

José Luis Estrada Llaquet

Security Demands Requires a Cultural Change in Port Operations and Port-City Relations

Las exigencias de protección obligan a un cambio cultural de la explotación portuaria y de las relaciones puerto-ciudad



Las exigencias de protección (*security*) en los puertos están alcanzando unos niveles de exigencia difícilmente previsibles hace tan sólo unos pocos años.

En efecto, como es sabido, los sucesos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York cambiaron la sensibilidad de los gobiernos sobre la vulnerabilidad frente a los grupos terroristas organizados. A partir de este momento el sistema mundial de transporte pasó a ser considerado como blanco o como vehículo de futuros ataques terroristas. En particular, si nos referimos al transporte marítimo, podemos distinguir los siguientes tipos fundamentales de factores de riesgo terrorista: a) los relacionados con la carga (introducción ilegal de personas o armamento, transporte de armas); b) con el buque (utilización del buque como arma, o como base para lanzar un ataque, o como obstáculo al tráfico una vez hundido); c) con las personas (que viajan en el buque, como tripulantes o como pasajeros...); d) con la financiación (para financiar actividades terroristas...); e) con otros elementos de la cadena de transporte (pueden afectar vidas y propiedades, interrumpir el flujo de mercancías o incrementar los costes de la cadena a través de mayores gastos en seguridad, etc.).

El puerto como nodo crucial de la cadena de transporte, se convierte en un punto estratégico y de especial sensibilidad y vulnerabilidad, y en el que en un momento dado, se pueden concentrar todos o parte de los factores de riesgo antes enumerados.

La existencia de estos riesgos llevó a determinados organismos internacionales, principalmente la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la agencia de fronteras de EE.UU. la CBP (Customs Border Protection) y, posteriormente, al propio Parlamento y Consejo Europeo, a desarrollar diversas normas que habrían de ser aplicadas

Port security requirements have reached levels that would have been hard to imagine only a few years ago.

In fact, as we are all fully aware, the events that took place on 11th September 2001 in New York served to heighten the sensitivity of Governments to the question of vulnerability to the actions of organised terrorist groups. From that point on, the world transport system became regarded as a target for future terrorist attacks. To be specific, if we concern ourselves with maritime transport, we can make a distinction between the following basic types of terrorist risk factors: a) those involving cargos (the illegal transporting of weapons and ammunition or stowaways); b) those involving vessels (using ships as weapons, as a base for launching an attack, or as an obstruction to shipping once they have been sunk); c) those involving persons (who travel in vessels, as crew members or as passengers, ...); d) those involving financing (to finance terrorist activities, ...) or e) those involving other elements in the transport chain (that can affect lives and property, interrupt the flow of trade and goods or make the transport chain more expensive through bringing about an increase in security costs, etc.).

Ports are crucial nodes in the transport chain, and as such they have become strategic locations that are particularly sensitive and vulnerable. At any point in time they can become centres where all the aforementioned terrorist risk factors might concentrate.

The fact that these risks exist led certain international bodies – mainly the International Maritime Organisation (IMO) and the United States Government, through the Customs Border Protection (CBP) and, subsequently, the European Parliament and Council –, to prepare a series of laws that would have to be applied by the means of maritime transport, port facilities and associated services, as potential targets for terrorist attacks or other illegal activities. The protection standards established are analysed in other articles published in this magazine.

The proposed measures will undoubtedly have a major effect on ports, and this is already beginning to show; they are having a considerable impact upon the processes that are linked to the conception, planning and design of infrastructures and facilities, as well as the way they are used and operated, i.e. there will be a major effect on the services provided by ports. As a result, these measures will also make themselves felt on what has come to be known as the port-city relationship. However, we believe that what is particularly outstanding about these measures is that they are somehow going to bring about a cultural change in general port operations.

Port history dates back to very early times, and the role that ports have

played and the way they operate have developed following the dictates of the users and clients (mainly vessels and cargos). However, there has probably never been a point in port history where it has been considered necessary to implement such stringent requirements as are now being proposed. It could be said that in the sphere of protection – when compared to other infrastructures more recently developed from a historical perspective, such as airports –, ports had been rather left behind in a sort of “Stone Age”, regarding certain aspects associated with the site itself (in the past many ports were located close to the urban settlements that developed around them in the first place) as well as the concept, design and operation of their infrastructures and facilities, not to mention the services provided.

In spite of the above, the safety requirements, which were first implemented earlier, together with requirements of an environmental requirements inherent to port developments, have all contributed towards affecting the site, the layout, the size and the demands for providing certain services and activities. In many ports, the zones that lie closest to the cities have been abandoned in favour of areas that are farther away, in deeper waters, with greater surface areas of land and better land accesses. All of the above-mentioned factors have served to make ports and facilities safer and more isolated from the cities.

Moreover, customs requirements have made it necessary to physically separate the port areas from the rest of the territory and, thus, from the cities themselves. In this sense, erecting fences around ports and establishing the associated control systems have been common practice in ports for some considerable time. When it is possible and practical to do so, the new port security requirements would make the most of the existing safety measures or would serve to supplement them.

From the perspective of ports as a whole and as far as their security is concerned, we can distinguish between the following parts or zones:

- a) Port cargo specialized terminals, suitably separated from the rest of the port and that are generally rather similar to the port facilities referred to in the International Ship and Port Facility Security Code (ISPS).
- b) The general port areas, normally referred to as the complementary zone that, in the case of ports where the terminals are not clearly separated, sometimes also include the wharves and their yards and/or associated facilities.
- c) The water areas of the port, especially the sheltered parts (which are roughly consistent with what is legally termed Zone I), together with the rest of the port areas covered with water (Zone II).
- d) The marinas and fishing quay dock

areas, as singular facilities in commercial ports, lying beyond the specialist terminals and the harbour and other water areas.

e) The cruise ship and passenger terminals and/or the mixed terminals combining passengers and vehicles.

f) The open spaces at the port for urban use or for the general public to use, whose purpose has no direct relationship with the port activities themselves, in accordance with the provisions established in the Ports Act 48/2003 currently in force.

g) Others facilities (industries, zones of logistics activities, etc.).

It must be stressed that port cargo terminals are the areas where the security measures that have to be taken are most important. Furthermore, these zones have become increasingly isolated and controlled in many ports, under the direct responsibility of the terminal licensees/operators.

The main effects of implementing the ISPS Code in port terminals, can be summarised in the following ways:

a) They change the work processes in order to comply with the ISPS Code (access to the terminal, to the vessel,

identification, new relations with the suppliers, special coordination for vessel repair and maintenance work, etc.).

b) They change the relations between vessel and terminal. New communication processes, new professional specialities and skills that associate security with traditional port activities.

c) A need for new investments: fences, scanners, entry/exit control systems, remote control, traffic restrictions, more people involved in aspects concerning control and security, specialist training.

d) Specific control over restricted areas at the terminals. A "controlled gates" culture has replaced an "open gates" culture.

e) A change in the relations between ships, agents and operators. The vessel (client) receives the services via the operator, but the former must furnish the information that the latter requires (service provider).

f) Liaison with the police and other official security bodies. The operator has to collaborate and make the information available to the Government, so that those concerned can carry out their security functions.

The general areas in the port or comple-

mentary zone that lie beyond the terminals themselves are characterised by the fact that they are areas with generally controlled admittance and also subjected to customs control; these areas could be the most affected by the new measures arising from Directive 2005/65 issued by the European Parliament and Council. The ways in which these measures are applied will vary from one port or zone to another, and the risks involved will have to be analysed in the respective Port Security Evaluation.

These areas are not normally of interest to those persons who are not involved in ordinary port activities. Therefore, an increase in the security measures should not affect the general public to any great extent. Nevertheless, all persons and vehicles that enter the port at a particular time could find themselves subjected to greater, stricter and more extensive controls and requirements. Similar controls to those established for specialist terminals will be applied in cases where these general areas are directly connected to the yards and quays, especially when vessels are moored or docked.

As yet, hardly any special security

requirements have been established for the water areas in the port, apart from those that are already set out in other standards in force concerning navigation regulations and conditions in port waters and conditions for berthing and the vessels' stay in port. The reason for this probably lies in the technological complexity of the applicable control systems. In this case, it must be emphasised that there is an added risk of "contamination", which could occur between ordinary merchant ships and fishing boats, leisure craft and service vessels.

However, these water areas will have to be assessed, along similar lines to the way in which supplementary zones are evaluated and, where relevant, they will have to be duly protected in order to comply with the general provisions contained in Directive 2005/65.

The security measures established for fishing basins and marinas, which form part of the port area in a commercial port, are merely general controls that such areas might carry out on people who are involved in the activities concerned, and they may also have zones set aside for

por los medios de transporte marítimo y las instalaciones portuarias y servicios asociados, como posibles objetivos de ataques terroristas o de otras actuaciones ilegales. La normativa de protección establecida se analiza en otros artículos de esta misma publicación.

Sin duda, las medidas propuestas afectarán, y de hecho ya están afectando, de forma importante a los puertos, particularmente a los procesos ligados a la concepción, planificación y diseño de las infraestructuras e instalaciones, así como al uso y explotación de las mismas, es decir a los servicios que se prestan en el puerto. En este sentido, también se produce una incidencia en lo que se ha dado en llamar la relación puerto-ciudad.

Sin embargo, creemos que lo especialmente relevante del impacto de estas medidas es que, de alguna manera, van a representar un cambio de cultura en el funcionamiento general del puerto.

Partamos de la base de que la historia de los puertos se remonta muy atrás en el tiempo y que su papel y forma de funcionar, han ido evolucionando sobre todo por las exigencias de los usuarios y clientes (principalmente el buque y la mercancía). Sin embargo, probablemente nunca en su historia se les habrían planteado unas exigencias como las que ahora se presentan. Podríamos decir que en el terreno de la protección, los puertos, a diferencia de otras infraestructuras de concepción más reciente históricamente hablando, como pueden ser los aeropuertos, se encontraban en una especie de "edad de piedra", que empieza por lo que atañe a aspectos vinculados a su propio emplazamiento (históricamente muchos puertos se ubican junto a núcleos urbanos a los que dieron nacimiento) como a la concepción, diseño y explotación de sus infraestructuras e instalaciones y prestación de servicios.

No obstante lo anterior, las exigencias de seguridad (*safety*) que ya datan de más años, así como la de tipo medioambiental, la "presión" social de las ciudades, y por supuesto las propias del desarrollo portuario, han venido condicionando el emplazamiento, la configuración, las dimensiones y las exigencias de prestación de determinados servicios y actividades. En muchos puertos, se ha producido un abandono de las partes más cercanas a las ciudades a la búsqueda de áreas más alejadas, en aguas más profundas, con mayores superficies terrestres y mejores accesos. Consecuentemente, se han conseguido puertos e instalaciones más seguras y mejor aisladas de las ciudades.

Asimismo, las propias exigencias fiscales han llevado a la necesidad de una separación física de los espacios portuarios del resto del territorio y por tanto de las ciudades. En este sentido, la existencia de vallas perimetrales y sistemas de control asociados viene a ser una práctica habitual en los puertos desde hace ya tiempo.

Las nuevas exigencias de protección en los puertos aprovecharían o se sumarían, en la medida de lo posible, a las medidas de seguridad ya existentes.

Desde un punto de vista del puerto como conjunto y en su relación con la protección, podemos distinguir las siguientes partes o zonas del mismo:

a) Las terminales portuarias especializadas de carga, adecuadamente separadas del resto del puerto y que normalmente serán sensiblemente coincidentes con las denominadas instalaciones portuarias del código PBIP (Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias).

b) Los espacios generales del puerto, normalmente denominados como zona complementaria, y que en ocasiones, para el caso de



puertos que no tienen diferenciadas sus terminales, incluirían también los muelles de carga y sus explanadas y/o instalaciones asociadas.

c) Los espacios portuarios de agua, sobre todo la parte abrigada de los mismos (coincidente sensiblemente con la denominada legalmente como zona I), aunque también el resto de espacios portuarios de agua (zona II).

d) Las dársenas deportivas y pesqueras, como instalaciones singulares en los puertos comerciales, más allá de las terminales especializadas y los espacios de agua.

e) Las terminales de pasajeros y de cruceros y/o las mixtas de pasajeros y carga rodada.

f) Los espacios portuarios abiertos al uso urbano/ciudadano, con actividades del tipo "no portuario", de acuerdo con lo que establece la vigente Ley de Puertos, Ley 48/2003.

g) Otras instalaciones (industrias, zonas de actividades logísticas...)

En cuanto a las terminales portuarias especializadas de carga, es de resaltar el hecho de que este es el espacio portuario donde más relevancia adquieren las medidas de protección a adoptar. Por otra parte, estos espacios se encuentran aislados y controlados desde hace ya tiempo en muchos puertos, bajo la directa responsabilidad de los concesionarios/operadores de la terminal. El principal impacto que representa la implantación del código PBIP en las terminales portuarias, se puede resumir en los siguientes puntos:

a) Cambio en los procesos de trabajo, de acuerdo con los requerimientos del código PBIP (acceso a la terminal, al buque, identificación, nuevas relaciones con los suministradores, coordinación especial para el mantenimiento y reparación del buque, etc.).

b) Cambio en las relaciones entre buque y terminal. Nuevos procesos de comunicación, nuevas especialidades laborales que vinculan la protección con la actividad portuaria tradicional.

c) Necesidad de nuevas inversiones: vallas, scanners, sistemas de control de accesos, control remoto, restricciones de tráfico, más personas en control y seguridad, formación especializada.

d) Control específico de áreas restringidas en las terminales. Se ha pasado de una cultura de "puertas abiertas", a una cultura de "puertas controladas"

e) Cambio en las relaciones entre barco-agente-operador. El buque (cliente) recibe los servicios a través del operador, pero aquél debe suministrar la información que le requiere el operador (proveedor de servicios)

f) Coordinación con la policía gubernativa y otros cuerpos oficiales de seguridad. El operador debe colaborar y hacer disponible la información al Gobierno, permitiendo llevar a cabo sus funciones de protección.

En cuanto a los espacios generales del puerto o zona complementaria, más allá de las propias terminales, se caracterizan porque se trata de espacios cuyo acceso está controlado con carácter general y sometidos asimismo al control fiscal. Estos espacios pueden ser los más afectados diferencialmente por las nuevas medidas que emanan de la Directiva 2005/65 del Parlamento y del Consejo Europeo y cuya aplicación variará en cada puerto y zona, y cuyos riesgos deberán ser analizados en la correspondiente Evaluación de la Protección Portuaria.

Estos espacios no suelen tener, en general, interés para aquellas personas no relacionadas con la actividad ordinaria del puerto. Por tanto, un incremento en las medidas de protección tampoco debería afectar especialmente a la ciudadanía. Sin embargo, sí se pue-

general use in a similar way to complementary zones, or they could have other more restricted zones, as is normally the case with jetties for recreational purposes. Here again, the evaluation resulting from Directive 2005/65 will establish the extent to which measures must be taken for these facilities.

The most complex problems could arise at cruise ship and passenger terminals. As it stands, individual passengers, those accompanying them or persons who are going to establishments and areas where certain services unrelated to the terminals are provided for the general public (shops, restaurants, etc.) can enter these zones using public or private transport. Access to these communal places will only be possible from a determined point, beyond which only persons with a boarding ticket or specific authorisation would be able to enter the restricted zones. Dock and quay areas adjoining the mooring points will be separated from the rest whenever a vessel is docked. In some ports, this could mean that there will be fairly extensive areas with restricted access, and this will apply to cruise

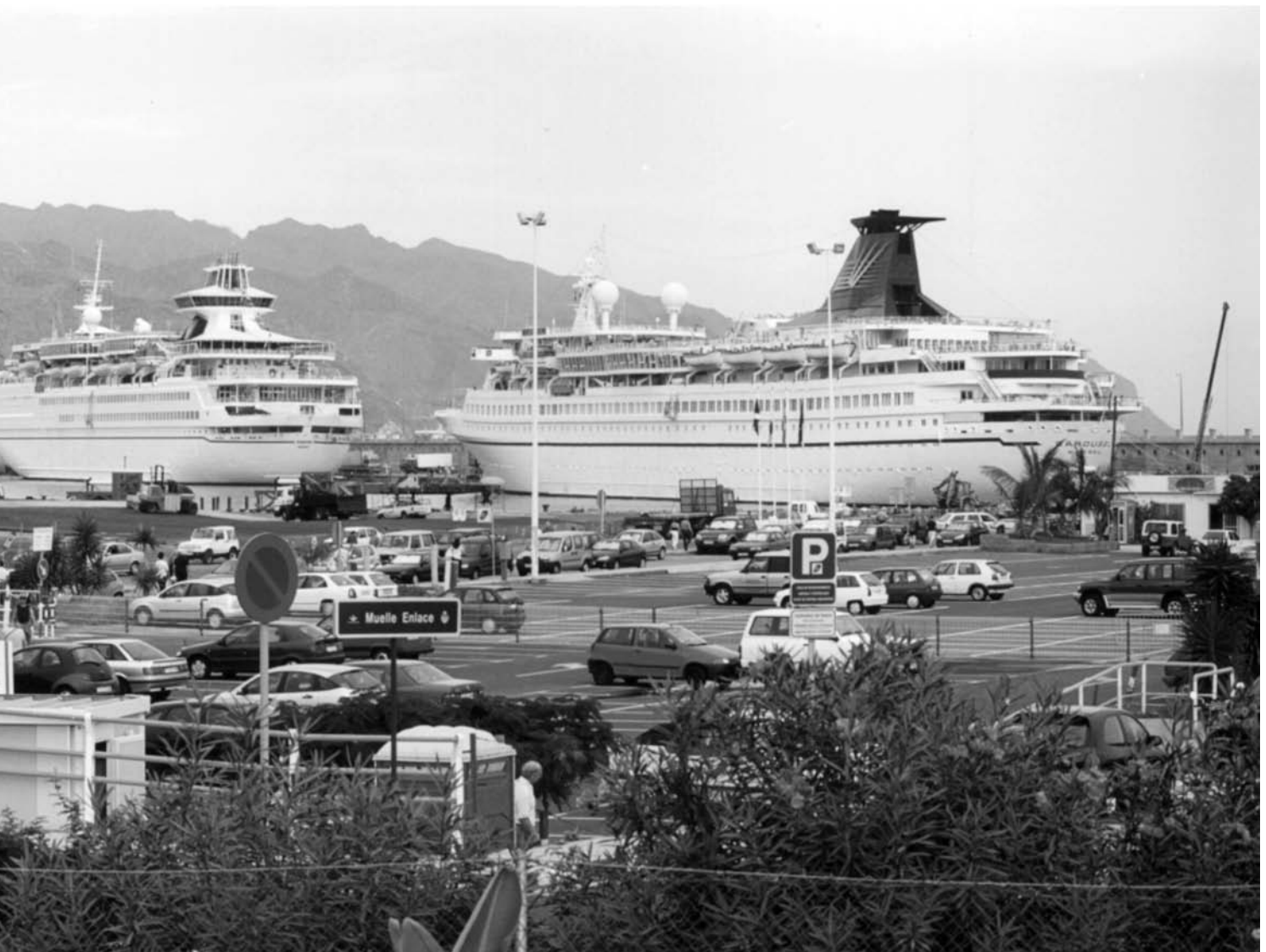
ships, which dock in the inner surface of a dock, because it will be compulsory to prevent public access while such vessels are moored. The situation could become even more complex with respect to mixed terminals for passengers and vehicles. In such cases, Directive 2005/65 shows particular concern about the security measures to be applied to passengers and vehicles that are going to board this type of ship.

As port areas that are open to the general public – normally referred to as port-city areas –, are not usually included as part of the ship-port interface, they should not initially be affected by the requirements of the ISPS Code and Regulation 725/2004, dated 31st March 2004, issued by the European Parliament and Council. However, Directive 2005/65 could have a major effect on these zones, depending on the extent to which they are relevant to port security, which will have to be analysed on an individual basis, case by case, in the Port Security Evaluation, and translated to the Port Protection Plan. Other port facilities, such as industrial

installations, logistics activities zones, etc., either located within the bounds of the port or adjacent to it, are deserving of similar consideration, and the same applies to others that are unrelated to the port, whose effect, associated with the risks to port security, must once again be evaluated on an individual basis.

In view of all the aforementioned aspects, the importance attached to the major control measures concerning the protection of persons and property in ports, will depend on the extent to which the port in question is a crucial node in the transport chain that passes through it, but especially those associated with shipping. This will mean having restricted areas, access control, and also the setting aside of resources for this activity, namely surface area, equipment and personnel, and such resources will have to be provided in those parts of the port that are most closely associated with vessels, which will particularly affect terminals. Port areas that make use of their privileged location next to the docks (waterfronts or port-city areas), but which do not form part of the ship-port interface,

will not initially be affected by the measures contained in the ISPS Code and Regulation 725/2004. However, the security measures that will arise from applying Directive 2005/65 could have a considerable effect, after an analysis has been made through the Port Security Evaluation and its subsequent implementation in the Port Security Plan. Nevertheless, the measures to be enforced will depend on each particular case. Special attention must be paid to passengers and cruise ship terminals, because these are the most “urban” port terminals, and they are generally located close to the city, so access to them will be restricted after a certain point, and use of the quays and wharves will be limited to certain areas separated from the berthing lines, especially when vessels are moored. Where mixed passenger and vehicle terminals are concerned, there are new and stricter requirements to control automobiles that are waiting to board and the ship boarding process itself. This whole situation is undoubtedly a very new experience for commercial ports, which will have to undergo a real cultural change that will have far-reach-



den ver afectadas con sus controles y requerimientos todas aquellas personas y vehículos que accedan al puerto en un momento determinado, mediante exigencias de control más precisas e intensas. En los casos en que estos espacios generales estén directamente conectados con las explanadas y muelles de atraque, procederá la aplicación de sistemas de control similares a los establecidos para el caso de una terminal especializada, en particular, en presencia de buque atracado.

En cuanto a los espacios de agua, por el momento apenas han sido establecidas exigencias específicas respecto de la protección, más allá de lo que establecen otras normas vigentes en relación con las condiciones para la navegación en aguas portuarias y las condiciones para el atraque/desatraque y estancia del buque en puerto. Ello es debido probablemente a la complejidad tecnológica de los sistemas de control aplicables.

Es de resaltar en este caso, el riesgo añadido de la "contaminación cruzada", que se puede producir entre los buques mercantes ordinarios con las embarcaciones pesqueras, deportivas y de servicios.

En todo caso y, a similitud de lo dicho anteriormente, para el caso de la zona complementaria del puerto, estos espacios de agua deberán ser evaluados y, en su caso, debidamente protegidos de acuerdo con el planteamiento general que hace la Directiva 2005/65.

En cuanto a las dársenas pesqueras y deportivas, que forman parte del recinto portuario de un puerto comercial, las medidas de seguridad establecidas no van más allá de los controles generales que dichas áreas pudieran tener en relación con las personas que tienen que ver con la actividad, pudiendo una vez más disponer de espacios de uso general como si de las zonas complementarias se tratara, u otros más restringidos, como sucede habitualmente en los pantalanes deportivos.

Una vez más, la evaluación consecuencia de la Directiva 2005/65 marcará el nivel de medidas a adoptar en estas instalaciones.

8. El caso más complejo se puede plantear en las terminales de pasajeros y de cruceros. A ellas pueden acceder, con transporte público o privado en su caso, pasajeros aislados, acompañantes, o simplemente personas que se dirigen a locales y espacios anejos a las estaciones marítimas donde se prestan determinados servicios al público en general (tiendas, restaurantes, etc.)

El acceso a estos lugares de uso común sólo sería posible hasta un determinado punto, más allá del cual sólo las personas con tarjeta de embarque o autorización específica podrán acceder a las zonas de uso restringido.

En todo caso, los espacios de muelle anejos al atraque quedarán separados del resto siempre que haya presencia de buque atracado. Esto puede significar, en algunos casos, importantes superficies con acceso restringido, como es el caso de los atraques de cruceros que tienen lugar en el paramento interior de un dique, que obliga a impedir el acceso general al mismo.

La complejidad todavía puede ser mayor en el caso de las terminales mixtas de pasajeros y transbordo rodado. La Directiva 2005/65 manifiesta aquí una especial preocupación en relación

con las medidas de protección a aplicar a los pasajeros y vehículos que vayan a embarcar en este tipo de buques.

9. En relación con los espacios portuarios abiertos al uso ciudadano, los denominados ordinariamente espacios puerto-ciudad, al no quedar normalmente incluidos dentro de lo que sería la interfaz buque-puerto, no deberían verse, en principio, afectados por lo que exige el Código PBIP y el Reglamento 725/2004, de 31 de marzo de 2004 del Parlamento y Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, la Directiva 2005/65 sí puede afectar de modo relevante a estas zonas, dependiendo de su incidencia en la protección del puerto que deberá ser analizado caso a caso en la Evaluación de la Protección Portuaria y recogido, según proceda, en el Plan de Protección Portuaria.

Una consideración similar merece el caso de las otras instalaciones portuarias, como pueden ser las industriales, las zonas de actividades logísticas portuarias, etc., ubicadas en el puerto, o adyacentes al mismo, incluso otros no portuarios, cuyo efecto, relacionado con los riesgos sobre la protección portuaria, deberá ser puntualmente evaluado una vez más.

A la vista de todo lo anterior, las importantes medidas de control relativas a la protección de personas y bienes en los puertos, lo son en la medida en que éste es un nodo crucial en las cadenas de transporte que pasan por él, más en particular los vinculados al modo marítimo. Ello representará restricción de espacios, control de accesos, dedicación de recursos a esta actividad en términos de superficie, equipos y personas, en aquellas partes del puerto más vinculados al buque, afectando sobre todo a las terminales.

Para el caso de los espacios portuarios que aprovechan la ventaja de su emplazamiento junto a las dársenas (los frentes portuarios o espacios puerto-ciudad), pero que no forman parte de la denominada interfaz buque-puerto no se verán, en principio, afectados por las medidas del Código PBIP y por el Reglamento 725/2004, pero sí pueden tener fuerte incidencia las medidas de protección que emanan de la aplicación de la Directiva 2005/65, previo análisis a través de la Evaluación de la Protección Portuaria y su introducción posterior en el Plan de Protección Portuaria. Naturalmente, estas medidas vendrán particularizadas para cada caso concreto.

Especial atención merece el caso de las terminales marítimas de pasajeros y de cruceros ya que, por su propia naturaleza, se trata de las terminales portuarias más "urbanas", con un emplazamiento normalmente inmediato a la ciudad y cuyo acceso libre se verá restringido a partir de un cierto punto, quedando el uso del muelle limitado a ciertos espacios separados de la línea de atraque, particularmente en la situación de buque atracado. En el caso de terminales mixtas de pasajeros y de transbordo rodado se plantean nuevos y mayores requerimientos para el control de los turistas en espera de embarque y en su acceso al buque.

Toda esta situación representa, sin duda, una gran novedad para los puertos comerciales, que a buen seguro requerirá un auténtico cambio cultural, con afectaciones importantes tanto en la explotación portuaria como en las relaciones del puerto con la ciudad.