

El transporte marítimo y la seguridad ante actos terroristas: La situación en la Argentina respecto al ISPS

Arq. Rubén Benedetti

Antecedentes

El 7 de octubre de 1985, un grupo de terroristas del Frente de Liberación Palestina, fuertemente armado secuestró al buque de pasajeros *Achille Lauro*, frente a las costas de Egipto, mientras cubría la ruta Alejandría-Port Said, en repudio del bombardeo por aviones israelíes de la sede de la OLP en Túnez, ocurrido cinco días antes.

Sorprendidos por los tripulantes, los terroristas actuaron precipitadamente, retuvieron al pasaje y a la tripulación como rehenes y reclamaron poner rumbo al puerto de Tartus, en Siria y la liberación de 50 palestinos detenidos en cárceles israelíes.

Al negársele el permiso para tocar puerto en Siria, los secuestradores asesinaron a León Klinghoffer un pasajero norteamericano –discapacitado motriz, de origen judío- y arrojaron su cuerpo por la borda. El barco se dirigió a Port Said, y tras dos días de negociaciones los palestinos se entregaron a las autoridades egipcias a cambio de un salvoconducto para dejar el país por avión. El 10 de octubre dejaron Egipto en un avión comercial, que a poco de despegar fue interceptado por cazas navales norteamericanos, que lo obligaron a aterrizar en la Estación Aeronaval Sigonella, en Sicilia, donde los secuestradores fueron detenidos por la policía italiana.

Como resultado de éste episodio, el primer hecho terrorista contemporáneo contra la navegación, la Organización Marítima Internacional (IMO u OMI por sus iniciales en español) emitió la Resolución A.584(14) sobre Medidas para Prevenir Actos Ilegales, seguida poco tiempo después, y tras la recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas para adoptar la medidas adecuadas, por la norma MSC/Circ 443 destinada a la prevención de actos ilegales contra pasajeros y tripulación a bordo de buques.

En 1988 la IMO continuando con los trabajos para el desarrollo y la adopción de regulaciones de seguridad, estableció la Convención para la supresión de actos ilegales contra la seguridad de la Navegación Marítima (conocido como SUA por Supresión of Unlawful Acts). Esta convención extendió las previsiones a los actos que pudieran cometerse en plataformas ubicadas en la plataforma continental. La SUA

–actualmente en revisión por el Comité Legal de la IMO- aseguró que se tomaran las acciones debidas contra personas que cometieran actos ilegales contra buques, incluyendo su toma por la fuerza, actos de violencia contra personas a bordo, y la colocación de artefactos explosivos que pudieran provocar daños o destrucción de la nave.

Otras normas que complementarias referidas a seguridad de naves e instalaciones fueron la MSC/Circ 622 y 623 conteniendo lineamientos generales para prevenir la piratería y el robo armado abordó, MSC/Circ 754 con recomendaciones sobre seguridad para pasajeros, y puertos en viajes de ferrys internacionales de duración menor a 24 horas, la Resolución de Asamblea A.871(20) con recomendaciones generales para determinar responsabilidades y resolución exitosa de casos de polizones, y la Resolución de Asamblea A.872(20) con recomendaciones para la prevención y supresión del tráfico de drogas, psicotrópicos y químicos precursores en buques dedicados al tráfico marítimo.

El 11 de septiembre y las acciones emprendidas por la IMO

Así como la tragedia del *R.M.S. Titanic* enfatizó la necesidad de adoptar medidas perentorias para dar seguridad al transporte de pasajeros, motivando la celebración de primer convención SOLAS (Safety of Life at Sea) en 1913/1914, Los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York pusieron en evidencia que las medidas y recomendaciones previstas para la seguridad de buques podrían resultar dramáticamente insuficientes. Poco menos de un año antes (12/10/2000) el atentado que sufrió el en el puerto de Aden el *USS Cole*, un destructor clase *Arleigh-Burke*, no fue suficientemente sopesado: un bote cargado con explosivos, con una tripulación suicida fue detonado en la banda de estribor del buque, causando un rumbo de unos 12 x 12 metros, matando a 17 tripulantes e hiriendo a 39. La operación fue organizada por un grupo hasta entonces poco conocido: Al-Qaeda.

Luego del 11 de septiembre en cambio, todas las alarmas se encendieron a la vez, incluso para el transporte marítimo y la seguridad portuaria. Entonces, mediante la resolución de Asamblea A.924(22) la IMO convocó a la revisión de las normas legales y técnicas en vigencia y subsidiariamente aprobó un programa de cooperación de 1.5 millones de libras, para asistir en materia de seguridad a naciones en desarrollo. Como directa consecuencia de la resolución citada y en vistas a establecer nuevas normas de seguridad sobre buques e instalaciones se convocó en la sede londinense de la IMO a la Conferencia Diplomática sobre Seguridad Marítima que tuvo lugar en

diciembre de 2002, que efectuó enmiendas sobre la convención SOLAS 74, con la incorporación del nuevo *International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code)*. Esta norma contiene detallados requerimientos de seguridad para gobiernos, autoridades portuarias, y compañías de navegación en su sección obligatoria, y una serie de recomendaciones no obligatorias sobre cómo alcanzar estos requerimientos. Incorporar las nuevas reglamentaciones a la Convención SOLAS, al modificar los capítulos V y XI de la misma, más que un gesto político fue una decisión inteligente, que obligó a los estados firmantes de la misma a dar cumplimiento a las normativas de seguridad incluídas en el ISPS en un plazo perentorio, que venció el 1 de julio de 2004.

El ISPS representa el nuevo andamiaje regulatorio para la seguridad marítima, junto al nuevo capítulo XI-2 del SOLAS toman como premisa que la seguridad de buques e instalaciones es en esencia una cuestión de evaluación y manejo de riesgos, para lo cual –en orden de darles cobertura, tomando las medidas adecuadas- es preciso una evaluación de los mismos en cada caso particular. El propósito del ISPS es proveer un esquema estandarizado para la evaluación de riesgos, permitiendo a los gobiernos establecer cambios en los niveles de seguridad reflejando los cambios en la vulnerabilidad de buques e instalaciones.

El concepto de manejo de riesgos toma cuerpo a través de un número mínimo de requerimientos funcionales, a saber:

Para los buques:

1. Planes de seguridad para el buque
2. Oficiales de seguridad del buque
3. Oficiales de seguridad de la Compañía
4. Determinado equipo a bordo

Para las instalaciones portuarias:

1. Planes de seguridad para la Instalación Portuaria
2. Oficiales de Seguridad de la Instalación Portuaria

Adicionalmente, para buques e instalaciones se requiere

1. Monitoreo y control de accesos
2. Monitoreo de las actividades de personal y carga

3. Disponibilidad de comunicaciones de seguridad asegurada

El SOLAS requiere que estos requerimientos vayan más allá de un cumplimiento formal, sino que su implementación sea efectiva y eficiente, requiriendo entrenamientos y simulacros para asegurar su funcionamiento.

Responsabilidades de los Gobiernos Contratantes

El capítulo XI-2 del SOLAS y la parte A del Código indican que los Gobiernos Contratantes pueden establecer Autoridades Designadas dentro del esquema gubernamental, para asumir las responsabilidades designadas por el Código. Los gobiernos, o las Autoridades Designadas pueden a su vez delegar el desempeño de ciertas actividades en Organizaciones de Seguridad Reconocidas, ajenas a la estructura estatal.

La adopción de los Niveles de Seguridad aplicables en cada momento será responsabilidad de los Gobiernos Contratantes, y será de aplicación a los buques de su bandera y a las instalaciones portuarias en su territorio. El Código define tres niveles para uso internacional:

Nivel de Seguridad 1: normal

Nivel de Seguridad 2: se establecerá en el período en que exista un riesgo elevado de que se produzca un incidente de seguridad.

Nivel de Seguridad 3: se establecerá en el período en que sea probable o inminente que se produzca un incidente de seguridad.

Tanto el Capítulo XI-2 del SOLAS como el Código ISPS requieren que cierta información sea provista a la IMO, como que se establezca su disponibilidad para establecer una comunicación eficiente entre los Oficiales de Seguridad del Buque y Compañía y los Oficiales de Seguridad de la Instalación Portuaria.

Requerimientos para el buque y la Compañía

Cualquier compañía de navegación que opera buques comprendidos en el Código, deberá designar un Oficial de Seguridad de la Compañía para la misma, y un Oficial de Seguridad de Buque para cada uno de los buques que opere, cargos con responsabilidades específicamente definidas como los requisitos para su entrenamiento y simulacros. Entre las responsabilidades del Oficial de seguridad de la Compañía se establece que será responsable de asegurar se efectúe el Relevamiento de Seguridad del Buque, y el Plan de Seguridad del Buque, para cada barco bajo su jurisdicción y para los casos en que el Código sea aplicable

El Plan de Seguridad del Buque indica las medidas operativas de seguridad física que se adoptarán a bordo para asegurar que siempre se opere en el nivel de seguridad 1. También indicará las medidas adicionales o reforzadas que se pueden tomar a bordo para operar en el Nivel de Seguridad 2, e indicará las acciones preparatorias que se adoptarán para permitir responder a las instrucciones que se reciban de una autoridad respondiendo al Nivel de Seguridad 3.

El Código establece previsiones relativas a la verificación y certificación del cumplimiento de las disposiciones del mismo, de la etapa inicial, en caso de renovaciones y con auditorias intermedias, por lo que el buque llevará a bordo un Certificado Internacional de Seguridad del Buque (ISSC) que indicará su cumplimiento del código, que serán sujeto de verificación por la Autoridad Portuaria local, que no tendrá injerencia en los planes de seguridad en sí mismos, aunque los buques quedarán sujetos a medidas de control adicionales en caso de presumirse que la seguridad del mismo, o la de los puertos que toca haya sido comprometida.

Se podrá requerir a bordo información sobre el buque mismo, su carga, pasajeros y tripulación, previamente a su entrada a Puerto, y es responsabilidad de la Compañía suministrar información precisa y actualizada sobre los propietarios y controladores del buque. Existen circunstancias establecidas en las que podrá negarse la antrada a Puerto, si el buque, las instalaciones portuarias que ha visitado previamente, u otro buque con el que haya interactuado recientemente estén considerados violando las disposiciones del SOLAS o el ISPS. .

Para todos los buques mayores a 500 toneladas brutas, que efectúen viajes internacionales se ha dispuesto a partir del 1 de julio de 2004 la instalación obligatoria de un Sistema de Identificación Automático (AIS), como de un Sistema de Alerta de Seguridad del Buque (SSAS) para que la tripulación pueda advertir a autoridades u

otras naves de un secuestro terrorista, estableciéndose normas detalladas para la instalación de ambos sistemas.

En cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (ILO) se adoptaron en 2003 acciones tendientes a normalizar y actualizar la documentación del personal embarcado, modificando la Convención N° 108 de 1958.

Requerimientos para las instalaciones Portuarias

Los Gobiernos Contratantes deberán establecer un relevamiento de Seguridad de Instalaciones Portuarias para las terminales de su territorio, que será efectuado por el propio gobierno, su Autoridad Designada o una Organización de Seguridad Reconocida. Este relevamiento deberá renovarse periódicamente, y sus resultados deberán ser aprobados por el Gobierno o su Autoridad Designada, estableciendo que instalaciones portuarias deberán designar un Oficial de Protección de Instalaciones Portuarias.

Las responsabilidades de éste último son definidas en el ISPS, como sus requisitos de capacitación, entrenamiento y prácticas. Este Oficial será el responsable de la preparación del Plan de Seguridad de la Instalación Portuaria, que indicará las medidas necesarias para que se opere siempre en Nivel de Seguridad 1, los refuerzos necesarios para establecer el nivel de Seguridad 2, y las medidas a adoptar para responder a instrucciones que emitan las autoridades respondiendo a un incidente de seguridad o amenaza correspondiente al Nivel de Seguridad 3.

El ISPS en la Argentina: el código PBIP

La República Argentina, como contratante del SOLAS 74 quedó obligada al cumplimiento del ISPS, aunque recién se que de hecho se incorporó la misma explícitamente al REGINAVE a partir del 12/12/2003 por decreto 1.241/03, que señaló a la Prefectura Naval Argentina como Autoridad de Aplicación, para el cumplimiento del ISPS ahora conocido como Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP).

Cabe señalar que la notificación a la IMO de la delegación de las funciones correspondientes al Gobierno Contratante en la PNA se informó a la IMO en fecha 30/06/2004, un día antes de la entrada en vigencia del ISPS.

Hay que mencionar que la traducción del Código incorpora ciertas modificaciones – como ejemplo las Organizaciones de Seguridad Reconocidas pasan a designarse localmente Organizaciones *de Protección* Reconocidas – que no parecen las más correctas para tender a la uniformidad de criterios necesaria para la interoperatividad requerida por la IMO.

Conforme al relevamiento de instalaciones portuarias efectuado por la PNA, 104 resultaron evaluadas para la aplicación del Código. Sin embargo, por el rol de mero certificador que le compete pocas terminales portuarias del país se acogieron a las nuevas normas en tiempo y forma, y de hecho al momento de entrar en vigencia la normativa de las 104 terminales portuarias evaluadas que reciben tráfico internacional fluvial y marítimo, sólo diez terminales portuarias contaban con certificación PBIP al 1 de julio de 2004. (Terminal Patagonia Norte, de San Antonio Oeste; Exolgan Containers de Dock Sud; Terminal 4 de Buenos Aires, Repsol YPF Dock Sud, Repsol YPF La Plata; Terminal 5 Bactssa de Buenos Aires; Shell Dock Sud, Shell Arroyo Seco, Shell Santa Fe y Puerto Quequén)

Para el 1º de septiembre, el número de terminales certificadas llegaba a 36, a seis meses de la entrada en vigencia de la norma el número de instalaciones llegaba a 66, y en septiembre de 2005, el número de puertos certificados alcanza a 84, lo que indica que 14 meses después de la fecha límite quedan al menos 20 terminales portuarias en el país que no se han acogido a las normas internacionales sobre seguridad portuaria. Y esto hablando únicamente de la Certificación Inicial, sin atender a las necesarias re-certificaciones, y al permanente contralor, entrenamiento y zafarranchos de práctica que establece la IMO.

Consideraciones finales

La República Argentina, implementó de manera tardía la adecuación a las normas internacionales en materia de seguridad para buques e instalaciones portuarias, y de hecho aún más de 20 terminales relevadas como de necesaria adecuación a las mismas no han cumplimentado el proceso recomendado.

Sin entrar a considerar otros factores, como la ausencia de unidades especializadas en dar respuesta a las amenazas contempladas en el Código PBIP, la presumible laxitud en el cumplimiento de las normativas vigentes, el hecho que no se hayan

implementado aún las recomendaciones de la IMO, a las que el país se obliga en tanto Gobierno Contratante del SOLAS, significan una puerta abierta para la ocurrencia de un hecho vinculado al terrorismo, con las graves implicancias que pudiera acarrear un evento de estas características sobre el tráfico marítimo y la seguridad de puertos, instalaciones y poblaciones adyacentes.

(OBS: Se adjunta listado de terminales portuarias certificadas en cumplimiento al Código PBIP a septiembre de 2005– Fuente PNA)