



Hacia una política de Estado para la protección marítima y portuaria en México

RESUMEN

El concepto de seguridad se ha convertido en una necesidad indispensable en el mundo e invade todos los ámbitos de la vida. A nivel internacional, se han identificado riesgos y amenazas de mayor impacto, como el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional (DOT), cuyo accionar pone en peligro la estabilidad de cualquier país, con el daño colateral regional correspondiente. También se ha reconocido que la procuración de la seguridad entre países es sistémica debido a la interconexión geográfica, comercial y política que existe en la esfera internacional. Para México, el posicionamiento geográfico y su inmediata vecindad con Estados Unidos de América (EE. UU.), representa una situación particular que no se equipara con ningún otro actor latinoamericano.

El intercambio comercial entre México y sus vecinos del norte, lo han obligado a adoptar diversas posturas a fin de buscar el punto de coincidencia que beneficie al país y que, a su vez, no provoque discordia con la esfera regional, en particular con los EE. UU. Desde el ataque terrorista al *World Trade Center* (WTC) de Nueva York el 11 de septiembre de 2001 (9/11) las condiciones del entorno de seguridad global cambiaron con un llamado especial sobre instalaciones de vital importancia, como, los puertos y sus infraestructuras que se han convertido en un foco de atención debido a la dependencia comercial y de transporte de insumos a través de estas puertas de entrada de los países.

La protección marítima y portuaria requiere nuevas propuestas de colaboración, capaces de conjugar esfuerzos en un ambiente de protección nacional y que se replique en beneficio de las regiones, particularmente la de América del Norte enfocándose en minimizar los riesgos y potenciales amenazas ante actores no estatales.

Palabras clave: México, Estados Unidos de América, Canadá, protección marítima y portuaria, seguridad, intereses nacionales, terrorismo, delincuencia organizada transnacional, 9/11.



ABSTRACT

The use of the concept of security has become an indispensable necessity that in the current world pervades all areas of life. At the international level, risks and threats that have been identified and are more common to have a greater impact are terrorism and transnational organized crime, whose actions may endanger the stability of any country, with the corresponding regional collateral damage. In this regard, it has also been recognized that the procurement of security between countries cannot be done in isolation due to the geographical, commercial and political interconnection that exists in the international sphere. For Mexico, the geographic positioning and its immediate proximity to the United States of America (USA) represents a particular situation that is not comparable with any other Latin American actor.

The geographical position and the constant commercial exchange between Mexico and its northern neighbors, have forced Mexico to adopt different positions in order to find the best point of coincidence that benefits the country and that, in turn, is not a cause of discord with the regional sphere, in particular with the United States. Since the terrorist attacks on the New York's World Trade Center on September 11, 2001 (9/11), the security conditions of the global environment changed, with a special call about facilities that are of vital importance, where ports and their infrastructures have become a focus of attention due to the commercial dependence and huge transportation of inputs through these gateways.

Maritime and port security has taken on a special boom that requires new proposals for internal and external collaboration, capable of combining efforts in a national protection environment and be replicated for the benefit of the North American region to minimize the risks and potential threats before non-state actors.

Key words: Mexico, United States of America, Canada, maritime and port security, security, national interests, terrorism, transnational organized crime, 9/11.

Introducción

Antecedentes históricos y el cambio de los modelos de seguridad

La historia de la humanidad ha sido marcada por ciertos eventos que resaltan por su influencia y afectaciones. En los últimos treinta años, dos eventos relevantes han marcado al planeta, el primero fue el fin de la guerra fría en 1989 o 1990¹, según el autor en turno, con la caída del muro de Berlín y las declaraciones de las partes involucradas y que definió un importante parteaguas con un cambio de paradigmas en la forma de ver

¹ Para muchos, la Cumbre de Malta entre el presidente George Bush y Gorbachov marcó el fin de la guerra fría. Ambos líderes se reunieron en el buque Máximo Gorki fondeado en las costas de Malta el 2 y 3 de diciembre de 1989. Otros señalan que el fin del conflicto tuvo lugar el 21 de noviembre de 1990, cuando los EE.UU., la URSS y otros treinta estados participantes en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa firmaron la Carta de París, un documento que tenía como principal finalidad regular las relaciones internacionales tras el fin de la guerra fría. La Carta incluía un pacto de no agresión entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. El presidente Bush manifestó tras firmar el documento: "Hemos cerrado un capítulo de la historia. La guerra fría ha terminado." Para mayor información puede consultarse: <http://www.historiasiglo20.org/FGF/fin.htm>



y aplicar la seguridad mundial. Kilroy, Rodríguez Sumano, & Hatalay refieren que el suceso generó un proceso de considerable disminución en el énfasis otorgado al poder militar para tratar los asuntos de seguridad entre Estados ante la adopción de un entorno con mayor enfoque en el impacto e influencia del poder económico y la globalización y, de algún modo, esta condición se asumió como una política que serviría de trampolín para que los países alcanzaran la seguridad de forma automática, algo que de ninguna forma se concretó. (Kilroy, Rodríguez Sumano, & Hatalay, 2017).

Con esta nueva postura global de orientación económica, el camino para el intercambio comercial mundial se expandió y se logró que se hiciera con mayor conectividad, más expedito y competitivo. Es decir, de forma abrupta, el escenario internacional había cambiado en aspectos vitales de seguridad con la creación de una ideología que propagaba un sentimiento de paz mundial dado que, finalmente, la guerra fría había terminado y ya no existía la necesidad de usar la fuerza militar. Por desgracia, poco duró este esquema, pues en correspondencia con estos cambios se generó también un alto grado de incertidumbre entre los empresarios e inversionistas del sector militar-seguridad, que tuvieron que readaptarse ante la nueva realidad de pensamiento, que algunos consideraron utópica e incompatible con la política de defensa de Estados Unidos y cuyas consecuencias incluían una potencial reducción de presupuestos militares, una circunstancia por demás inaceptable en su esfera de interés.

De acuerdo con Hossein-Zadeh, en respuesta a esta condición, las amenazas de la guerra fría fueron reemplazadas por “nuevas amenazas a los intereses nacionales de Estados Unidos” ahora con la mirada puesta en actores no estatales con amenazas representadas en la personalidad de “...estados radicales, el terrorismo global y la militancia del islam” quienes se convertirían en los nuevos enemigos del mundo democrático. Por extraño que pueda parecer, esta faceta de la seguridad mundial no solo contribuyó al mantenimiento de los presupuestos militares, sino que de hecho los expandió más allá de lo asignado en los años de la guerra fría (Hossein-Zadeh, 2011).

Por los siguientes once años (1990-2001), el escenario mundial incrementó sus procesos de adaptación para reforzar los lazos comerciales y mantuvo cierta estabilidad en las cuestiones de seguridad, sin precipitaciones significativas y con tendencias a mantener la defensa frente a muy específicos actores no estatales. Se le otorgó un especial énfasis a la seguridad interna de cada país, así como sus respectivas fronteras y EE. UU. fue el principal promotor de esto, México en su condición geográfica y especial cercanía se mantuvo con ciertas reservas y aprovechó la oportunidad para mejorar las relaciones comerciales, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés)² estaba en su apogeo. Aunque

² El TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994.



desde mucho antes del TLCAN, la interrelación entre México y EE. UU. ha sido primordialmente en el sentido comercial.

Obviando el pasado histórico turbulento que une a ambos países, el TLCAN fue un importante esfuerzo por buscar un equilibrio comercial con EE. UU. y trajo consigo una nueva perspectiva en el comercio regional; pero nunca incluyó aspectos relacionados con seguridad o intercambio de expertos de cualquier tipo entre las fuerzas de seguridad policiaca o fuerzas armadas de los tres países. Las razones o argumentos en este sentido no están bien definidos y solo puede suponerse que se atribuyen a actitudes nacionalistas del lado mexicano dado que EE. UU. y Canadá tienen históricos acuerdos en seguridad. Lo que si puede afirmarse es que en este mundo cada vez más interconectado y complejo, queda bien claro que “la seguridad y el desarrollo -comercial- están intrínsecamente vinculados, especialmente en los países menos desarrollados. -Donde- las amenazas a la seguridad pueden tener raíces socioeconómicas...” (SIPRI, 2015).

Las nuevas amenazas que EE. UU. había pronosticado tuvieron su momento más relevante con el ataque terrorista al *World Trade Center* (WTC) de Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Este fue el segundo evento relevante que también dejó una fuerte marca en el mundo. Aunado a lo anterior, durante el periodo entre el fin de la guerra fría y este suceso, el mismo WTC fue blanco de un atentado en febrero de 1993 y dos años después un artefacto explosivo fue detonado en el Edificio Federal Alfred P. Murrah en la ciudad de Oklahoma, en este acto fallecieron 168 personas y hubo unos 700 heridos (CNN, 2016). Pero fue el impacto mundial del 9/11 el que cambió nuevamente la dinámica de seguridad mundial.

EE. UU. inició un proceso de reconfiguración interna para modificar sus estructuras gubernamentales creando inmediatamente el *Department of Homeland Security* (Departamento de Seguridad de la Patria o DHS por sus siglas en inglés) donde se agruparon otras agencias federales como la Guardia Costera (USCG) y la Agencia de Seguridad del Transporte (*Transport Security Agency*, TSA). A su vez, Canadá creó su propio DHS en 2003 con el nombre *Public Safety Canada*³ (PSC) cuyo enunciado de misión es prácticamente idéntico al de EE. UU.

En el lado sur de la frontera, México por su parte, no hizo nada que se asimilara a las acciones de repuesta de sus vecinos del norte, es decir, no se creó ninguna agencia, secretaría, dependencia, o algún sistema de seguridad nacional homólogo o parecido que se hiciera cargo de las condiciones internacionales del momento. Aunado a lo anterior, “México no contaba con una Estrategia Nacional de Seguridad antes del 9/11, y no creó una... durante la Administración Fox...”⁴ a cambio se produjo una Ley de Seguridad Nacional

³ Mayor información puede ser encontrada en la página web siguiente: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/index-en.aspx>

⁴ De hecho, en México solo existe **una estrategia nacional**: la Estrategia Nacional de Seguridad Vial (2011-2020) que debe elaborarse en el primer año de mandato del presidente de acuerdo con artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y se tiene en proceso de publicación la Estrategia Nacional de Ciberseguridad.



que, tenía ciertas dolencias y estaba “incompleta en 2005, carente de un nuevo departamento, que podría - o pudiera- abordar cuestiones de seguridad nacional” (Kilroy, Rodríguez Sumano, & Hatalay, 2017).

En cuanto a los aspectos de seguridad en la relación México-EE. UU. siempre han existido diferencias notables y la visión para involucrarse en asuntos internacionales ha sido un camino escabroso y difícil. A pesar de lo anterior, México ha tenido que modificar su postura paulatinamente para adaptarse al entorno internacional y buscar mecanismos para mejorar su situación, especialmente con respecto a EE. UU. México se ha tenido que sobreponer a las actitudes de negación hacia el vecino del norte, porque esta actitud simplemente está obviando factores geográficos transcendentales que rodean a ambos países y que son innegables —una frontera terrestre y marítima contigua, y la gran extensión marítima por ambos litorales— de manera que, al final de cuentas, se puede decir que los eventos del 9/11 han tenido su halo de influencia para precipitar un cambio necesario de esta postura, aunque a la fecha no se haya consolidado.

Este es el escenario histórico y actual que rodea a México y sus vecinos frente a las ya no tan nuevas, amenazas y riesgos a la integridad de los países. Las amenazas y riesgos existen de forma permanente y se deben hacer esfuerzos por identificarlos para reducir las posibilidades de que se concreten. En cualquier circunstancia, hay una simbiosis permanente con EE. UU. y esto convierte a México en un potencial foco de atención para ojos extraños.

La geografía de América del Norte, amenazas y riesgos comunes

La doctrina de seguridad adoptada por EE. UU. después del 9/11, basada en su concepto de Seguridad de la Patria (*Homeland Security*), “implica la cooperación con gran cantidad de países del mundo, pero en primera instancia con sus vecinos y socios comerciales” (Benitez Manaut, 2005). De hecho, la geografía de América del Norte y el interminable intercambio comercial presentan un escenario que exige fusionar estos dos aspectos altamente relevantes para cualquiera de los tres países, seguridad y comercio. A sabiendas que el segundo depende grandemente de la primera, ya que, en ausencia de condiciones apropiadas de seguridad, el comercio se vuelve una aventura peligrosa, además que es un hecho indiscutible que el fenómeno del comercio no se detendrá, lo que obliga a observar seriamente todas las perspectivas los riegos y amenazas que pongan en peligro la estabilidad de estas actividades.

En el compartimentaje de América del Norte, las amenazas se ven desde diferentes puntos de vista. Para EE. UU. y Canadá las relacionadas con el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional (DOT)⁵ tienen ese orden de importancia, para México es el orden inverso. La prioridad que cada país otorga a los riesgos y amenazas son influidos por una gran cantidad de factores, pero en el caso que nos ocupa, la afectación se

⁵ Esto incluye tráfico ilegal de estupefacientes, tráfico de personas, lavado de dinero, extorsión, y toda forma de delinquir que implique la composición de una estructura organizacional.



potencia debido a la posición geográfica, así como las diferencias en el índice de desarrollo y el estatus de sus respectivas políticas exteriores. Estos elementos influyen de manera determinante para que, de los tres países, México sea el más distante de las perspectivas estadounidenses y canadienses, quienes comparten elementos comunes en este tema desde hace décadas.

Ahora bien, la innegable conexión geográfica entre México y EE. UU. siempre ha sido un factor irrefutable en las relaciones entre ambos países y desde el 9/11 el escenario regional colocó a México como un factible objetivo debido a su estrecha vinculación, esta aseveración sigue siendo probable, pero también, innegable.

En este sentido y ante un esquema que enfrenta potenciales riesgos y amenazas de forma permanente, las instalaciones de mayor importancia y áreas de interés vital para México como los puertos, centrales termoeléctricas o el sistema de producción petrolera de la sonda de Campeche, se vuelven un foco rojo debido a la circunstancia llamando a adoptar medidas de verdadera trascendencia para compensar sus vulnerabilidades y así equilibrar las condiciones de seguridad y protección, de manera que las acciones que se adopten se traduzcan en una garantía de confianza para la preservación de su infraestructura física. Actualmente, no existe ningún mecanismo que pueda garantizar que México, u otro país, sea víctima de un atentado terrorista o de actos de sabotaje, y se tiene plena conciencia de que todo daño que se genere tendrá implicaciones directas e indirectas para los países y sus vecinos.

En la búsqueda por tener la respuesta adecuada o advertir lo que puede suceder, existen dos procesos que se pueden adoptar para su mitigación: el reactivo y el preventivo. La gran mayoría de los países cuentan con cuerpos policiacos, militares entrenados y personal especializados para reaccionar ante contingencias de todo tipo que pueden ir desde incendios, explosiones, terremotos o huracanes. De cierta forma, reaccionar es un componente del entrenamiento doctrinario de todo sistema de seguridad y ha sido funcional dentro de sus limitantes.

La prevención, por otro lado, siempre será más difícil de aplicar y cumplir pues enfrenta escenarios en extremo diversos, complejos e impredecibles. Sin embargo, la prevención es el único proceso que puede dirigir los esfuerzos para adoptar medidas de defensa, precautorias y de protección para atenuar los niveles de riesgo y, aun así, muchos argumentarán que cualquier medida sigue siendo insuficiente, pero eso es lo que se tiene a la mano y es lo que se puede implementar. En concordancia con lo anterior, además de las actividades delictivas asociadas a la DOT, existe un escenario catastrófico de repercusiones inimaginables que se maneja principalmente en EE. UU.



El supuesto plantea la introducción clandestina de un artefacto nuclear o bomba sucia⁶ dentro de un contenedor de carga o a bordo de un buque y su detonación en territorio estadounidense. Otra variante dada a este contexto, con similares consecuencias, es que el citado artefacto sea introducido a través de un puerto mexicano o canadiense y sea trasladado vía terrestre hasta EE. UU. Ambos argumentos presentan un devenir que nadie desea enfrentar y la amenaza es tomada con extrema seriedad en el gobierno de EE. UU., un país que cuenta con 350 puertos comerciales y alrededor de 95 mil millas de línea de costa y aguas interiores (Bodenheimer, 2003).

En respuesta a este hipotético caso, en 2006, el congreso de EE. UU. emitió la Ley de Seguridad y Responsabilidad para Todos los Puertos (*SAFE Port Act of 2006*⁷), ordenando que la totalidad de contenedores que ingresan o salen de EE. UU. fueran escaneados, una tarea titánica, esta ley “originalmente programada para ser implementada hace cuatro años -2012-, fue aprobada [...] por la preocupación de que terroristas pudieran usar contenedores para contrabandear armas nucleares, materiales radiológicos, explosivos o de sus propios combatientes a Estados Unidos para un ataque” (Gruenert, 2016). En relación a esto, en diciembre de 2016, el Sr. Yukiya Amano, Director General de IAEA⁸, dijo en Australia que: “terroristas y criminales intentarán explotar cualquier vulnerabilidad en el sistema de seguridad nuclear global. Cualquier país, en cualquier parte del mundo, podría encontrarse como punto de tránsito” (Falk, 2017). Y México es punto de mucho tránsito terrestre y marítimo hacia EE. UU.

Si acaso existiera alguna duda de la importancia de los puertos en estos asuntos, basta recordar que durante los eventos del 9/11, además de las fronteras terrestres y los aeropuertos, los puertos de EE. UU. fueron cerrados a toda actividad comercial por varios días, “una forma de reconocer que los buques, al igual que los aviones, podrían servir también como armas mortales” (Taylor & Kaufman, 2009) desplegando unidades de la Guardia Costera para protección de los puertos más importantes. Debe observarse que, como nunca antes, México y EE. UU., viven un escenario con problemas y amenazas comunes que los hace coincidir a pesar de las diferencias.

México y la protección marítima y portuaria

Ahora bien, en el aspecto marítimo y portuario, México está dando pasos importantes para consolidar un plan integral de protección marítima y portuaria como firmante de diversos acuerdos internacionales de la Organización Marítima Internacional (OMI), entre ellos el Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP) implementado a raíz del 9/11, que además tiene un importante papel preventivo. Este y

⁶ Una clase de Artefacto de Dispersión Radiológica (RDD) que combina explosivos convencionales como la dinamita con material radioactivo como el cobalto 60.

⁷ Security and Accountability For Every Port Act of 2006.

⁸ IAEA: International Atomic Energy Agency (Agencia Internacional de Energía Atómica).



otros compromisos internacionales obligan a México, voluntariamente, a cumplir con una serie de disposiciones que contribuyen a la protección de los mares y puertos, responsabilidades que recientemente fueron transferidas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a la Secretaría de Marina (SEMAR) como Autoridad Marítima Nacional (AMN). Este es un hecho significativo en el esfuerzo por lograr una adecuada organización y consolidación de lo que podría ser un sistema integral para administrar los asuntos marítimos en México.

De acuerdo con las reformas a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (LNyCM) del 19 de diciembre de 2016, la AMN es ejercida por el Ejecutivo Federal a través de la SEMAR. Anteriormente, la LNyCM de 2006, otorgaba esta responsabilidad a la SCT en el mismo Capítulo II titulado AUTORIDAD MARÍTIMA, definiendo en el Artículo 7 lo siguiente: La autoridad marítima -no nacional- en materia de Marina Mercante, la ejerce el Ejecutivo Federal a través de: I. La Secretaría [SCT], por sí o por conducto de las capitanías de puerto;" (LNyCM, 2006).

Es decir, existía la denominación de *autoridad marítima* en materia de marina mercante únicamente, nada parecido con las nuevas atribuciones de la SEMAR como Autoridad Marítima Nacional con una visión mucho más amplia y adaptándose al entorno actual. Aunado a lo anterior, se debe reconocer que la SCT en realidad nunca ha contado con los recursos humanos y materiales para ejercer las actuales atribuciones de AMN al nivel de exigencia presente, como el de extenderse a la protección marítima y portuaria o la salvaguarda de la vida humana en la mar mediante operaciones de búsqueda y rescate, por lo que de acuerdo con la ley del momento (2006), de cierta forma, la SCT dedicó más esfuerzos al desarrollo interno mediante la construcción de carreteras y puentes.

La AMN ha puesto especial énfasis en conjuntar esfuerzos para reducir el nivel de riesgo y mejorar las condiciones de protección marítima y portuaria en el país frente a las potenciales amenazas que rodean la esfera internacional, y se ha dado especial seguimiento a la aplicación "permanente -de- el Código para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias -PBIP- en pro del desarrollo marítimo nacional y en concordancia con las políticas internacionales" (T21, 2017). Con la forma organizacional que fue adoptada por la SEMAR, la AMN queda "conformada por Capitanías de Puerto y medios operativos de la Secretaría de Marina en funciones de Guardia Costera" (T21, 2017), esto le proporciona plena capacidad administrativa y operativa para ejercer sus atribuciones, además que es la única dependencia de la administración pública federal con los medios humanos y materiales marítimos para asumir esta responsabilidad.

La aplicación de medidas para "la protección marítima -es- a través del CUMAR -Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria- conforme a lo dispuesto en la Ley de Puertos" (LNyCM, 2016). Para el efecto, es necesario establecer que es lo que se entiende por Protección Marítima y Portuaria, cuyo concepto se enuncia en la Ley de Puertos, en su artículo 2, fracción XI de la siguiente forma:



Las medidas, mecanismos, acciones o instrumentos que permitan un nivel de riesgo aceptable en los puertos y en la administración, operación y servicios portuarios, así como en las actividades marítimas, en los términos que establezcan los tratados o convenios internacionales en los que México sea parte en materia de Protección Marítima y Portuaria (Ley de Puertos, 1993, pp 2).

Lo establecido en el artículo de referencia es perfectamente explícito en cuanto al propósito y fines de la protección marítima y portuaria; la condición que expone convierte al término en un compromiso ineludible ante la necesidad de proteger instalaciones marítimas y portuarias. Esto sería grandemente reforzado si las instalaciones portuarias y su área marítima circundante fueran incluidas o consideradas como instalaciones vitales o áreas estratégicas⁹. A pesar de lo anterior, la importancia e influencia de los puertos en el desarrollo económico de cualquier país es incuestionable y este argumento debiera servir de base para reconsiderar la aplicación de tal categoría a los puertos marítimos.

Para México, los puertos representan una conexión comercial con “153 países y 587 destinos en los cinco continentes” (SCT, 2016) y son la principal puerta de entrada y salida del comercio del país. Un eventual suceso que detenga las actividades portuarias representa un serio problema. La designación de la SEMAR como AMN busca renovar un concepto mutilado que no estaba plenamente constituido por haber sido circunscrito a la marina mercante. Que había obviado circunstancias de protección marítima y portuaria, y que se presenta en un momento clave del desarrollo del país ante el auge mundial del comercio por la vía marítima. La actual acepción de AMN le da a México un ente bien organizado, estructurado, con personal altamente profesional y con amplia experiencia en el ámbito marítimo para que se haga cargo de organizar los esfuerzos de toda la Administración Pública Federal en este rubro.

Un proyecto nacional de protección integral para los puertos nacionales

La vulnerabilidad marítima y portuaria no es un asunto exclusivo de México, de hecho, se extiende por todo el mundo influenciado por factores que van desde el enorme tráfico marítimo mundial, el manejo de grandes volúmenes de carga en puertos, la complicada configuración interna de los buques que dificulta su inspección, la multiplicidad de nacionalidades de tripulaciones y todos aquellos elementos involucrados en la operación marítima y portuaria. Por lo que las mismas amenazas y riesgos que se enfrentan globalmente, las tiene México también. La diferencia entre quién es más o menos vulnerable a los riesgos en este asunto

⁹ El término instalaciones vitales que se maneja indistintamente en diversos medios no está descrito ni definido en ninguna legislación nacional, sin embargo, el pasado 19 de abril de 2017 en reunión de trabajo, la Comisión de Protección Civil aprobó un dictamen que reforma los artículos 2, 39, 49 y 83 de la Ley General de Protección Civil y avala incorporar la definición de “instalaciones vitales” a la ley en la materia. Las áreas estratégicas están tipificadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 28 y las nombra como sigue: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos... la comunicación vía satélite y los ferrocarriles. Fuente: CPEUM.



en particular, además de factores geográficos y socioeconómicos, radica en el nivel de importancia, atención prioritaria y recursos que cada país le otorgue a sus instalaciones portuarias.

En efecto, la importancia que se le otorgue a las instalaciones portuarias es el principal argumento para determinar, hasta qué punto, se desea generar condiciones para una adecuada protección marítima y portuaria. Obsérvese el caso de México, donde se puede asumir que se tiene plena conciencia de la influencia que tienen los puertos en el movimiento económico-comercial del país, en particular los cuatro más significativos Altamira, Veracruz, Manzanillo y Lázaro Cárdenas; que también se reconoce que el comercio es un tema trascendental en los planes de toda administración y, sin embargo, no se tiene establecido un plan o estrategia nacional en el que se establezcan políticas nacionales que dirijan los objetivos de las dependencias federales y sus programas para que colaboren coordinadamente en la protección marítima y portuaria. Esto significa proteger uno de los patrimonios más importantes del país.

Ahora bien, las atribuciones de la AMN para la protección marítima y portuaria ciertamente están plasmadas en las leyes mexicanas, pero existe una ausencia de homogeneidad en el compromiso de los actores políticos involucrados en la enorme gama de aspectos y problemáticas que representa el entorno marítimo y portuario. Al igual que otros países en el mundo tienen que generar instrumentos de colaboración internacional para obtener niveles de seguridad apropiados, México requiere concebir un sistema de colaboración y coordinación que involucre a todas las dependencias del gobierno a través de una política que sea duradera y que involucre al país en todos sus niveles de gobierno, esto permitirá que exista constancia y perdurabilidad. Bajo este esquema, el concepto de política de Estado se presenta como una opción viable, el mismo equivale a una política nacional y se identifica como un instrumento que “implica una línea de conducta orientada a la búsqueda del logro de un objetivo” (Sánchez, 1990), que se traduce en el bien común dentro del país mediante procesos que dirigen una forma de comportamiento, aplicados para orientar el proyecto de nación a largo plazo. Una política de Estado es un instrumento oficial y público, cuya aplicación tiene capacidad de trascender administraciones, también es importante hacer notar que el concepto no es otorgable a cualquier área, sino que debe estar ligado directamente con los intereses nacionales.

En este sentido, la concepción del termino intereses nacionales, depende de múltiples acepciones, según el autor que lo enuncie y la visión de la administración en turno. En cuanto a su definición se tiene que, por ejemplo, según Hans Morgenthau, son reconocidos como “la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados” o “...la supervivencia —la protección de la identidad física, política y cultural contra las intrusiones de otros Estados-nación” (Herrero de Castro, 2010); el filósofo Vernon Van Dyke los define como “aquello que los estados buscan proteger o lograr en relación del uno con el otro. Significa deseos por parte de estados soberanos” o finalmente lo que dice la Institución Brookings, “lo que



una nación siente que es necesario para su seguridad y bienestar... El interés nacional refleja los fines generales y continuos por los que actúa una nación” (Dinesh, 2018).

De una u otra forma, todos los conceptos se centran en la idea de que los intereses nacionales deben protegerse, ya sea física o ideológicamente. Al mismo tiempo, dictaminan hacia donde se deben enfocar los esfuerzos del Estado, como un todo. Los intereses nacionales, además de conciliar los objetivos de un país, son siempre un fenómeno cambiante y adaptivo acorde con las circunstancias del momento.

En función de ello, esta explicación aduce que el escenario del comercio internacional marítimo se ha convertido en un área prioritaria para la supervivencia de cualquier país. No puede ser discutible que el contar con la capacidad de mantener líneas de comunicación abiertas y adecuadas para interconectarse y transportar bienes a través de sus fronteras marítimas es, hoy por hoy, una condición que coloca a cualquier país del mundo en un estatus privilegiado, de ahí la importancia que revisten los puertos y la necesidad de preservarlos.

Ahora bien, si el argumento es que México ha progresado en la parte de desarrollo marítimo, se puede sostener que se han hecho inversiones importantes para mejorar las estructuras portuarias. Estas han contribuido a un notable crecimiento de las capacidades portuarias para recibir más buques y de mayores tonelajes. Los proyectos de construcción del nuevo puerto de Veracruz, la expansión del puerto de Lázaro Cárdenas y el proyecto de expansión de Manzanillo son vivos ejemplos de que existe un real interés por ser competitivos en el ambiente marítimo comercial.

Sin embargo, en el ámbito marítimo, siendo un área tan diversa y compleja, que conjunta a múltiples actores es difícil consolidar todos los inconvenientes que se presentan, a pesar de los planes, siempre existen bemoles que generan nubes de confusión. Un aspecto íntimamente relacionado con el movimiento dentro y alrededor de los puertos en definitiva es la seguridad humana y la protección de las instalaciones. La seguridad del personal en cierta forma está relacionada con la protección marítima, aunque tengan sus diferencias, pues el primero es un asunto responsabilidad de las empresas que laboran en el puerto y que se circunscribe al aspecto de seguridad industrial, por el otro lado, la protección marítima y portuaria es responsabilidad del Estado, para este caso a cargo de la AMN básicamente y en no pocas ocasiones es un tema que se queda a la deriva cuando se trata en el ámbito político.

Para lograr dimensionar la fusión entre protección marítima y portuaria y las operaciones propias de todo puerto, es recomendable hacer un breve análisis de los objetivos, estrategias y líneas de acción que fueron establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 relacionadas con los puertos del país. En el PND 2013-2018 se resalta a la economía como una prioridad para el país, de hecho, utiliza la connotación de *política de fomento económico*, prácticamente, como piedra angular., “...es necesario coordinar la política de



fomento económico, la infraestructura logística y la política sobre sectores estratégicos como la minería, la agricultura y el turismo.” (PND, 2013, pp 80)

Y esto tiene una lógica indiscutible, dado que la economía es el motor que mueve y sostiene el desarrollo de los países y está directamente relacionada con la generación de condiciones de bienestar común para toda la población. Este enunciado es reforzado más adelante como sigue: “Se propone una política de fomento económico con el fin de crear un mayor número de empleos, desarrollar los sectores estratégicos del país y generar más competencia y dinamismo en la economía.” (PND, 2013 pp 87)

Aquí la cuestión, es la identificación de los llamados sectores estratégicos del país, que en el mismo documento son enumerados en el Objetivo 4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país, y que se desglosan en cinco estrategias (Tabla 1).

Tabla 1. Objetivo 4.8. del PND 2013-2018

Estrategia 4.8.1. Reactivar una política de fomento económico enfocada en incrementar la productividad de los sectores dinámicos y tradicionales de la economía mexicana , de manera regional y sectorialmente equilibrada.
Estrategia 4.8.2. En promover mayores niveles de inversión y competitividad en el sector minero .
Estrategia 4.8.3. Orientar y hacer más eficiente el gasto público para fortalecer el mercado interno .
Estrategia 4.8.4. Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas .
Estrategia 4.8.5. Fomentar la economía social .

Fuente: elaboración propia

Puede observarse que los puertos o la infraestructura portuaria del país, no forman parte de este selecto grupo, este es un detalle que no debe ser soslayado considerando la influencia que tienen los mismos en el desarrollo económico de México. Y esto se muestra nuevamente en el Objetivo 4.9 Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. Donde se aprecia un claro énfasis en la necesidad de desarrollar sectores de gran importancia enumerados en las respectivas estrategias como el Sector carretero, Sector ferroviario, Transporte urbano masivo, Sector marítimo-portuario y Sector aeroportuario.

Como un dato por demás interesante, en ninguna de las líneas de acción se toca el tema de la protección marítima, de hecho, el único enunciado que habla de protección marítima y portuaria se incluye en la *Estrategia 1.2.5. Modernizar los procesos, sistemas y la infraestructura institucional de las Fuerzas Armadas*, que incluye entre sus líneas de acción: Fortalecer el marco legal en materia de protección marítima y portuaria.



Para el Sector marítimo-portuario en particular se enumeran las siguientes líneas de acción:

Tabla 2. Objetivo 4.9 del PND 2013-2018 y sus líneas de acción para el sector marítimo-portuario

<p>Objetivo 4.9. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica</p>
<p>Estrategia 4.9.1. Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.</p>
<p>Líneas de acción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar que la construcción de nueva infraestructura favorezca la integración logística y aumente la competitividad derivada de una mayor interconectividad. • Evaluar las necesidades de infraestructura a largo plazo para el desarrollo de la economía, considerando el desarrollo regional, las tendencias demográficas, las vocaciones económicas y la conectividad internacional, entre otros.
<p>Sector marítimo-portuario (pp. 141)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el desarrollo de puertos marítimos estratégicos de clase internacional, que potencien la ubicación geográfica privilegiada de México, impulsen las exportaciones, el comercio internacional y el mercado interno. • Mejorar la conectividad ferroviaria y carretera del sistema portuario. • Generar condiciones que permitan la logística ágil y moderna en los nodos portuarios, que apoye el crecimiento de la demanda, la competitividad y la diversificación del comercio exterior y de la economía. • Ampliar la capacidad instalada de los puertos, principalmente en aquellos con problemas de saturación o con una situación logística privilegiada. • Reducir los tiempos para el tránsito de carga en las terminales especializadas. • Agilizar la tramitología aduanal y fiscal en los puertos del país, incorporando para ello tecnologías de punta. • Incentivar el relanzamiento de la marina mercante mexicana. • Fomentar el desarrollo del cabotaje y el transporte marítimo de corta distancia, para impulsar como vía alterna a la terrestre el tránsito de mercancías.

Fuente: elaboración propia

Habiendo definido cuáles son los sectores estratégicos, la no inclusión de líneas de acción o estrategias encaminadas a la protección marítima y portuaria –salvo la mencionada antes– y como complemento de este análisis, en el PND 2013-2018 se hace una reflexión sobre la aplicación de la política de fomento económico en los sectores estratégicos basada en su “alta capacidad para generar empleo, competir exitosamente en el exterior, democratizar la productividad entre sectores económicos y regiones geográficas, y generar alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales” (PND, 2013, pp 80)

El enunciado ciertamente parece estar describiendo a los puertos mexicanos, entre otras posibles áreas, que indiscutiblemente cumplen con los requisitos resaltados en el párrafo. Es decir, los *sectores estratégicos*



establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 no incluyen a los puertos como un elemento esencial del desarrollo económico de México. Este inconveniente, por así llamarlo, puede ser subsanado si se adoptan políticas de Estado que incorporen de forma permanente, no solo a los puertos mexicanos, sino a otras áreas o instalaciones que son de importancia vital para el país.

El argumento se dirige a proponer precisamente la implementación de una política de Estado para la protección marítima y portuaria, a través de ella, se pueden apuntalar las obligaciones que están dispersas en la administración pública federal debido a la multiplicidad de atribuciones de acuerdo al contexto marítimo y portuario correspondiente a cada dependencia. Una política de Estado tiene impacto a nivel nacional, da permanencia a los postulados que se plasmen, solidifica el interés por el beneficio común y propone un proceso que da continuidad a una necesidad nacional. Aunado a lo anterior, si la inclusión de esta política se vuelve imperativa en forma constitucional, que exige de otro proceso legislativo, sería el estatus ideal para su consolidación.

Por otro lado, México tiene identificados sus intereses nacionales en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 como sigue: “La población, el territorio nacional, el orden constitucional, las instituciones de gobierno y la soberanía e independencia nacionales son elementos indispensables para la existencia del Estado mexicano, por lo que constituyen intereses nacionales permanentes o esenciales” (Presidencia de la Republica, 2014). A lo anterior se debe anexar una clasificación de áreas e instalaciones de consideración estratégica cuya protección garantice que los elementos antes citados no se vean alterados.

CONCLUSIÓN

En definitiva, la protección marítima y portuaria es un área prioritaria que se ha potenciado en el mundo actual; para México, garantizar la continuidad del movimiento marítimo y las operaciones portuarias con la esfera internacional no puede ser sujeto de discordia o duda, sino más bien debe ser tema de preocupación para el ámbito ejecutivo y legislativo a fin de promover y fortalecer una postura defensiva, proteccionista y preventiva hacia los puertos mexicanos.

Por lo anterior, es indispensable contar con una política de Estado que contenga los lineamientos de un proceso continuo para preservar la integridad física de la infraestructura portuaria, es imprescindible, que incluya el entorno marítimo mexicano y que contribuya con el desarrollo de estas instalaciones. Sumado a lo anterior, México está retrasando un imperativo innegable al no contemplar a los puertos como instalaciones de carácter estratégico para la existencia del país. Elevar los puertos a esta categoría o que sean considerados como áreas estratégicas dentro de la constitución le otorga un estatus especial, que redundaría en la adopción de medidas institucionales para minimizar los riesgos.



El ámbito de operación e influencia de un puerto no está concentrado en la organización para el uso de muelles, o instalaciones y canales de acceso, implica mucha más infraestructura a su alrededor que dan sostenimiento y sentido a las operaciones portuarias. Existe todo un mundo de soporte logístico detrás del puerto para consolidar el movimiento de mercancías hacia la población y todo ello exige ser protegido, demanda contener un ambiente seguro, sin la percepción de sentirse amenazados por cualquier motivo. A esto hay que agregar la necesaria certidumbre que exigen los países con los que se comercia, quienes tienen una enorme dependencia en los procesos de revisión y verificación de cargas que realizan otros países para reducir cualquier riesgo, México está inmerso en ese esquema.

Dentro del carácter multidimensional de las circunstancias que rodean este mundo globalizado, México debe considerar seriamente incluir como un componente de sus intereses nacionales a los puertos, con la imperiosa necesidad de mantenerlos libre de antagonismos y permanentemente abiertos para el comercio internacional. Existe una condición de similitud entre los puertos y la producción petrolera mexicana, si cualquiera de los dos se detiene, surgirá el caos económico y comercial con repercusiones graves y consecuencias para la economía nacional.

En este deseablemente corto proceso de adaptación del México actual, los puertos juegan un papel primordial y la garantía de su protección es ineludible, así como la versatilidad del país para adaptarse a los riesgos y amenazas que están en constante evolución. Todo lo anterior hace indispensable que quede plasmado en una política de Estado que sobreviva en el tiempo hasta que ya no sea necesaria. Con una planeación a largo plazo.

Solo de esta forma se logrará obtener el nivel óptimo de seguridad y protección que el escenario internacional exige para los puertos y el movimiento marítimo, México no puede apartarse de estas circunstancias con su proyección geopolítica y sus enormes extensiones marítimas y tiene todo para evolucionar, solo es cuestión de observar el entorno marítimo en forma general, así como los intereses nacionales incluyendo los puertos del país, tener voluntad y verdadera vocación marítima al servicio del país.



- Sánchez, E. A. (1990). *Introducción a la Ciencia Política*. Mexico D.F., Mexico: HARLA S.A de C.V.
- SIPRI. (2015). *Security and development*. Retrieved 21 de enero de 2018 from STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE: <https://www.sipri.org/yearbook/2015/08>
- T21. (5 de septiembre de 2017). *T21.mx*. Retrieved 13 de febrero de 2018 from <http://t21.com.mx/maritimo/2017/09/05/semar-participa-foro-seguridad-proteccion-maritima-portuaria>
- Taylor, B., & Kaufman, P. (27 de marzo de 2009). Protecting America's Ports. *National Institute of Justice* .