacional. Presenta a los gobiernos contratantes una orientación respaldada por una metodología que se centra en la identificación del activo y la infraestructura vital para el flujo seguro e ininterrumpido de las operaciones marítimas comerciales, reconociendo, al mismo tiempo, que puede haber vulnerabilidades que pongan en riesgo esos elementos críticos.

Habiendo identificado esas vulnerabilidades, el ISPS ofrece una orientación para la elaboración, aprobación e implementación de planes de seguridad adecuados que eliminarán o atenuarán la exposición de esas vulnerabilidades a los riesgos vinculados a amenazas conocidas o percibidas. El ISPS no debe ser considerado como una fuente única y absoluta respecto a la seguridad portuaria internacional, sino que debe verse como un documento que contiene una serie de normas y prácticas óptimas que ofrecen a los gobiernos contratantes o a las autoridades designadas por estos una matriz para la formulación de sus programas y planes nacionales de seguridad portuaria, otorgándoles latitud para efectuar enmiendas y modificaciones a medida que las condiciones o las amenazas varíen con el tiempo. Debe considerarse este código ISPS como un documento dinámico que se adaptará conforme a la naturaleza cambiante de los puertos, de sus operaciones e infraestructura, y a la naturaleza de las amenazas a que se vean expuestos.

Se exhorta a los gobiernos nacionales a actuar en forma cooperativa a nivel regional y local para implementar el ISPS. Esta vía permitirá que las naciones recurran a los niveles adecuados de autoridad y maximicen las habilidades, experiencia y conocimientos particulares de quienes actúan en el sector portuario y marítimo. La implementación del ISPS demostrará una unidad nacional de propósitos para garantizar la seguridad de las operaciones portuarias y marítimas afines del país. Este criterio y la utilización de esta guía como matriz de las etapas que deben recorrerse habrán de ayudar a los gobiernos contratantes a comprender la necesidad de avanzar con la implementación del código ISPS para las instalaciones y los servicios portuarios que existen en su territorio.

Notas del usuario

-
-