

**LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA DE SANTIAGO DE CUBA COMO
GESTORA DE UN DESARROLLO PORTUARIO AMBIENTALMENTE
RESPONSABLE**

**PORT ADMINISTRATION IN SANTIAGO DE CUBA AS A MANAGER OF AN
ENVIRONMENTALLY RESPONSIBLE PORT DEVELOPMENT**

Autores:

Yander Luis Diez-García, yander@apsc.transnet.cu,
yanderluis87@gmail.com¹

Ildara Amador-Ascuy, ildara@apsc.transnet.cu¹

Ramón Suárez-Ramírez, suarez@apsc.transnet.cu¹

¹Administración Portuaria de Santiago de Cuba. Centro de Negocios
Alameda. Teléfono: (53) 22 651261. Santiago de Cuba, Cuba.

RESUMEN

El 80 % del comercio mundial de mercancías se realiza por vía marítima, lo cual impulsa el acelerado desarrollo de la infraestructura portuaria, la flota naviera y la industrialización. La constitución de las autoridades portuarias en Cuba presupone un paso de integración y organización de los recintos portuarios. Entre las funciones de las mismas se incluye el ejercicio de máxima autoridad para la protección del medio ambiente en las zonas de interés portuario. La administración portuaria de Santiago de Cuba se encuentra en proceso de implementación de su Política y Estrategia Ambiental en la Bahía de Santiago de Cuba, y del Plan de Reducción de Desastres y Antiderrames de Hidrocarburos. La necesidad de capacitación de los operadores portuarios y la implementación de las resoluciones ambientales de la Ley de puertos y su reglamento constituyen una barrera en el ejercicio de las funciones de la administración portuaria en el territorio.

Palabras clave: puertos, administración portuaria, gestión ambiental, desarrollo sostenible.

ABSTRACT

The 80% of world merchandise trade is carried by sea, which drives the rapid development of port infrastructure, shipping fleet and industrialization. The constitution of the Port Authorities in Cuba assumes a step of integration and organization of port facilities. The functions of these include exercise ultimate authority for environmental protection in the port areas of interest. The Port Administration in Santiago de Cuba is in process of implementing its: Environmental Policy and Strategy in the Bay of Santiago de Cuba, Disaster Reduction Plan and Anti-spill of Hydrocarbons. A barrier to the exercise of the functions of the port administration in the territory are the need for training of port operators, as well as the implementation of environmental decisions of the Port Act and its regulations.

Key words: port, Port Administration, environmental management, sustainable development.

INTRODUCCIÓN

La actividad humana es una de las causas más importantes de la degradación de los océanos (Gómez, Larduet y Abrahantes, 2001; González-Díaz, de la Guardia y González-Sansón, 2003). Se ha demostrado que la abundancia de peces, invertebrados y otras especies marinas ha disminuido en muchos lugares. Estos cambios han afectado la capacidad de los océanos para proveer alimento, mantener la calidad del agua y recuperarse del estrés ambiental. Estos y otros beneficios, llamados servicios ambientales, dependen de ecosistemas saludables (Asociación para Estudios Interdisciplinarios de los Océanos Costeros, 2007).

Los puertos y terminales portuarias representan una interfase clave de los sistemas de transporte, con características propias y estructuras complejas, que demandan y representan cantidades importantes de recursos naturales, esfuerzos técnicos y financieros para su construcción, desarrollo y operación. Con la globalización de la economía y del nuevo ordenamiento del comercio internacional, en los puertos, terminales e infraestructura relacionada se desarrollan servicios cada vez más amplios e integrados. En ellos tienen lugar diversas y muy específicas manifestaciones ambientales, que es necesario atender para mantener su competitividad, no solo en términos de servicio y precio, sino también para hacer la operación portuaria segura y minimizar los impactos al medioambiente (Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo COCATRAM, 2007).

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 de la zona costera en el área del puerto. Entre las limitantes de la gestión de estas áreas sobresale la no existencia de una normativa específica que se refiera a todos los aspectos ambientales de las áreas portuarias. Además, no existe una institución única que se refiera a todos y los distintos impactos ambientales que generan los puertos y terminales portuarios (CEPAL, 2007).

No existe claridad sobre las responsabilidades ambientales que les corresponden a los diferentes actores que actúan en el área de los puertos. Hay distintos servicios e intereses en el trabajo portuario, por lo que los aspectos ambientales de cada servicio e interés varían. 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 esta industria trabaje con un amplio rango de autoridades gubernamentales y locales, lo cual 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 la zona costera 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. Sin un marco para incluir las variables ambientales específicas inherentes a la rutina portuaria es difícil explicar a los gobiernos, a la sociedad civil u otro público el alcance y extensión de la actividad portuaria en relación con el medioambiente. Los puertos y terminales portuarios marítimos que participan en el mercado internacional están experimentando cambios que faciliten la inserción de sus países en la actual globalización de las economías para hacer que la operación portuaria sea ambientalmente segura (Bejarano y Fernández, 2005; Portuaria Lirquén S.A., 2010). En la actualidad, es necesario revisar los conceptos con los que tradicionalmente se han manejado los puertos y reflexionar sobre la forma de cómo han venido siendo atendidas sus manifestaciones ambientales. La globalización entraña necesariamente la modernización de los puertos y su tecnificación, las cuales, sin las debidas previsiones, pueden llevar también a un incremento en los riesgos ambientales derivados de múltiples operaciones portuarias que no guardan el debido ordenamiento y, en general, en la forma en cómo se vienen aplicando algunas disposiciones ambientales a esas operaciones.

En el mundo se cuenta con estructuras encargadas de la coordinación y control de sus actividades (Autoridades Portuarias), dado que dentro de un recinto portuario se ubican instalaciones que realizan operaciones muy diversas. Las mismas reciben permisos en concesión y pueden ser privadas o estatales, y pertenecer a diferentes ministerios y formas administrativas. En Cuba esta entidad está representada por la Administración Portuaria Nacional (APN) y sus filiales Administración Portuaria de La Habana, Cienfuegos y Santiago de Cuba

(APSC). La APSC fue creada en 2006 y tiene bajo su administración el Recinto Portuario de la Bahía de Santiago de Cuba (RPBSC).

Objetivo

Evaluar desde la perspectiva de las responsabilidades sociales de la Administración Portuaria de Santiago de Cuba sus potencialidades en la gestión ambiental en el Recinto Portuario de la Bahía de Santiago de Cuba.

METODOLOGÍA

Para la realización del presente estudio se realizó el análisis de los documentos rectores de las actividades portuarias en Cuba (Decreto-Ley 230 Ley de Puertos y Resolución 274 Reglamento de la Ley de Puertos), así como la Resolución 144 del Ministro del Transporte, que regula las tareas concernientes a los derrames de hidrocarburos en las zonas portuarias.

De igual forma, se discute la gestión ambiental durante el período 2011-2013 de la APSC y las limitaciones para la implementación de su Política y Estrategia Ambiental y el Plan de Reducción de Desastres y su acápite de Plan Antiderrames de Hidrocarburos.

RESULTADOS

La ley cubana de puertos y su reglamento (Decreto-Ley 230 y Resolución 274, respectivamente) definen las funciones y el actuar de las administraciones portuarias en los diferentes niveles. El artículo 26.2 del Decreto-Ley 230 establece que son estas entidades las máximas responsables para la protección y gestión ambiental dentro de los recintos portuarios que administran.

Para el ejercicio de sus funciones, la APSC cuenta con un Consejo de administración, que es su máxima representación, formado por los representantes de las entidades que operan o realizan actividades en el recinto portuario (operadores, usuarios y prestatarios). Se realizan reuniones ordinarias trimestrales y cuenta además con un Consejo Técnico Asesor. En estas reuniones se discuten las características de los diferentes procesos, inversiones y el desarrollo portuario, incluyendo las problemáticas medioambientales y sus posibles soluciones.

La APSC dispone de una política ambiental definida en función de los objetivos sociales de la misma, aprobada por su máxima dirección y en concordancia con la legislación ambiental vigente en el país. Presupone, además, la responsabilidad estatal en la protección de los ecosistemas y sus funciones como entidad reguladora. La Estrategia Ambiental de la entidad refiere las obligaciones y acciones, tanto propias como de los diferentes usuarios del RPBSC.

Por orientación del presidente del Consejo de Defensa Provincial la APSC diseñó el Plan de Reducción de Desastres del RPBSC, y como parte de este el Plan Antiderrames de Hidrocarburos. El mismo se encuentra en proceso de implementación y las mayores incidencias en el año 2012 han sido los derrames de hidrocarburos y las afectaciones provocadas por el paso del huracán Sandy.

Se documentaron seis derrames accidentales durante 2012 y uno hasta mayo de 2013, dos de ellos de gran magnitud. El 12 de octubre de 2012 se produjo la ruptura del casco de un tanque de la Refinería Hermanos Díaz, que estuvo vertiendo durante horas una mezcla de combustibles ligeros al espejo de agua de la bahía; se estima una afectación de 5 000 m² y un volumen de desechos de 50 m³. En ese mismo mes colapsó la barrera de contención de la laguna de oxidación de la refinería por el embate del huracán Sandy. Este hecho demandó varios meses de acciones y gestión de recursos para efectuar la biorremediación, realizada de conjunto entre la Delegación Provincial del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y el Centro de Bioproductos Marinos. Estas tareas concluyeron parcialmente en abril de 2013 con la recuperación de la mayor parte del litoral dañado.

Entre los principales problemas ambientales del RPBSC (CITMA, 2010) se señalan:

1. Contaminación de las aguas con los desechos industriales.
2. Contaminación del aire.
3. Desembocadura de los drenes y el alcantarillado de la ciudad.
4. Derrames de hidrocarburos.
5. Mal manejo de desechos sólidos urbanos e industriales.

6. Problemas asociados a la actividad portuaria (el transporte en sí, el desarrollo de la infraestructura portuaria, realización de dragados, pérdida de gráneles en las labores de descarga).

DISCUSIÓN

La contextualización y ordenamiento de la actividad portuaria en Cuba ha visto su máxima expresión en la creación del Sistema de Autoridades Portuarias, dirigidas por la APN. Diferentes factores influyen en que la gestión ambiental de la APSC y del sistema en general se encuentre subutilizada. El marco legal que ampara su objeto social, luego de siete años de estar aprobado, se encuentra aún en fase de implementación y muchos de sus presupuestos no son ejercidos. En especial, la falta de un decreto sobre las contravenciones en materia portuaria provoca que nuestro sistema sea un gestor pasivo y su capacidad como entidad reguladora no sea desarrollada en su totalidad.

En el marco internacional numerosos convenios, conferencias y tratados regulan la obligatoriedad de los estados para la preservación y uso sostenible de los recursos naturales. Un amplio resumen sobre estos instrumentos lo podemos encontrar en García y Reyes (2005). De especial interés para las actividades de explotación portuaria son el Convenio de Cartagena de Indias, de 1983, y sus protocolos (Convención para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y el Protocolo al Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio de la Región del Gran Caribe Relativo a la Cooperación en Combatir Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe), que entraron en vigor en octubre de 1986. En sucesivas reuniones de los miembros de estos instrumentos se han continuado adoptando medidas relativas a la protección de los recursos marinos en el área.

Si bien el Consejo de Administración y su Consejo Técnico Asesor proponen y aprueban las diferentes gestiones dentro del recinto, estas se centran en los planes de desarrollo e inversiones, mientras la agenda medioambiental no es abordada como prioridad. El hecho de que muchas de las entidades que provocan contaminación en el RPBSC lo hacen a través de los sistemas fluviales impide que la APSC ejerza sus funciones sobre las mismas, pues no se encuentran vinculadas directamente a las actividades portuarias y se les consideran fuera de su jurisdicción.

Durante la evaluación de los daños provocados por los derrames de hidrocarburos, en especial los de gran magnitud, se realizó una inspección visual a las zonas afectadas, en lancha. En esta participaron especialistas del CITMA, de la APSC, Seguridad Marítima, Capitanía del Puerto (CP), del Centro de Biotecnología Industrial de la Universidad de Oriente (CEBI) y del Centro de Bioproductos Marinos (CEBIMAR). Durante la inspección fue posible constatar la afectación de 11 Km del litoral, mayormente del lóbulo oeste de la bahía. Se evidencia la estrecha coordinación entre las entidades del territorio, en especial luego de reuniones coordinadas por la APSC con las mismas y una carta de cooperación firmada con la CP, para la disponibilidad de medios navales en el enfrentamiento de derrames y emergencias. Las responsabilidades de las entidades implicadas en este tipo de hechos son reguladas por las disposiciones del MITRANS (2009).

Las diferentes formas de contaminación en bahías, en especial las de uso portuario, impactan sobre la biodiversidad de tan frágiles ecosistemas. Uno de sus principales efectos es la disminución del número de especies, como el reportado para la bahía de Puerto Padre en estudios sobre moluscos (Diez y Jover, 2012). El panorama ambiental del RPBSC no es exclusivo de este, los principales puertos del país se encuentran severamente afectados, incluso ha alcanzado ya a algunos de los de menor intensidad de explotación en estos momentos, como el del Mariel y Matanzas (Ruiz, Pérez, Beltrán, Mancebo, et al., 2008a, b).

El Puesto de Dirección de la APSC mantiene una vigilancia continua las 24 horas del día, en estrecha coordinación con los Operadores Portuarios, lo que permite un temprano aviso y activación de los mecanismos de enfrentamiento a los derrames de hidrocarburos o cualquier otra eventualidad. Estas tareas se encuentran desglosadas en el Plan de Prevención de Desastres (APSC, 2011), elaborado por la institución.

La participación activa en las reuniones del Grupo Bahía constituye prioridad para la dirección y especialistas de la APSC. Este grupo se constituye por todas las entidades territoriales que interactúan con la bahía, incluyendo las instituciones científicas, reguladoras y las que no constituyen parte del RPBSC. Es marco, por consiguiente, para la coordinación de los procesos que se desarrollan de forma integrada y la aplicación de los principios del Manejo

Integrado de Zonas Costeras. Entre estos temas ha sido fundamental el debate sobre la existencia de un área protegida dentro de la zona de desarrollo del puerto, el Refugio de Fauna San Miguel de Parada (administrado por la delegación de la Empresa Nacional para la protección de la Flora y la Fauna en Santiago de Cuba), donde se ha prestado especial atención para la preservación de su integridad.

Un ejemplo de iniciativa de rescate ambiental la constituye la desarrollada por más de 10 años en la bahía de La Habana, dirigidos por el Grupo estatal para el saneamiento de la bahía. Utilizando la cooperación internacional y sumando los esfuerzos nacionales, se financia en la actualidad este ambicioso programa de recuperación. Sus logros demuestran que la acción integrada de las instituciones estatales y científicas permitiría la minimización del impacto sobre la zona costera (Ayes, 2003). Esta tarea se encuentra pendiente en la bahía de Santiago de Cuba, y si bien la creación de una institución encargada de su protección resultaría costosa económicamente, sus funciones pueden ser asumidas por entidades ya existentes en el territorio y que las incluyen dentro de sus objetivos sociales, como las referidas a la APSC (Consejo de Estado de la República de Cuba, 2002; Consejo de Ministros de la República de Cuba, 2003).

Las tareas de dragados iniciadas en 2008 han sido vitales para el funcionamiento y mantenimiento de las operaciones portuarias. Para su ejecución se cumplió con las resoluciones ambientales y del proceso inversionista. En tal sentido, se cumplió con un estricto programa de monitoreo ambiental de las áreas dragadas, uno de los aspectos vitales para la toma de decisiones durante estos procesos (Portuaria Lirquén S.A., 2010).

Actualmente, los puertos y terminales portuarios operan, de forma creciente, en un contexto ambientalista, e implican que la gestión de los puertos y terminales debe hacerse desde la perspectiva de la integración. La forma en como las autoridades portuarias asimilen las exigencias y criterios ambientales en planes portuarios contribuye no solo con la seguridad del medioambiente portuario, sino también con la sostenibilidad del puerto, lo cual favorece el desarrollo del mercado internacional (Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo COCATRAM, 2007).

CONCLUSIONES

1. La Administración Portuaria de Santiago de Cuba puede desarrollar su capacidad para incorporar la variable ambiental, lo cual resultaría en una actividad portuaria ambientalmente segura y sostenible.
2. La introducción de la variable ambiental en el manejo portuario se puede realizar sin perjuicio de la eficacia de las operaciones portuarias, de forma que se logre un trabajo ambientalmente más seguro, económicamente viable y técnicamente posible.
3. El marco legal vigente no permite que la Administración Portuaria de Santiago de Cuba ejerza a plenitud sus responsabilidades en materia medioambiental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APSC. (2011). *Plan de Reducción de desastres*.
- Asociación para Estudios Interdisciplinarios de los Océanos Costeros. (2007). *La ciencia de las Reservas Marinas*.
- Ayes, G.N. (2003). *Medio ambiente, impacto y desarrollo*. La Habana: Editorial Científico-Técnica.
- Bejarano, A. y J.L. Fernández. (2005). *Medidas de sostenibilidad y restauración ambiental adoptadas en las obras de actuaciones de mejora en accesos marítimos al puerto de Sevilla, Fase I: Esclusa*. España: 9no Congreso Nacional de Medio Ambiente.
- Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo COCATRAM. (2007). *Código de Conducta Ambiental para la Gestión Portuaria en Centroamérica*.
- Consejo de Estado de la República de Cuba. (2002). Decreto-Ley 230 de Puertos. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 48: 1022-1029.
- Consejo de Ministros de la República de Cuba. (2003). Decreto 274: Reglamento del Decreto-Ley de Puertos. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 5: 31-40.
- Diez, Y. y A. Jover. (2012). Moluscos marinos del sector Bahía de Puerto Padre -Bahía de Nipe, Cuba. *Amici Molluscarum*, 20(1): 17-28.
- García, J.M. y O. Reyes. (2005). *Foros de negociación e instrumentos jurídicos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. La Habana: Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela.

Gómez, L., Y. Larduet y N. Abrahantes. (2001). Contaminación y biodiversidad en ecosistemas acuáticos. El fitoplancton de la Bahía de Santiago de Cuba. *Revista de Investigaciones Marinas*, 22(3): 191-197.

González-Díaz, P., E. de la Guardia y G. González-Sansón. (2003). Efecto de efluentes terrestres sobre las comunidades bentónicas de arrecifes coralinos de Ciudad de La Habana, Cuba. *Revista de Investigaciones Marinas*, 24(3): 193-204.

MITRANS. (2009). Resolución número 144/09. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 31: 921-928.

Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). (2010). *Estrategia Ambiental Provincial. Santiago de Cuba, 2010-2015*.

Portuaria Lirquén S.A. (2010). *Propuesta de programa de vigilancia ambiental. Dragado sitio 7 del muelle 2 de Puerto de Lirquén*.

Ruiz, F., M. Pérez, J. Beltrán, H. Mancebo, R. Regadera, A. Martín, M. Ramírez y F. Solar. (2008a). Estado actual de la calidad ambiental de la Bahía de Matanzas y su evolución en el tiempo. *Revista de Investigaciones Marinas*, 29(1): 13-22.

Ruiz, F., M. Pérez, A. Martín, H. Mancebo, R. Regadera, M. Ramírez, I. Torres, O. Pérez, R. Álvarez y J. Beltrán. (2008b). Calidad ambiental de la Bahía de Mariel, Cuba. *Revista de Investigaciones Marinas*, 29(1): 23-32.

Recibido: marzo de 2013

Aprobado: mayo de 2013