

# Ballast Water: el convenio de la Discordia

(Revista Sectorial Marítima Kawésqar)

A pesar de los esfuerzos que hacen los miembros de la OMI para elaborar un instrumento jurídico internacional común que regule el tratamiento de las aguas de lastre, muchos países han desarrollado directrices acordes a su realidad, imponiendo sus propias exigencias, lo que ha llevado a diversos desacuerdos que hacen que este convenio aún no logre ser ratificado. Kawésqar quiso ahondar en esta preocupación del mundo marítimo y ver cuál es el escenario actual.



Muchos son los factores que inciden en el desarrollo sustentable de un país. A ello se suman las consecuencias indeseadas del progreso y la apertura a nuevos horizontes comerciales. El mar, sin duda es el camino para llegar, traer, abrir y estar en todos los continentes y por ende en todos los procesos comerciales y económicos de una región.

Debido a esta expansión del comercio y el explosivo volumen en el tráfico marítimo en las últimas décadas es que se ha convertido en un problema el que especies invasoras en el agua de lastre o ballast water incrementen su presencia en las aguas locales de los países. Aún cuando todavía no se llega a puntos de gravedad, sí ha provocado efectos nocivos que, en algunas zonas del mundo, ya han tenido carácter de devastadoras.

Una de las mayores amenazas y, por lo tanto, una preocupación enorme en términos ecológicos es que estas especies invasoras se propaguen en diversos locales generando problemas y amenazas no sólo ecológicas sino también perjuicios económicos incommensurables. Estas especies están causando un daño enorme a la biodiversidad y a las diversas riquezas naturales del planeta. Los efectos directos e indirectos a la salud, son cada vez más graves y el daño al medio ambiente es muchas veces irreversible.

La OMI consciente de que debe, al menos, liderar todo esfuerzo internacional para impedir que se propaguen los daños causados por este fenómeno, tomó la iniciativa de regular el tema de la transferencia de especies invasoras acuáticas (AIS). No nos olvidemos que el año 1991, el MEPC adoptó varias directrices para prevenir la introducción de organismos y agentes patógenos indeseados presentes en el ballast y en los sedimentos vertidos de los buques.

Debieron pasar muchos años antes de que se llegara a un consenso. Tras 14 años de conversaciones y negociaciones entre los estados miembros de la OMI, se adoptó, en Londres el 13 de febrero de 2004, el Convenio Internacional para el Control y Gestión del Agua de Lastre y Sedimentos de los Buques (Convenio BWM). En esa oportunidad el secretario general de la OMI, aseguró que este convenio representaría un importante paso hacia la protección del medio ambiente marino.

Dicha convención exige que todos los buques deben implementar un Sistema de Tratamiento de las aguas de lastre, sustentando ese tratamiento con los registros correspondientes a bordo y que éste procedimiento se ejecute bajo un estándar y con plazos establecidos de acuerdo a los volúmenes de lastre que manejan los barcos.

## **La ratificación del Convenio**

En Chile la preocupación de los armadores y de quienes están estrechamente vinculados con este convenio, indican una serie de situaciones que deben verse en cada caso de manera particular. Enrique Vargas Guerra, Capitán de Corbeta, Jefe del Departamento de preservación del Medioambiente Acuático y Combate a la Contaminación de la Directemar, en conversación con Kawésqar nos comenta que para que este convenio entre en vigencia deben darse dos requisitos. Uno de ellos es que el número de países contratantes se cumpla, el número de países adscritos son 30 y a la fecha van cerca de 42 por ende el número ya estaría completo. Ahora, la otra indicación es que se debe completar el porcentaje de la flota

mundial y esos países que han ratificado debe estar sobre el 35%. Vargas agrega que “el número de países que ha ratificado el convenio si lo medimos desde el punto de vista de tonelaje de naves está en el 30,5% o sea falta un 4,5% que lo ratifique. Ahora a modo de referencia Panamá todavía no ha ratificado pero la sola bandera panameña representa el 21% de la zona mundial, vasta que ellos lo ratifiquen para que quede en vigencia. Chile, en tanto, tiene menos del 1%, por lo que si lo ratificamos o no, no es mucha la injerencia”.

Este último punto es el que preocupa a una serie de agentes involucrados en este convenio, ya que si bien el porcentaje de injerencia de Chile no es relevante, sí lo es la consecuencia de implementar esa tecnología en las naves chilenas, ya que los armadores deberán incurrir en una inversión, que ya muchos de ellos han implementado, sin tener la seguridad de que lo que están haciendo sea lo correcto.

El jefe del Departamento, asegura que “el convenio no ha entrado en vigencia después de tantos años, porque tiene muchas complejidades, en el sentido que para poder supervisarlo y ver su cumplimiento es muy transversal, hay muchos aspectos relacionados que acá en Chile, por ejemplo, involucran a muchas autoridades junto a órganos del Estado. Ha habido mucha incertidumbre por parte del Estado respecto de las consecuencias y complejidades que trae este convenio. Lo que se busca es que exista una buena gestión del agua de lastre y esto puede ser de dos formas:

1.- Haciendo un intercambio de agua de lastre a una distancia prudente de la costa y a una profundidad prudente de manera que permita el total recambio del ballast. Ahora la norma está establecida en 200 millas de costa con profundidades sobre 50 metros. Esos estándares ya están establecidos.

2.- Hay ciertos tipos de buques que deberán contar con plantas de tratamiento dentro de sus instalaciones. O sea, lo que se quiere evitar, en el futuro, es que los buques no recurran al intercambio de agua de lastre sino que tengan un sistema de tratamiento a bordo que la misma agua que embarcó en China, por ejemplo, se le de un tratamiento que la neutralice y al momento de deslastrarla en un puerto esté en condiciones de no afectar ningún ecosistema”.

Así a simple vista y a ojos normales, lo que se quiere hacer es implementar sistemas tecnológicos de alto costo dentro de la estructura de una nave. Para Vargas, “eso implicará nuevas inversiones en las que tendrán que incurrir los armadores”. “Efectivamente, no es llegar e instalar un sistema de tratamiento “determinado”, sino que los modelos o sistemas de tratamientos de ballast (aguas de lastre) están sujetos a procesos de verificación y certificación que ya están siendo establecidos por la OMI. De hecho dentro de este organismo existen comités especiales de análisis donde se han aprobado ciertos tipos de modelos

de plantas y, efectivamente, la preocupación de los armadores es que aún no se tiene claro cuál es la mejor planta, donde el costo y la eficiencia estén de la mano y con ello exista conveniencia para el armador. Hay varios armadores que están haciendo inversiones altísimas, sin ver la real eficiencia de estas plantas”, comenta.

En Chile el año 2012, se conformó un Grupo Tarea Nacional (GTN) liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y conformado por el Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (representado por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura) y Ministerio de Defensa (representado por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y DIRECTEMAR). En una primera etapa se solicitó a los integrantes del GTN evaluar la factibilidad de adherir al Convenio BWM-2004. Actualmente se trabaja en desarrollar la Estrategia Nacional de Aguas de Lastre, a partir de la cual se desprenderán los Planes de Acción de cada institución, con miras a implementar este convenio una vez que entre en vigor internacional.

“Existen varios agentes que están trabajando en este análisis. Se han hecho varias cosas, en el fondo la mayoría de quienes integran esta mesa de trabajo, ya indicaron la relevancia del convenio y las ventajas e importancia de ratificarlo. Toda medida tiene un costo y lo sabemos, pero hay que asumirlo. Se ha establecido que no ratificar el convenio significará que todos los buques que no cumplan con el convenio, sus armadores los van a destinar a Chile, porque nos convertiremos en el país que no ha ratificado el convenio y eso significaría que los buques que lleguen a Chile con especies invasoras u organismos perjudiciales en los tanques de lastre podrán provocar problemas tanto al medio ambiente como a la salud”, asegura Vargas.

Vargas, agrega que, “aún cuando no está comprobado de manera específica, a Perú habría llegado el cólera a través de las aguas de lastre y, así, una serie de otras plagas que se han asentado producto de la introducción de estos organismos. Por ejemplo en Brasil, existe el caso del mejillón dorado que se insertó por el Amazonas y tuvo graves consecuencias en todos los sistemas de abducción de las empresas termoeléctricas, lo que significó un tremendo costo económico a toda la actividad industrial del país en la década de los 90”.

Actualmente Chile está en la etapa de análisis. Se está trabajando y hay disposición de ratificar el convenio. Todavía hay que ver los costos asociados. Por un lado y en la parte privada están los temas de inversión y por el lado estatal está el poder contar con los estudios necesarios, catastros y saber con que contamos en nuestros ecosistemas. Deben implementarse medidas para saber cómo se harán las

fiscalizaciones, hacia que buque se van enfocar, cómo se van a tomar las muestra. Es por eso que este momento se está llevando a cabo toda una evaluación de riesgo, que se evaluando para poder contar con las herramientas y, de ese modo, presentar, en forma justificada, la propuesta de ratificación del convenio.

## **La OMI y Chile de la mano**

La OMI ha generado varios proyectos en el mundo dada la complejidad del tema. Es por ello que se desarrolló el proyecto Globallaz Partnerships que es un programa destinado a fomentar todo lo relacionado con el tema “agua de lastre”. Se han invertido recursos en varias partes del mundo, para realizar análisis y consultorías. En Chile se hicieron 4 consultorías entre los años 2010 y 2011, justamente relacionados con el convenio, para ver la situación real de las aguas en Chile, evaluar la legislación, ver qué se debería modificar, etc.

Según Vargas, “se prevé que el convenio puede entrar en vigencia internacional el año 2016 o 2017 eso es lo que se piensa, debido al grado de compromiso que existe a nivel internacional. En Chile hay una intención fuerte de ratificarlo pero no me atrevería a dar ninguna señal ya que hay una serie de aspectos que aún se están discutiendo, normativas e incluso en el ámbito legislativo que deben ser estudiadas, entonces no creo que sea un tema tan próximo como para que sea este año”.

Respecto de los costos asociados para los armadores, Vargas, admite “que ellos han manifestado su interés en estudiar a nivel internacional qué, ojalá, se de en el clavo con la planta que sea costo-efectiva para este tema y, así, no incurrir en gastos innecesarios, porque toda esta nueva normativa implica habilitar un espacio especial a bordo de un buque con una inversión enorme y que, además, debe cumplir con los exigentes estándares que existen hoy. Eso también se está hablando en la OMI, para lograr que sean un poco más flexibles esos estándares y, así, no perjudicar a las empresas del rubro”.

Al ser esta una preocupación mundial, las distintas organizaciones involucradas, han manifestado su preocupación y ciertas aprensiones respecto de algunos puntos del convenio. Es así como en el mes de octubre se publicó un artículo en la publicación “Bankeroperator”, que da cuenta de que Cámara Naviera Internacional (ICS) y sus miembros siguen en su campaña que, ha durado ya varios años, para eliminar ciertas anomalías percibidas en el Convenio sobre la Gestión del Agua de Lastre.

De acuerdo a lo que plantea el ICS, en este artículo, las cuestiones que los gobiernos necesitan para abordar las problemáticas incluyen la falta de solidez del actual proceso de homologación de la OMI para los nuevos y costosos equipos de tratamiento, además de los criterios que se deben utilizar para realizar el muestreo del agua de lastre durante los controles en los distintos países. Además de la necesidad de respetar los «derechos adquiridos» de equipos homologados o a punto de serlo.

En conjunto con otras asociaciones de la industria, ICS hizo una exposición detallada al MEPC (Comité de Protección del Medio Marino) de la Organización Marítima Internacional, para explicar las preocupaciones de la industria y aprovechó de presentar algunas propuestas a seguir.

Una de ellas es el de seguir un “pacto de caballeros” por los miembros de la OMI, que establezca las medidas necesarias que serán tomadas en relación con la aplicación del Convenio, tan pronto como entre en vigor. Por ejemplo, considerar que los propietarios de buques que ya han instalado, de buena fe, los nuevos equipos de tratamiento y que operan y mantienen correctamente, no sean penalizados injustamente.

Además de tener consideración con quienes han invertido millones de dólares por barco, y no tenían ninguna certeza de que el equipo no tendría que ser reemplazado por completo.

Por ejemplo, ICS dijo que le complacía que el Gobierno canadiense, – que anteriormente había sido escéptico acerca de las preocupaciones de la industria – ahora parecía haber reconocido que había un problema grave.

Sin embargo, la solución que Canadá había propuesto a la OMI, como un intento de un compromiso, no abordó, para nada las preocupaciones fundamentales de la industria y podría hacer una aplicación aún más complicada por la introducción de un nuevo concepto de “excedencia menor” de las normas de descarga de la Convención . Simplemente para definir y acordar una nueva norma de este tipo podría llevar varios años de discusión en la OMI, advirtió el ICS.

El grupo cree que los problemas pendientes deben ser abordados antes de la Convención, de recibir el número necesario de ratificaciones por los gobiernos para entrar en vigor. La industria desea asegurarse de que la Convención se ajusta a los objetivos y es necesario que los armadores prepararen la aplicación inmediata de un nuevo régimen que sea justo al tiempo que ofrece protección del medio ambiente, dijo el ICS.

La industria del transporte marítimo mundial comprende cerca de 70.000 buques y se espera que tenga que invertir alrededor de 100 millones de euros, en los nuevos sistemas de tratamiento de agua de lastre una vez que entre en vigor el convenio, probablemente durante el 2016.

## **Los últimos acuerdos**

A mediados del mes de octubre se adoptaron una serie de resoluciones en el Comité de Protección del Medio Marino (MEPC), las que rodean la homologación de los sistemas de BWM y orientación para portuarias en la inspección de control del Estado. Éstas ya han sido anunciadas por la industria del transporte marítimo como un “progreso significativo” considerando lo difícil que se ha convertido resolver este tema que data desde hace ya varios años.

La resolución del MEPC sobre las medidas que deben adoptarse para facilitar la entrada en vigor de la Convención Internacional para el Control y Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de 2004 tiene como objetivo responder a las preocupaciones que existían acerca de si el sistema de BWM era o no lo suficientemente completo y coherente, de modo que los sistemas aprobados cumplieran las normas establecidas en el tratado BWM.

Dichas resoluciones fueron acordadas según las normas técnicas y los procedimientos de prueba para aprobar las directrices de los sistemas de gestión del agua de lastre (G8) a los que serán sometidos de manera exhaustiva. Para ello se estableció la participación de un grupo de correspondencia que iniciará los exámenes pertinentes.

La resolución también está de acuerdo en que “los más emprendedores”, es decir, los propietarios de buques que ya han instalado sistemas de gestión de agua de lastre homologados antes de la aplicación de las Directrices revisadas (G-8), no deben ser castigados y que las autoridades portuarias de cada Estado deberán abstenerse de aplicar sanciones penales o detener el buque, durante un período de prueba determinado.

También se consideró mediante una resolución del MEPC que se debe tener en cuenta las directrices para la inspección de control del Estado del puerto para el cumplimiento del Convenio BWM. Éstas señalan que se debe hacer todo lo posible para evitar demoras innecesarias al buque.

El MEPC también acordó un plan y términos de referencia para un estudio propuesto sobre la aplicación de la norma de rendimiento de agua de lastre que se describe en la regla D-2 del Convenio BWM. Ahí se especifica la calidad del agua para la descarga, en relación con las concentraciones máximas especificadas de organismos viables. El estudio incluiría encuestas de interesados y recopilación de datos sobre las similitudes y diferencias en las prácticas existentes en materia de homologación y pruebas de sistemas de BWM y prácticas relacionadas con el análisis del rendimiento de los sistemas de BWM después de la instalación a bordo de buques. El informe final del estudio deberá ser presentado al MEPC 69 que está prevista para principios de 2016.

Además, se informó de otros nueve homologaciones de los sistemas de gestión del agua de lastre a la Comisión, con lo que el número total de sistemas homologados notificados es de 51.

Finalmente es importante destacar que el convenio BWM entrará en vigencia 12 meses después de su ratificación por 30 Estados que representan colectivamente el 35 por ciento del tonelaje de la flota mercante mundial.

Las recientes adhesiones por parte de Turquía y Japón acercado la ratificación El número de Estados ratificantes (43) ya es suficiente, pero sólo representan el 32% del 54% por ciento que se requiere y que representa la participación colectiva del mundo tonelaje de buques mercantes, por lo tanto aún no es suficiente para su entrada en vigor.

No obstante, según información emanada desde la OMI en distintas publicaciones, se prevé que los criterios de entrada en vigor se van cumpliendo poco a poco. Y se sabe que ya existe una serie de Estados que han indicado que están haciendo los arreglos para depositar sus instrumentos de adhesión muy pronto.