

ISM Code, mayor responsabilidad para los armadores

Por Angel Daniel Carbajal, Shell Capsa

El Código Internacional de Gestión de la Seguridad (ISM Code) adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI) es obligatorio, entre otros, para los buques tanques de ultramar a partir del 1° de julio de 1998. En virtud de la introducción de esta norma internacional, las empresas armadoras han debido desarrollar un completo sistema de procedimientos con el objetivo de garantizar la seguridad a bordo, que se eviten las lesiones del personal, las pérdidas de vidas humanas y los daños al medio ambiente. El trabajo siguiente fue presentado en las 3^{as} Jornadas de Preservación de Agua, Aire y Suelo en la Industria del Petróleo y del Gas, realizadas en Comodoro Rivadavia el pasado mes de octubre y analiza el nuevo enfoque y reglas de juego de esta importante herramienta que mejora la seguridad en las operaciones marítimas.

El ISM Code fue adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI) a través de la resolución A 741 del 4 de noviembre de 1993. Si bien esta fecha indica el momento en que fue sancionado el Código, la historia de cómo se llegó a esta norma es mucho más extensa y se enmarca en la política de la OMI de permanente mejora de la seguridad en las operaciones de los buques.

Históricamente el buque y la actividad naviera han sido reguladas por normas de aceptación internacional. Esta característica es de fundamental importancia en la actividad naviera, teniendo en cuenta que el buque y su tripulación operan en aguas de distinta jurisdicción y que los países que los reciben tienen en la certificación internacional la única garantía de que el buque está construido y equipado en forma correcta y está tripulado por personal capacitado.

Desde su creación, la OMI ha establecido normas y convenios respecto a la construcción y operación de buques y a los requisitos para la titulación de la gente de mar. Entre ellos se pueden citar como fundamentales:

- Convenio de Líneas de Carga (LLC)
- Convenio para la Protección de la Vida Humana en el Mar (SOLAS)
- Convenio para Prevenir Contaminación (MARPOL)
- Convenio de Titulación y Capacitación de la Gente de Mar (STCW)

Hacia fines de la década del 80, una serie de importantes accidentes marítimos, incluyendo el del "Herald of Free Enterprise" y el "Exxon Valdez", hizo que la OMI se pusiera inmediatamente en acción, adoptándose en 1989 una resolución donde se reconoce la necesidad de que las em-

presas armadoras adopten una organización apropiada para asegurar la gestión de la seguridad a bordo. Dos años más tarde, a la luz de la experiencia, esta norma fue revisada y reformada, sancionándose como resolución A 680 (17) de 1991.

De esta manera la OMI, en su accionar de permanente mejora de la seguridad, cerraba el círculo respecto a la operación marítima.

Agregaba a las específicas y complejas normas de construcción de buques y de titulación del personal embarcado, recomendaciones de cómo gestionar la seguridad a bordo, o sea cómo asegurar que buques bien construidos sean correctamente operados por personal convenientemente entrenado.

Téngase en cuenta que para la fecha en que este proceso ocurría en el ámbito marítimo, en Europa irrumpían con éxito las normas de gestión de calidad ISO, de las cuales se adopta el esquema de organización para implementar el ISM Code.

La industria fue lenta en reaccionar a este proceso y fracasó en ver la sig-

nificación de este cambio. Fue entonces en noviembre de 1993 cuando se aprueba la resolu-



ción A 741 en la que se establece como obligatorio el Código de Gestión de la Seguridad, resolución que en 1994 fue incorporada como capítulo IX al convenio SOLAS, pasando de esta manera a ser mandatorio para todas las administraciones que habían ratificado dicho convenio.

Nuevo enfoque

Históricamente y por muchos años, se consideró que la gestión a bordo era la exclusiva responsabilidad del Capitán. Un caso típico de este criterio era la gestión náutica, donde lo único que contaba era la pericia o destreza del Capitán.

El ISM Code, al señalar como responsable al armador de la implementación de un código de gestión, o sea un sistema estructurado de procesos que regulan la actividad a bordo, ha cambiado el énfasis de la responsabilidad del buque a tierra.

En virtud de esta característica, los buques ya no pueden ser considerados en forma aislada, si no por el contrario, forman una "sociedad" en la que ambas partes, buque y tierra, conforman una parte integral e inseparable del sistema.

Este sistema de sociedad se ve reforzado por los siguientes requisitos:

- La oficina de tierra debe auditar la gestión de seguridad a bordo.
- La certificación del sistema se efectúa a la oficina y a cada uno de los buques. Es requisito para otorgar un certificado a un buque, que su armador esté a su vez certificado.
- Se debe nombrar en la oficina a una persona designada para actuar como nexo entre la oficina y los buques.

Con respecto a la persona designada, el código define el propósito preciso de su función de la siguiente manera: garantizar la operación segura de cada buque y proporcionar un nexo entre la compañía y el personal del buque. La responsabilidad y autoridad de la persona designada deberá incluir aspectos de control y

monitoreo de seguridad y de prevención de la contaminación, de la operación de cada buque y garantizar que los recursos adecuados y el apoyo de tierra se apliquen según lo exigido. La persona designada tendrá acceso directo al más alto nivel de dirección de la empresa.

La creación de esta nueva figura en la empresa naviera plantea algunas cuestiones legales interesantes que serán tratadas más adelante. Su figura de ninguna manera es incompatible con la del Capitán, cuyas responsabilidades y autoridad también se encuentran claramente definidas en el Código.

Reglas de juego parejas

Los armadores responsables, que aplican en sus operaciones marítimas elevados estándares de operación, han estado buscando un campo de juego parejo.

En este contexto, reglas de juego parejas significa simplemente el establecimiento de normas de seguridad y protección del medio ambiente comunes de cumplimiento obligatorio, de manera que ningún operador pueda obtener ventajas comerciales operando con bajos estándares o evadiendo las normas y recomendaciones de práctica en la industria.

La entrada en vigencia del ISM Code tiende a subsanar este problema exigiendo a los armadores estándares parejos para todos los buques, con la característica importante que la aplicación y cumplimiento del Código no sólo va a ser controlada por una sociedad de clasificación durante las periódicas auditorías, sino por el contrario, con el nuevo criterio de la "Autoridad Rectora del Puerto", cualquier administración de un país ribereño podrá auditar a los buques que lleguen a su jurisdicción.

Entre los navieros no cabe la menor duda de que este sistema de control portuario va a ser aplicado con todo rigor en los países más celosos respecto a la protección de su medio ambiente.

Si bien el ISM Code tiende a establecer reglas de juego parejas, hay algunos aspectos que aten-

tan contra esta posibilidad, lo que podría resumirse de la siguiente manera:

- No todas las administraciones nacionales se encuentran comprometidas o son capaces de sustentar esta norma, ya sea para sus buques propios o los que arriben a sus puertos.
- No todas las sociedades de clasificación aplican los mismos criterios y estándares para la certificación.
- Siendo considerado el sistema como otra valla a vencer, muchos armadores están utilizando sistemas comprados tipo paquetes, desarrollados por consultores que tienen poca o ninguna relación con las operaciones propias específicas.

Estos problemas preocupan a los armadores responsables y, pese a que recién se inicia a pleno la aplicación del Código, las más importantes empresas refinadoras y transportadoras de petróleo están evaluando la efectividad del sistema.

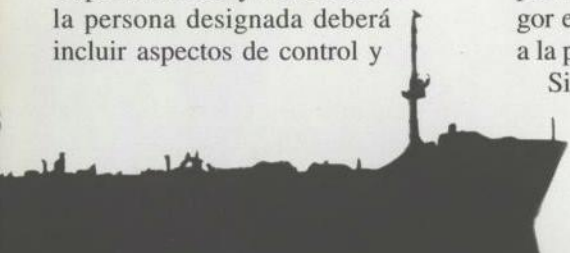
Estas empresas, que en general ya tenían desarrollados sistemas de inspección y aprobación de buques previos a su contrato como único medio eficaz de asegurar la no utilización de buques sub estándar, todavía siguen aplicando su sistema de selección, aun si el buque en cuestión y su operador están certificados bajo ISM Code.

El sistema de gestión de la seguridad

El sistema de gestión establecido por el ISM Code consiste en un conjunto de procesos e instrucciones organizadas y estructuradas con el objetivo de garantizar la operación segura de los buques, evitar daños a las personas y a los bienes y proteger al medio ambiente de la contaminación.

La principal característica de este sistema es que es preventivo y no reactivo. Esto se trata de conseguir estableciendo procedimientos e instrucciones documentadas para todas las operaciones claves a bordo en las que un error o falla pueda causar un riesgo a la seguridad de las personas, bienes o medio ambiente.

A través del establecimiento de procedimientos e instrucciones documen-



tadas donde se estipulan prácticas seguras para las operaciones del buque, se minimiza la probabilidad de tomar decisiones humanas incorrectas.

Los elementos del sistema de gestión que deben definirse y documentarse son:

Política. Se debe establecer una declaración sobre la política de la compañía respecto a la seguridad y medio ambiente. Esta deberá estar firmada por el máximo responsable de la empresa.

Organización. Se deben definir la organización y las líneas de responsabilidad, tanto en tierra como a bordo, dándoles especial atención a los actores fundamentales del sistema: Gerente o Director de la Flota, Capitán y Persona Designada.

Sistema de control y revisión. Se deben establecer mecanismos de revisión periódica por la dirección y un procedimiento de auditorías internas.

Debido a que el sistema se debe mejorar permanentemente, se debe establecer un mecanismo de investigación y análisis de los accidentes e incidentes ocurridos que permita el seguimiento de las acciones correctivas implementadas.

Procedimientos administrativos. Se deben documentar los procedimientos que hacen a la interface buque-oficina, como por ejemplo: provisión de materiales, pedido de reparaciones, comunicaciones.

Procedimientos e instrucciones a bordo. Se deben establecer para toda actividad que implique riesgo para la seguridad de las personas, bienes y el medio ambiente. Establecer un procedimiento no significa que se haya escrito y enviado a los correspondientes sectores en la oficina y a bordo. El concepto de procedimiento establecido significa que:

- El procedimiento fue documentado
- Se entrenó al personal y se verificó que lo comprenda
- Se controla su aplicación

Procedimientos de emergencia. Se deben definir procedimientos, tanto a bordo como en la oficina, para hacer frente a situaciones de emergencia y asegurar que el Capitán ante una situa-

ción de este tipo, reciba todo el apoyo y los medios necesarios desde tierra.

El cumplimiento de los requisitos del ISM Code debe ser certificado por la administración del país de registro. En caso de buques de bandera argentina, la Prefectura Naval es la encargada de realizar las auditorías y emitir los certificados. Respecto a otras banderas de registro, las auditorías están a cargo de una sociedad de clasificación, que emite el certificado en nombre del país de bandera.

El esquema de certificación es el siguiente:

• **Oficina:**

Auditoría inicial. El certificado tiene vigencia por 5 años.

Auditorías periódicas anuales.

• **Buques:**

Auditoría inicial. El certificado tiene vigencia por 5 años.

Auditoría intermedia en la mitad de la vigencia del certificado.

Ningún buque puede tener su certificado de cumplimiento del ISM Code si su armador no lo posee. En la práctica esto indica que si fracasa una auditoría inicial o anual en la oficina y como resultado se decide suspender la certificación, caen también los certificados de todos los buques operados por el armador.

Este esquema de certificación, incluyendo la periodicidad de los controles, anual en la oficina y cada 2,5 años a bordo, reafirman más la característica novedosa de este Código respecto al corrimiento de la responsabilidad de la gestión de seguridad a la oficina y el criterio de sociedad entre la oficina y los buques.

A diferencia de las auditorías de los sistemas de gestión de calidad ISO, las inspecciones intermedias a bordo se deben realizar a todos los buques.

Una experiencia práctica

La flota de Shell CAPSA comenzó el proceso de puesta en marcha de la implementación del ISM Code en marzo de 1996.

Como, a diferencia de las normas de calidad, el Código al momento era



de cumplimiento obligatorio para los buques de ultramar, la decisión de la empresa, además de cumplir en tiempo con la norma, fue establecer un sistema de gestión de la seguridad que tomara los estándares más altos de la industria y de hacer extensible el sistema a los buques fluviales, que al momento no estaban incluidos en éste (recién en enero del corriente año la Prefectura Naval estableció la obligatoriedad del Código de Gestión de la Seguridad para buques fluviales, con fecha de cumplimiento 1/7/99).

Actualmente, los buques de ultramar y la oficina están certificados. Las auditorías iniciales a bordo se efectuaron en marzo de este año. En ese momento los buques tenían el sistema implementado, con 6 meses de aplicación y con auditorías internas cumplidas.

Efectuó las auditorías y la certificación el Lloyd's Register.

En la etapa inicial del proceso, hubo que enfrentar el primer problema para el desarrollo del sistema, que fue la falta general de conocimiento y comprensión del Código. Esta situación fue satisfactoriamente resuelta con capacitación especial sobre ISM y auditorías internas brindadas al personal de tierra y al embarcado.

Ya en la etapa de desarrollo del sistema de gestión de seguridad, se decidió desarrollar un sistema propio adecuado a nuestras características operativas, descartando la posibilidad de comprar un paquete estándar.

Para desarrollar nuestro sistema se tuvieron en cuenta:

- Los manuales y criterios de operación existentes
- El sistema implementado en la flota del Grupo Shell
- Las recomendaciones de las entidades representativas de la industria

La documentación se desarrolló en 8 volúmenes de manuales distribuidos en tres niveles:

• Nivel 1 - Manual de Calidad

Se establece la misión del Dpto. Flota. Se agrega la política de la Compañía y la política del Dpto. Flota, que no es más que el compromiso del Gerente del sector con las directivas corporativas y de cómo se van a cumplir.

Se definen las responsabilidades de los actores más importantes en la oficina (Gerentes, Persona Designada, Superintendentes) y a bordo (Capitán, Jefe de Máquinas, Oficial de Seguridad y Oficiales). Se establecen las reuniones de dirección para revisión del sistema.

• Nivel 2 - Manual de Procedimientos Administrativos

Establece los procedimientos de administración del sistema como auditorías internas, investigación y análisis de accidentes y control de la documentación.

Además, se agregan procedimientos administrativos que hacen a la interfaz tierra-buque, como por ejemplo: pedido de materiales, inspección a los buques, planificación de las reparaciones, solicitud de trabajos por taller.

• Nivel 3 - Instrucciones y Regulaciones

Se establecen regulaciones para todos los aspectos importantes de la operación a bordo, que están comprendidas en 6 manuales:

- Administración a bordo
- Salud, seguridad y medio ambiente
- Náutica
- Operaciones de carga y lastre
- Técnica y mantenimiento
- Emergencias

En estos manuales se establecen regulaciones sobre una importante cantidad de operaciones a bordo y aspectos de mantenimiento que pueden ser considerados críticos, o sea que una falla en el mecanismo o un error humano puede ocasionar un accidente o afectar al medio ambiente.

Uno de los problemas a resolver en este punto es la aplicación de la razo-

nabilidad respecto a qué actividades se deberían incluir y con qué profundidad se deberían desarrollar.

Esta situación se resolvió satisfactoriamente utilizando la técnica de "análisis de riesgo" de la siguiente manera:

1. Se preparó una lista completa de riesgos
2. Se completó una matriz de riesgo potencial a cada uno
3. De acuerdo con la calificación del riesgo, se establecieron tres categorías: en la primera, el tratamiento sólo se limita a una instrucción o regulación en los manuales; la segunda, además de la instrucción o regulación, agrega un *checklist* y registro del control; la tercera, además de cumplir con lo anterior, efectúa un análisis completo de las debilidades y acciones a tomar para disminuir el riesgo.

Existe un cuarto nivel de documentación que corresponde a la que se debe desarrollar a bordo y que se refiere a instrucciones particulares de trabajo y procedimientos de emergencia.

Una vez desarrollada la documentación, se inició la etapa de implementación tanto en la oficina como a bordo. En todos los casos, la introducción de los manuales fue explicada al personal y se establecieron tiempos de implementación paulatina de las regulaciones.

Se efectuaron embarcos en los buques para guiar al personal de a bordo en la confección de la documentación particular del buque, tales como procedimientos de emergencia e instrucciones de trabajo.

Por último, con el sistema en funcionamiento, se iniciaron las auditorías internas tanto a bordo como en la oficina. Estas auditorías cruzadas son efectuadas por personal de la Flota debidamente entrenado. Adicionalmente, las primeras auditorías fueron efectuadas con la presencia de un auditor del Lloyd's Register, que ofició como crítico y entrenador para perfeccionar a nuestro plantel de auditores internos.

Posibles implicancias legales

Las implicancias legales del Código todavía no son claras y habrá que estar atento a la jurisprudencia que se origine a partir de la entrada en vigencia del sistema.

Ha habido mucha especulación al respecto por parte de las empresas navieras. Sin embargo lo que resulta claro es que cualquier incidente surgido a bordo será relacionado con la premisa fundamental de la obligatoriedad de la certificación ISM Code y que exista un sistema de gestión de la seguridad en funcionamiento.

Cualquier incumplimiento en esta premisa podría ser considerado como negligencia por parte de la compañía armadora o sus empleados. Como mínimo esta circunstancia creará un precedente en contra del armador.

Aquí vuelve a surgir lo que decíamos al principio: que la adopción del ISM Code implica un corrimiento de la responsabilidad del buque a tierra.

Históricamente, ante un accidente, la debida diligencia del armador se extinguía en demostrar que su buque estaba en condiciones de navegar y que su Capitán poseía la correspondiente habilitación profesional.

Con la entrada en vigencia del Código, el armador, además de lo anterior, deberá demostrar que tenía un sistema de gestión de la seguridad implementado a bordo, si en ese sistema existían procedimientos o normas para el manejo del riesgo que provocó el accidente y si controlaba que éste se aplicara a bordo.

Desde este punto de vista, debe analizarse la famosa limitación de responsabilidad del armador en caso de hechos provocados por actos o culpas del Capitán, que es una característica del derecho marítimo internacional y que está incorporada a nuestra legislación vigente (Ley 20.094).

Anteriormente, esta limitación era absoluta. Ahora cabría preguntarse antes de realmente establecer la eximición de responsabilidad si el armador estableció las instrucciones y procedimientos para disminuir la posibilidad de que el Capitán cometa errores.

En los casos de accidentes que involucren pérdida de vidas humanas, tal como ocurriera en el caso del "*Herald of Free Enterprise*", también existe la posibilidad de que, bajo las nuevas obligaciones establecidas por el Código, la empresa armadora y, en particular, la Persona Designada, puedan ser responsables penalmente en caso de incumplimiento del Código.

Haciendo un ejercicio de imaginación, es interesante analizar a la luz del ISM Code, el caso del accidente del "*Herald of Free Enterprise*", donde un buque transbordador de línea da vuelta campana y se hunde por una rampa mal cerrada al zarpar del puerto.

Considero que el juez y los abogados de los actores hubieran tenido muchos más cargos para llevar a cabo la demanda contra el armador y éste a su vez, menor posibilidad de limitar su responsabilidad al sólo hecho de error u omisión del Capitán.

Preguntas como las siguientes podrían ser tenidas en cuenta para establecer responsabilidades penales o civiles contra el armador:

- Siendo en este tipo de buques una actividad crítica el cierre de la rampa, ¿el armador había establecido procedimientos, instrucciones y/o *checklist* al respecto?
- Si es así, ¿el personal a bordo los conocía y fue entrenado?
- ¿La Persona Designada verificaba periódicamente que este procedimiento efectivamente se cumpliera a bordo?
- ¿La Persona Designada estaba al tanto de las presiones que para cumplir el horario recibía el Capitán y que esto atentaba contra la seguridad?

En definitiva, en esta sociedad tierra/ buque establecida para gestionar la seguridad, será mas fácil llevar demandas contras los armadores, pudiendo contar los jueces con pruebas de primera mano del grado en que las operaciones tanto en tierra como a bordo estaban organizadas en forma diligente.

Ante esto, la mejor defensa de un armador es demostrar que cumple efi-

cientemente con lo prescrito por el Código.

También hay que analizar el impacto del Código desde el punto de vista de la actitud que asuman los aseguradores y los conflictos que se pueden presentar cuando en los reclamos se vean involucrados incumplimientos al Código.

Los seguros, ya sean de casco y máquinas o P & I (*Protection and Indemnity*), parten del concepto de que la cobertura se extingue si el asegurado no aplica la diligencia razonable para proteger el bien asegurado.

El incumplimiento del ISM Code como mínimo es un serio precedente en contra del armador respecto al cumplimiento de sus obligaciones.

Es de destacar que la expresión de incumplimiento no sólo se refiere a no estar certificado, sino por el contrario, tiene un sentido más amplio, o sea que una norma se cumple cuando además de estar documentada, fue entendida y se controla que se aplique.

Aquí considero importante hacer mención de un hecho que preocupa a la industria y se refiere a la característica del Código, que en definitiva se trata de un sistema de gestión con el objetivo de mejorar la seguridad en las operaciones.

Los buques desde mucho tiempo atrás reciben inspecciones que verifiquen aspectos de equipamiento y construcción. Los alcances de estas inspecciones están perfectamente esta-



blecidos y, al ser generalmente controles de técnicos, el desarrollo de la inspección está acotado a verificar la existencia y el buen estado o funcionamiento de un equipo o instalación. No hay mucho margen para la interpretación.

Con respecto al Código, lo que hay que demostrar en una auditoría es gestión, o sea sistemas y procedimientos que deben aplicar las personas. En este caso y a diferencia del anterior, sí existe un gran margen para la interpretación de quien efectúe el control. Cabe decir solamente que es a veces difícil aunar las opiniones en una misma empresa para establecer la lista de actividades críticas a bordo.

La preocupación de los armadores de buques tanques se entiende muy bien si a esta característica particular del Código se agrega que, además de la sociedad de clasificación, deberá demostrar su cumplimiento ante las autoridades portuarias, inspectores de seguros o peritos judiciales, quienes posiblemente no tengan la experiencia ni el criterio para auditar un sistema de gestión tal como está establecido en el Código.

CONCLUSIONES

El ISM Code es una importante herramienta que da un paso muy importante en la mejora de la seguridad en las operaciones marítimas, cuya principal característica es el cambio del énfasis de la seguridad del buque a tierra. Debe considerarse que la entrada en vigencia del Código será positiva para lograr este fin, siempre y cuando los sectores involucrados, y principalmente los armadores, asuman su responsabilidad respecto a la gestión de la seguridad y quienes tengan la misión de controlar la aplicación del Código, ya sea autoridades de puertos o sociedades de clasificación, lo hagan en forma consciente y con auditores, quienes pueden tener una visión global del objetivo del sistema. 