

Tema:	Puertos
Año de aprobación del informe:	2017
Jurisdicción:	Nacional
Organismo de Control:	Auditoría General de la Nación
Organismo Auditado:	Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGPSE)
Objetivo de la auditoria:	Gestión de la AGPSE en el control de la prestación de Terminales Río de la Plata Sociedad Anónima (TRPSA)
Periodo analizado:	2010-abril de 2014
Año en que se realizó:	Marzo de 2014 – abril de 2015
Fuente:	http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2017/2017_005.pdf

OBJETIVO

La Auditoría General de la Nación realizó un examen en el ámbito de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGPSE), con el objeto de analizar el control de la prestación de la empresa Terminales Río de la Plata Sociedad Anónima (TRPSA) en el servicio a los Barcos de Crucero y/o sus pasajeros. El periodo auditado abarca desde el periodo 2010 hasta abril de 2014, las tareas de campo se realizaron entre el 3 de marzo de 2014 y el 20 de abril de 2015. El informe fue aprobado el 08/02/2017 bajo la Resolución N° 005/2017.

SINTESIS

1. Calidad de las obras de remodelación de la Terminal Benito Quinquela Martín.

Durante la vigencia del PdeU (permiso de uso) se planificó una remodelación de la TCBQM con una inversión estimada de U\$S 6 millones cuya construcción estaría a cargo de TRPSA conservando la AGPSE la facultad de otorgar la autorización previa. Este anteproyecto debía contar "con exactitud rigurosa" los alcances y los tipos de obras a realizar, el tiempo de ejecución, planos, etc. Los auditores han detectado que la documentación existente en el expediente "no alcanzaba el estadio de anteproyecto" en el marco de la práctica de la arquitectura, ni incluía elementos que permitan establecer si se cumplirían los requerimientos del servicio, ni tampoco contaba con presupuesto de obra. La AGPSE lo considera "razonable" aunque no contó con todos los elementos para analizar la obra. El organismo de control señala que "no se constató en el expediente la realización de evaluaciones o análisis a cargo de las áreas pertinentes de la AGPSE, del proyecto de obra presentado por TRPSA, a fin de determinar si reunía las condiciones requeridas en

cuanto funcionalidad, seguridad de las personas y demanda de la prestación como, asimismo, la razonabilidad del costo de la obra declarado”.

En la visita de campo a la mencionada Terminal los auditores detectaron:

- El traslado de los pasajeros desde los citados buques a "LA TERMINAL" Y viceversa, deberá realizarse mediante el empleo de medios de transporte terrestre con clara identificación de su afectación al servicio de "LA TERMINAL". Sin embargo, las unidades de transporte afectadas a este servicio, pertenecen a líneas de colectivos que prestan, regularmente, servicio de transporte público de pasajeros. Específicamente, las unidades pertenecen a líneas explotadas por la empresa PLAZA, afectadas al servicio de la TCBQM en las mismas condiciones que realizan el servicio de transporte público manteniendo, incluso, su identificación de origen. De este modo, circulan en la zona portuaria con el número identificador de la línea de transporte, esto es 140, 141, 143, 146, 62, 63, etc.; con los mismos choferes, con las mismas comodidades, con la misma señalética y con el mismo grado de confort y mantenimiento. Las unidades, al momento de ser afectadas al traslado de los pasajeros entre el buque y la terminal, estando estacionadas en la dársena construida a tal efecto, reciben carteles impresos colocados en los parabrisas con el nombre de cada buque. Esta identificación precaria, sumada a la falta de señalética en cada dársena de espera, ocasiona, tal lo constatado durante las tareas de campo, confusión en los pasajeros.

A esta situación se agrega que los recorridos de los ómnibus que realizan el traslado de los pasajeros y tripulantes desde el muelle a la TCBQM, incluyen tramos fuera de la terminal lo que no garantiza la eficiencia de los controles. Los barcos cruceros registran atraque en todos los muelles de Puerto Nuevo y, en todos los casos, el servicio a los pasajeros es prestado por TRPSA en la TCBQM. En consecuencia, el traslado de los pasajeros entre los muelles y la terminal, requiere de recorridos sujetos a variaciones en virtud del muelle utilizado. Cuando los atraques se registran en muelles de otras terminales distintas a TRPSA o en el muelle de AGPSE, el recorrido a salvar por los ómnibus, incluye tramos por fuera de la jurisdicción de TRPSA e incluso, fuera de la jurisdicción portuaria. La particularidad descripta adquiere relevancia al considerar que, en el caso de los pasajeros que desembarcan, éstos son sometidos al control de Aduana y Migraciones a posteriori de su tránsito por fuera de las instalaciones portuarias, el que se efectúa a bordo del ómnibus, con el chofer como único tripulante y sin poder de policía. En el caso de los pasajeros a embarcar, estos son controlados por Aduana y Migraciones en la Terminal pero, para llegar al barco, salen del ámbito controlado a bordo del ómnibus que transita sin personal con poder de policía. La situación se repite para el traslado del equipaje correspondiente.

- Áreas de estacionamiento de vehículos. Siendo un requerimiento básico en todo establecimiento destinado a la prestación de un servicio de pasajeros internacionales, y exigido específicamente en el 58 C.E. de CABA para este tipo de instalaciones, no existe en el ámbito de la TCBQM, ni en su área de influencia, estacionamiento para vehículos particulares.

- La TCBQM no posee servicios esenciales tales como: cambio de moneda, agua potable para consumo, servicio de Wi-Fi con alcance, establecimiento gastronómico con capacidad suficiente o lugares reservados para personas con capacidades limitadas.
- La capacidad de la sala de espera de embarque es insuficiente. La misma alberga asientos para 600 pasajeros siendo que un solo crucero puede tener capacidad para 3.000, lo cual determina que es superada regularmente.
- Se constató durante las tareas de campo que no existe, en el ámbito de la TCBQM, cartelera, gráfico o cualquier otro medio que provea, a los usuarios, información sin interlocutor, relativa a los valores o servicios de transporte ni ninguna otra.
- La mayoría de las puertas exteriores⁸¹, 15 sobre 19 puertas dobles, que comunican la sala de espera de embarque con la zona semi-cubierta de la terminal, previa a la salida efectiva a la vía pública, permanecen trabadas o anuladas.
- En el nivel superior los mostradores de check-in conforman una “barrera infranqueable” que impide a los pasajeros acceder a las salidas de emergencia, las que además, resultan sub-dimensionadas y sin señalamiento ni pasamanos.
- En planta baja, las mamparas fijas (delimitadoras de flujos) se interponen entre los pasajeros que esperan para el embarque y las puertas de salida, transformándose en otra barrera infranqueable al momento de una evacuación de emergencia, situación de peligro o estampida.
- Durante las tareas de campo, se observó la ausencia, en el ámbito de la TCBQM, de constancia de la implementación del plan de evacuación obligatorio en el ámbito de la CABA, que exige informar respecto a la ubicación de las salidas de emergencia, notificación de flujo de salida, plano de ubicación orientativo, punto de encuentro, etc. Elementos exigidos para la aprobación del plan de evacuación por parte de los bomberos, o similar, siendo parte constitutiva de la instalación contra incendio.
- Personas con discapacidad: no se ha dotado a la TCBQM de espacios reservados para personas con discapacidad según lo previsto en la normativa vigente.

Los auditores señalan a modo de conclusión que “la inobservancia de estos aspectos importantes torna a la TCBQM, disfuncional en aspectos importantes para una terminal internacional de pasajeros, y desampara a los usuarios, ante la eventual ocurrencia de siniestros”.

2. Seguridad de las personas

Los auditores señalan que “la operación simultánea de barcos cruceros y barcos de carga en los muelles de TRPSA, no resguarda la seguridad de las personas”. Se explica en el informe que Puerto Nuevo cuenta con cinco terminales portuarias surgidas de la Licitación Pública Nacional e Internacional 6/93 cuyas instalaciones están destinadas a satisfacer las necesidades relacionadas a la actividad de importación y exportación contenedorizada.

TRPSA es la concesionaria que concentra la mayor actividad habiendo movilizado, según la AGPSE en el año 2014, el 49,6% de la carga total movilizada en el Puerto de Bs. As.91 y la que, de noviembre a marzo del año siguiente, presta simultáneamente el servicio a los barcos cruceros. La Resolución AGPSE N° 24/10, si bien otorga a TRPSA la potestad casi exclusiva para la prestación de servicio a los cruceros, no establece condiciones o restricciones a la operatoria principal de la empresa, esto es, la atención de la carga, siendo que son las mismas instalaciones las que deben atender los distintos tráficos, no resguardando de esta manera la seguridad de las personas”.

De esta forma, TRPSA opera en los mismos muelles y en forma simultánea tanto la operatoria de carga como la de pasajeros sin condicionamientos. No obstante, la significancia que el hecho adquiere ante la eventualidad del acontecimiento de un accidente producible durante el proceso de traslado y manipuleo de los contenedores en instancias de carga y descarga de los buques, durante las tareas de campo se observó la operación simultánea regular e ininterrumpida de ambos tráficos, carga y cruceros, sin advertirse la implementación de resguardos especiales de los pasajeros y tripulantes.

3. Cumplimiento del Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP)

La OMI es el organismo de las Naciones Unidas responsable de las cuestiones de carácter técnico que afectan a la navegación. Sus objetivos primordiales son la seguridad de la navegación y la prevención de la contaminación de los mares por los buques.

La normativa emanada de la OMI es puesta en práctica a través de convenios internacionales adoptados en Conferencias Diplomáticas de las Partes, que son convocadas una vez que existe consenso para ello.

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 la comunidad internacional entendió que los buques y puertos se constituyeron en blancos posibles ante actos de terrorismo. Ante este diagnóstico nuestro país adoptó el Código Internacional para la Protección de Buques y las Instalaciones Portuarias (PBIP) que entró en vigencia el 1/07/2004. Este código implica un mecanismo de control para la protección física de buques e instalaciones portuarias buscando la prevención de actos delictivos internacionales. Es exigible en terminales que mueven más de 400 toneladas/año.

La Prefectura Naval Argentina (PNA) se constituyó en Autoridad de Aplicación del PBIP en el ámbito nacional, para esto realiza auditorías programadas y extraordinarias para evaluar el nivel de cumplimiento con el código certificado y otorga una Certificación. De este modo es la encargada de realizar las inspecciones y validaciones de los puertos que certifiquen el código PBIP. Para ello, periódicamente, realiza auditorías programadas y extraordinarias con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento con el código certificado. La certificación tiene un periodo de vigencia máximo de 5 años, con revisiones por auditorías anuales.

Existen 3 niveles de protección, cada uno relacionado al nivel de amenaza probable, siendo el nivel 1, el estado normal con mínimas medidas de seguridad, el nivel 2 cuando se tiene

información sobre algún tipo de amenaza terrorista para el país, y nivel 3 cuando existen amenazas concretas, en este caso las medidas de seguridad son máximas.

AGPSE remitió a la AGN como certificados de Cumplimiento de las instalaciones del Puerto de Buenos Aires que registran actividad relacionada a la operatoria de atención de Cruceros y sus pasajeros, la documentación correspondiente según el siguiente detalle:

N° de Certificación	Instalación certificada	Operatoria certificada	Fecha expedición	Estado
104/09	AGP-5° Espigon - Sitio 35	Pasajeros	16/1/2009	No vigente
97/2007	TRP S.A.-I, II y III	Porta-contenedores	25/8/2014	Vigente
71/2005	TCBQM	Pasajeros	10/1/2010	En Recertificación
3/2004	T4- APM TERMINALS	Carga general-Porta-contenedores	30/6/2009	No vigente
3/2004	T4- APM TERMINALS	Carga general-Porta-contenedores	11/8/2014	Vigente
48/2004	TERBASA	Carga general	4/10/2009	No vigente

Al respecto, los auditores señalan:

- De acuerdo con la información suministrada respecto de las certificaciones, “no surgió que esté contemplada la operatoria de barcos de pasajeros”.
- La Terminal Quinquela Martín ostentaba a fin de tareas de campo, en sus instalaciones, información al público que si bien da cuenta de la Certificación de Cumplimiento, no menciona el nivel de protección vigente. Cabe aclarar que, al momento de realizar su descargo, el organismo acompañó copia certificada de la Declaración de Cumplimiento de Instalación Portuaria, expedida por la PNA, correspondiente a Buques de Pasajeros para la Terminal Benito Quinquela Martín, con fecha 25 de Marzo de 2015.
- La certificación de Cumplimiento del Código PBIP del sitio de atraque ubicado en la Dársena E, 5° espigón – Sitio 35 - explotado por AGPSE no estaba vigente. A solicitud de esta auditoría, la AGPSE remite copia de las constancias de Certificación de Cumplimiento de PBIP del Sitio de atraque N° 35, ubicado en el 5° espigón, cuya titularidad ostenta la AGPSE. El documento consta como fecha de emisión, el 15/1/2009. Siendo el periodo de vigencia de tal constancia cinco años con tres meses de gracia para recertificar, desde el 15/1/2014 la AGPSE opera dicho sitio sin Certificación PBIP. Cabe destacar que durante las tareas de campo desarrolladas en la temporada de cruceros 2014/2015, se constató el arribo regular de cruceros atracados en dicho muelle.