



TI 04/17

04/08/2017

Christian J. Ehrlich<sup>1</sup>

## SEGURIDAD MARÍTIMA: CONCEPTO Y AMENAZAS

### Resumen

El presente documento explora el significado de los términos de *seguridad marítima* (Maritime Security) y de *operaciones de seguridad marítima* (Maritime Security Operations), a la luz de la evolución –relativamente reciente– del concepto ampliado de la seguridad. El texto busca dejar claro la necesidad de que México diseñe y ejecute –a través de su Armada– una política de seguridad marítima acorde con el entorno operacional de su mar patrimonial, profundamente complejo y cambiante.

### Introducción

La primera sección de este escrito aborda la raíz histórica del concepto de seguridad marítima, explorando los diversos factores que han dado una relevancia cada vez mayor a dicho término. En esta sección también se analizan las diversas amenazas que ponen en riesgo la seguridad marítima de los países ribereños, que obligan a las marinas y guardias costeras de los mismos a desarrollar esquemas de cooperación interagenciales y multilaterales para su atención.

En la segunda sección se realiza un breve análisis de las estrategias y políticas de seguridad marítima de países de interés vital para México: Estados Unidos, por su inmensa órbita geoestratégica de la que nuestro país es parte; y Guatemala, nuestro vecino el sur, puente entre Norteamérica y Centroamérica. Las consideraciones finales de este ensayo constituyen un esbozo –ciertamente general– de los elementos que pudiese tener una política de seguridad marítima nacional.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas por el ITESM Campus Monterrey y egresado del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies (DPCT 2016). Fundador y Director de Inteligencia en Riskop e Investigador Externo del ININIVESTAM-SEMAR.

<sup>2</sup> No escapa al autor la diferencia entre política y estrategia, en el entendido de que la primera refiere a fines ulteriores y estados deseados, mientras que la segunda abordaría –no es el caso– los medios y procedimientos específicos para su consecución.



## Seguridad marítima: concepto y amenazas

«Como parte de los esfuerzos ampliados para enfrentar las amenazas a la seguridad, las fuerzas navales de la OTAN contribuyen al mantenimiento de un entorno marítimo seguro».  
Estrategia Marítima de la OTAN

### 1.1 La seguridad marítima como concepto revalorizado

El concepto de seguridad marítima (SM) ha cobrado relevancia especial en los últimos años siendo adoptado cada vez más por una variedad de fuerzas navales y guardias costeras alrededor del mundo. En este sentido, y aunque existen variaciones sobre el término –en función de las particularidades de cada país–, lo cierto es que el concepto de seguridad marítima se refiere al mantenimiento del orden legal en las aguas patrimoniales de las naciones, garantizado ya sea por sus fuerzas navales, guardias costeras o una combinación interagencial entre éstas.

La Marina Real Británica ofrece una definición bastante clara del término, a decir: «Se trata de (...) operaciones militares en alianza con otros departamentos o dependencias de Gobierno, agencias o aliados extranjeros, ejecutadas en el entorno marítimo, a fin de confrontar actividades ilegales y dar soporte a la libertad de tránsito, protegiendo los intereses nacionales e internacionales».<sup>3</sup>

Como puede observarse, la definición anterior contiene al menos dos elementos básicos: por un lado, las *operaciones de seguridad marítima* (OSM) requieren de esquemas de cooperación tanto al interior de las naciones –con otras agencias de Gobierno– como al exterior –a nivel de organismos multilaterales o instituciones de otros países–. Por el otro, la definición es explícita al señalar que la seguridad marítima es un imperativo sistémico internacional, y no únicamente nacional, pues la «libertad de tránsito y el buen orden» marítimos están íntimamente ligados al mantenimiento del flujo internacional de personas y mercancías a través de las Líneas Marítimas de Comunicación (Sea Lines of Communication, o SLOs, por sus siglas en inglés).

Ahora bien, aunque es cierto que la adopción del término de seguridad marítima es relativamente reciente, debe recordarse que las marinas o guardias costeras han realizado este tipo de operaciones desde hace siglos.

<sup>3</sup> Citado en: Till, Geoffrey. *Sea Power*. Third Edition. Routledge. EEUU, 2013.



Existen diversos recursos históricos que permiten rastrear las operaciones de seguridad marítima al menos dos mil años atrás, cuando los romanos ya ejecutaban acciones contra grupos de piratas en el Mediterráneo. Por otro lado, el famoso comandante inglés, Lord Nelson, – reconocido en la historia por su victoria frente a la combinación de las marinas española y francesa en la batalla de Trafalgar de 1805– dedicó buena parte de su carrera naval al control aduanero de mercancías en el Caribe hacia la década de 1780, una actividad evidentemente *constabulary*.<sup>4</sup>

La Guardia Costera americana, fundada en 1790 –cuatro años antes que la marina de guerra de aquel país– fue pensada desde sus orígenes como una fuerza encargada de velar por la seguridad marítima en las costas del naciente Estados Unidos. Finalmente, «es sabido que la Marina Real Británica y la Marina de Estados Unidos enfocaron sus medios navales durante el siglo XIX a operaciones contra la trata de personas y contra la piratería, ambas actividades propias de un rol naval de seguridad marítima». <sup>5</sup>

Sin embargo el análisis histórico naval prefirió dar mayor importancia al aspecto meramente militar del mar (confrontación entre Estados–nación) que a las operaciones de seguridad marítima, lo que cambió a partir de la caída de la Unión Soviética y la consecuente adopción de un paradigma más amplio en materia de seguridad nacional e internacional. Es decir, no es que las operaciones de seguridad marítima tuvieron su origen apenas en la década de 1990 sino que a partir de entonces el término comenzó a cobrar la relevancia que siempre había merecido.

En este sentido, puede argumentarse que al menos tres eventos de relevancia tuvieron una incidencia directa en la revalorización de la seguridad marítima en aquellos años:

1. El concepto «ampliado» de la seguridad.

Con la caída de la *Cortina de Hierro* en 1991 y la subsecuente atomización del bloque soviético, las marinas occidentales tuvieron el imperativo estratégico de redefinir sus hipótesis de conflicto. A lo anterior se sumó una creciente preocupación sobre la preeminencia de fenómenos socio–organizativos con un profundo impacto en la seguridad del entorno marítimo: terrorismo, tráfico de drogas y personas, depredación ambiental, entre otros.

Hacia fines de la década de 1990, el consenso internacional ya había adoptado el canon de la «seguridad ampliada», construida a partir de la conjunción de aspectos duros –militares, principalmente– y blandos –medio ambiente, amenazas asimétricas, crimen transnacional, etc.–, lo que

<sup>4</sup> En la literatura anglosajona, el término "Constabulary operations" es sinónimo de operaciones de seguridad marítima.

<sup>5</sup> Speller, Ian. *Understanding Naval Warfare*. Routledge. EEUU, 2014.



permeó en las estrategias navales y planeamientos operativos de las marinas y guardias costeras en el mundo.

De esta forma, las operaciones de seguridad marítima se convirtieron, también, en parte fundamental de organismos de cooperación militar internacional que, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, incluyeron dicho concepto dentro de su Estrategia Marítima al más alto nivel:

«Dentro del escenario estratégico descrito (inestabilidad regional, piratería, crimen transnacional, medio ambiente) las operaciones marítimas de la Alianza contribuyen de forma vital a la seguridad a través de operaciones de disuasión y defensa colectiva, manejo de crisis, seguridad cooperativa y multilateral y seguridad marítima».<sup>6</sup>

## 2. La Convención de Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar (UNCLOS 3)

Con la firma de este acuerdo en 1982<sup>7</sup>, la ampliación de la jurisdicción marítima de los países implicó la aceptación –al menos tácita– de que el mantenimiento del orden en la Zona Económica Exclusiva sería una prerrogativa principal de cada nación costera.

Sin embargo, la Convención provocó también una serie de disputas entre aquellos países con Zonas Económicas Exclusivas que se traslapan, sobretodo en lugares ricos en recursos naturales (peces, minerales, petróleo y gas, principalmente).

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el mar del Sur de China, donde varios países se disputan los derechos a explotar dichos recursos, lo que en no pocas ocasiones se ha traducido en enfrentamientos armados –hasta ahora menores– entre las marinas y guardias costeras de la región.

<sup>6</sup> NATO Maritime Strategy. NATO 2011. Disponible en: [http://www.nato.int/cps/on/natohq/official\\_texts\\_75615.htm](http://www.nato.int/cps/on/natohq/official_texts_75615.htm)

<sup>7</sup> Aunque entró en vigor completamente hacia 1994



Figura 1: Zonas Económicas Exclusivas que se traslapan, en el mar del Sur de China. Fuente: Norwich University Paper. Disponible en: <http://graduate.norwich.edu/resources-mdy/articles-mdy/castles-made-of-sand-territorial-turmoil-in-the-south-china-sea/>

Como puede observarse, las líneas azules constituyen las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) establecidas por la convención UNCLOS 3, mientras que la línea roja representa el límite exterior del patrimonio marino disputado por China. Debe decirse que la inestabilidad regional se ve exacerbada precisamente por la conjunción de fenómenos como la pesca ilegal y el tráfico de personas, amenazas a la seguridad marítima en una zona ya de por sí compleja.

### 3. La globalización

Otro de los factores que ha tenido un impacto decisivo en la adopción de las operaciones de seguridad marítima como un elemento sustancial de las estrategias marinas es, sin duda, el avance de la globalización. En un mundo donde el 90 % del comercio se transporta vía marítima y del que un 75 % tiene que pasar, forzosamente, por algún *maritime choke point* (cuello de botella), la seguridad a lo largo de las vías de comunicación marítima y de los litorales es fundamental.

Como señala la Marina de Guerra de Estados Unidos en su doctrina naval:

El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con la Secretaría de Marina - Armada de México.



«(...) las líneas marítimas de comunicación y su infraestructura de soporte son las venas de la economía global moderna, símbolos visibles y vulnerables de un sistema de distribución que depende del libre tránsito marino a través de regiones litorales cada vez más pobladas».<sup>8</sup>

De tal suerte que la globalización –el fenómeno geopolítico más trascendental de la era reciente– descansa en la seguridad del traslado de bienes y personas, no sólo a lo largo de los vastos océanos que rodean el mundo, sino de los puertos y zonas costeras que muchas veces se localizan en ambientes económicos y sociopolíticos inestables.

No es casualidad que teóricos reconocidos como David Kilkullen, que analizan las tendencias internacionales en materia de conflictos, señalen constantemente la relevancia del ambiente litoral para la seguridad global.<sup>9</sup> Los tres elementos anteriores –seguridad ampliada post-URSS, UNCLOS 3 y globalización– son los *drivers* o elementos decisivos que han llevado a la seguridad marítima y a las operaciones de seguridad marítima al centro del debate sobre el papel de las fuerzas navales y guardias costeras en el mundo moderno.

En este sentido, algunos países han optado por mantener las funciones de seguridad marítima dentro de cuerpos especializados, dejando en sus marinas las actividades propias de defensa exterior. Sin embargo, esto no quiere decir que no exista coordinación entre ambos tipos de instituciones, pues incluso en el caso de EEUU la Marina de Guerra y la Guardia Costera tienen esquemas de cooperación para enfrentar, de forma conjunta, los retos crecientes en el área de seguridad marítima.<sup>10</sup>

Otros países, como el caso de México, concentran las labores de seguridad marítima y defensa exterior en su marina de guerra, lo que no necesariamente está determinado por cuestiones presupuestarias sino, más bien, por tradición naval. En todo caso, ya sea a través de cuerpos independientes o bajo el estamento de la marina de guerra, las operaciones de seguridad marítima representan un reto excepcional para los países costeros; demandando políticas y estrategias flexibles frente a amenazas complejas y adaptativas. Estas amenazas se analizan a continuación:

<sup>8</sup> US Naval Doctrine Publication 1, Naval Warfare. US Naval War College, 2010. Disponible en: [https://www.usnwc.edu/Academics/Maritime--Staff-Operators-Course/documents/NDP-1-Naval-Warfare-\(Mar-2010\)\\_Chapters2-3.aspx](https://www.usnwc.edu/Academics/Maritime--Staff-Operators-Course/documents/NDP-1-Naval-Warfare-(Mar-2010)_Chapters2-3.aspx)

<sup>9</sup> Kilkullen, David. *Out of the Mountains: The coming age of the urban guerrilla*. Oxford University Press. EEUU, 2013.

<sup>10</sup> Guilfoyle, Douglas. *Maritime Law Enforcement Operations and Intelligence in an Age of Maritime Security*. International Law Studies, US Naval War College. US Navy, 2017.



## 1.2 Las amenazas a la seguridad marítima

Para este autor, los fenómenos que afectan a la seguridad marítima suelen compartir al menos dos características: por un lado, son asimétricos, de tal suerte que aprovechan su inferioridad estructural y numérica para moverse con agilidad en el ambiente marítimo, dificultando la respuesta gubernamental –regularmente burocrática y lenta–. Para un Estado será siempre difícil y costoso movilizar medios navales para, por ejemplo, perseguir pescadores ilegales en su Zona Económica Exclusiva.

Por otro lado, estos fenómenos son profundamente adaptativos, pues su naturaleza orgánica –flexible, horizontal, informada– les permite modificar, con relativa facilidad, sus patrones de operación frente a las marinas y guardias costeras.

Diversos especialistas han estudiado estas amenazas y, aunque existen algunas diferencias de opinión en cuanto a la ponderación de las mismas, lo cierto es que se ha llegado a un consenso internacional sobre éstas. Se advierte entonces que las amenazas a la seguridad marítima pueden agruparse en dos grandes campos:



Figura 2: Principales amenazas a la seguridad marítima. Fuente: Elaboración propia.

### 1.2.1 Amenazas a los recursos marinos (petróleo, gas, minerales, pesca)

El mar ha sido desde hace miles de años una fuente prioritaria de recursos para la humanidad. Podría decirse, incluso, que el desarrollo de los pueblos ha estado íntimamente ligado a las



actividades de explotación de dichos recursos, ya sea pesqueros –sobre todo al principio de las primeras comunidades socio organizadas– y de manera más reciente petróleo, gas y minerales.

En el último caso, la importancia del mar como fuente de reservas energéticas ha tenido un impacto decisivo en la formulación de políticas y estrategias de seguridad marítima, a fin de mantener condiciones mínimas de estabilidad alrededor de los centros de exploración y producción de combustibles fósiles. Si consideramos que un tercio de las reservas internacionales de crudo se encuentran en el mar, y que algunas veces éstas se localizan en zonas geográficas disputadas por dos o más naciones, es evidente que la seguridad marítima jugará un papel protagonista en los años venideros.

En este sentido, vale la pena tomar en consideración el caso de China que, como señala Cole (2016) «frente a un pico en su capacidad de producción nacional y una creciente demanda doméstica, importa ya el 50 % de su petróleo, del cual el 80 % proviene por mar a través de las Líneas Marítimas de Comunicación».<sup>11</sup> Lo anterior es sumamente relevante, toda vez que la estrategia marítima china se encuentra ligada a su estrategia nacional energética, lo que impacta en dos grandes objetivos: por un lado, custodiar las Líneas Marítimas de Comunicación a través de las cuales se provee de petróleo y gas a dicho país; y, por el otro, mantener una presencia naval mínima –ya sea militar o de guardia costera– en los campos marinos de exploración y extracción, donde sea que estos se ubiquen.

Por ello, es común observar la presencia de buques de la Marina del Ejército de Liberación Popular de China (Marina de Guerra) o de su Guardia Costera en la ruta marítima entre aquel país y los campos petroleros de Medio Oriente, así como en el estrecho de Malaca, una zona conocida por la preeminencia de actividades ilícitas en alta mar que ponen en riesgo la provisión petrolera hacia el gigante asiático.

---

<sup>11</sup> Cole, Berdard D. China's Quest for Great Power. Ships, Oil and Foreign Policy. Naval Institute Press. EEUU, 2016.



*Figura 3: La Guardia Costera de la República Popular China se encuentra en un profundo proceso de modernización que incluso ha sido criticado por observadores internacionales, quienes ven características 100 % militares/navales en dichos buques, y no únicamente de Seguridad Marítima. En la fotografía, el buque CGC3901 de 12 mil toneladas de desplazamiento.*

Otro de los grandes retos de la seguridad marítima, en su relación con el mar como fuente de recursos, tiene que ver con la sobreexplotación pesquera ya sea por parte de flotas debidamente registradas que simplemente sobrepasan las cuotas permitidas o, peor aún, por grupos de pescadores ilegales con barcos no registrados.

De acuerdo con Moomaw y Blankenship (2014), «(...) el 90% de los recursos pesqueros mundiales se encuentran totalmente explotados, sobreexplotados, depredados o en proceso de recuperación tras depredación».<sup>12</sup> Lo anterior es sumamente preocupante, toda vez que, como señala Stavridis (2017), si bien existen convenciones y tratados internacionales para regular las actividades pesqueras, lo cierto es que éstas carecen de «medios efectivos para hacerse cumplir».<sup>13</sup>

Las capacidades en materia de guardia costera son, evidentemente, fundamentales para vigilar los recursos marinos de los países; sin embargo el reto es mayúsculo pues demanda recursos e

<sup>12</sup> Moomaw, William y Blankenship, Sara. Charting a new course for the Oceans. CIERP Discussion Paper 10, Center for International Environment and Resource Policy, Fletcher School, Tufts University. 2014.

<sup>13</sup> Stavridis, James. Sea Power: The history and geopolitics of the world oceans. Penguin Press. EEUU, 2017.



inversiones cuantiosas en sistemas de vigilancia y conocimiento del entorno marítimo (*Maritime Domain Awareness*), que difícilmente pueden cubrir la totalidad de la Zona Económica Exclusiva.

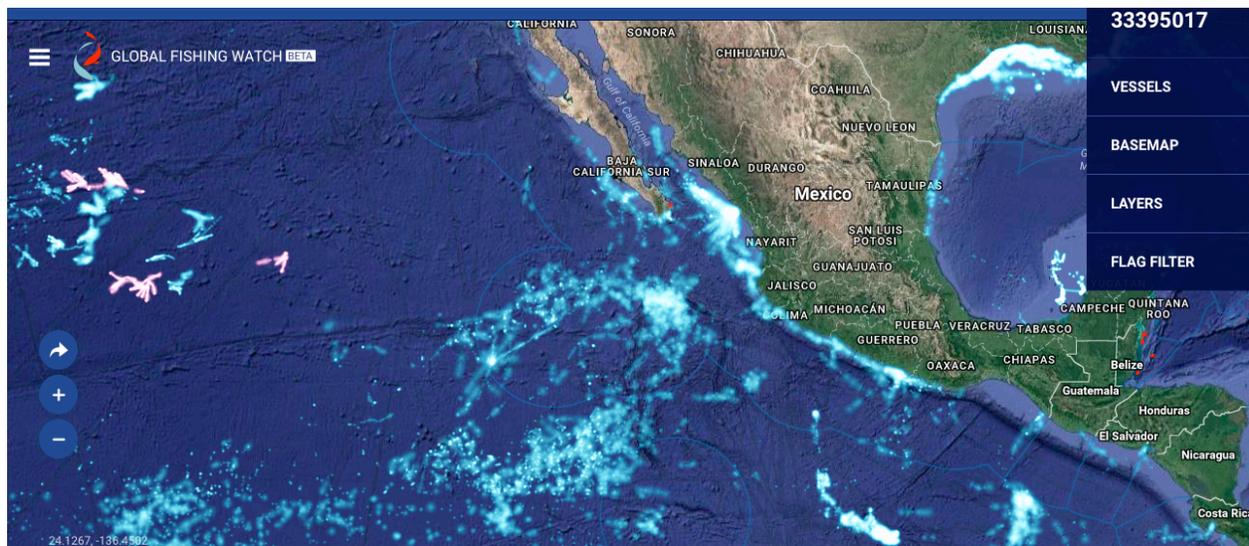


Figura 4: Actividad Pesquera en el litoral del Pacífico mexicano entre enero y junio de 2017. Extraído de: *Global Fishing Watch*, con información del *Automatic Identification System*, *World Maritime Organization*.

De acuerdo con la fuente consultada, la mayoría de la flota de pesca ahí mostrada es de origen chino, además de exhibir un patrón de actividad preocupante: suelen rondar el límite exterior de nuestra ZEE y hacer entradas regulares para mantenerse dentro de la misma por períodos cortos de tiempo. Si bien lo anterior no significa necesariamente que toda la actividad pesquera ahí mostrada es ilegal, el mapa revela el inmenso reto que representan las operaciones de seguridad marítima para vigilar la actividad pesquera en la ZEE –en este caso de México–.

### 1.2.2 Amenazas al mar como medio de transporte

Como se ha señalado ya, el mar juega un papel estratégico como medio de transporte de personas y mercancías alrededor del mundo, lo que implica mantener las Líneas Marítimas de Comunicación seguras y estables, frente a fenómenos como la piratería, el terrorismo o el trasiego de drogas.

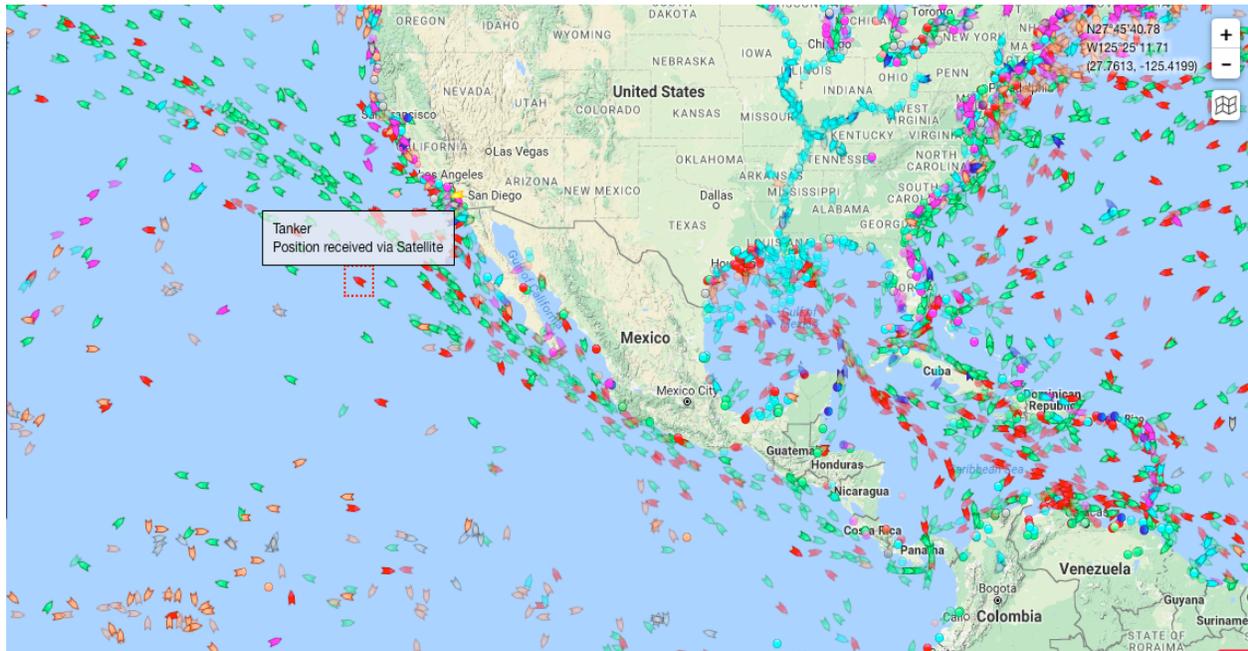


Figura 5: Imagen de tráfico marítimo durante 24 horas, tomada al 2 de agosto de 2017. Extraído de Marine Traffic, con información de la World Maritime Organization.

En este sentido, los actos de piratería en aguas internacionales representan una amenaza directa al sistema económico internacional, lo que ha provocado que naciones como EEUU, China o la propia Unión Europea, emprendan operaciones de seguridad marítima de gran escala, como ha sucedido a partir de la década pasada frente a las costas de Somalia y prácticamente en todo el océano Índico.



Figura 6: Barco somalí utilizado como «buque nodriza» para emprender acciones de piratería en el océano Índico. Fuente: European Union NAVFOR Operation Atalanta.

Los actos de piratería aunque han existido desde siglos atrás, representan hoy en día una fuente de recursos que, de acuerdo con algunos especialistas, podría rondar entre 15 y 20 mil millones de USD anuales. Estos recursos no son utilizados por los mismos grupos únicamente para incrementar sus capacidades operativas, sino que muchas veces sirven para financiar operaciones de otra naturaleza. Es sabido que grupos como Al Shabaab, insurgencia criminal operativa en el este africano, recibe recursos directamente de al menos 50 organizaciones de piratas en aquella zona del mundo<sup>14</sup>. Por otro lado, los costos provocados por la piratería marítima no impactan exclusivamente a las empresas directamente afectadas –como las grandes navieras– sino también a las naciones que emprenden las operaciones de seguridad marítima para combatirlos.

De acuerdo con la organización Oceans Beyond Piracy, tan sólo en el este africano, el costo de las operaciones navales y de guardia costera ascendió a \$228.3 millones de USD durante 2015,<sup>15</sup> una suma bastante considerable si se toma en cuenta la cada vez menor disponibilidad de recursos en los presupuestos de defensa y seguridad de Occidente. Sin embargo, la piratería no es una actividad exclusiva de aquella zona del mundo ya que se ha detectado una tendencia creciente de

<sup>14</sup> Stavridis, James. IDEM.

<sup>15</sup> The State of Maritime Piracy 2016, Oceans Beyond Piracy. Disponible en: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/summary>

este tipo de actos en lugares como América Latina, donde el objetivo principal de estas organizaciones es el ataque a pequeños barcos de pasajeros o yates, y no a grandes buques mercantes –al menos no hasta ahora–.

La misma organización señaló, recientemente, que «(...) en respuesta a un número documentado de incidentes violentos, se ha expandido el Análisis del Estado de la Piratería a Sudamérica, Centro América y el Caribe a partir de 2016».

El siguiente mapa muestra los incidentes caracterizados como «piratería», que incluyen robo violento, robo armado, secuestro e intentos fallidos de abordaje en América Latina durante 2015.



Figura 7. Actos de piratería en los mares y puertos de América Latina durante 2015. Fuente: *The State of Maritime Piracy 2016. Oceans Beyond Piracy.*

Es importante señalar que, como la propia organización argumenta, lo cierto es que en los mares y zonas costeras de América Latina la mayoría de los actos de piratería no son denunciados por los afectados, lo que permite suponer que el número real es mucho más preocupante. Por otro lado, tampoco debe pensarse que las operaciones de seguridad marítima han de enfocarse exclusivamente en el entorno marino «externo» de dichas Líneas, sino de manera importante en los puertos y zonas costeras donde estas comienzan y terminan.

De acuerdo con la misma organización, los actos como la piratería o el secuestro de personal marino suelen suceder con mayor regularidad precisamente en dichas áreas, lo que implica que las marinas o guardias costeras trabajen de manera coordinada con autoridades policiales o de aduanas para mantener seguros estos entornos. En algunos casos, como México, se han tomado medidas para que sea la propia Marina Armada quien, ya como autoridad marítima nacional, sea la encargada de velar por el mantenimiento de condiciones mínimas de estabilidad y cumplimiento de la ley en los puertos nacionales.

Sobra decir que otra de las amenazas a la seguridad marítima proviene del uso del mar como medio de transporte para sustancias ilícitas –principalmente drogas, lo que obliga a las marinas y guardias costeras a entablar mecanismos de cooperación internacional e interagencial para atender este fenómeno. El tráfico de drogas, al igual que la piratería, son ejemplos claros del tipo de amenazas que ponen en riesgo la seguridad y la estabilidad del entorno marítimo, situación que difícilmente cambiará de forma sustancial en el futuro cercano.

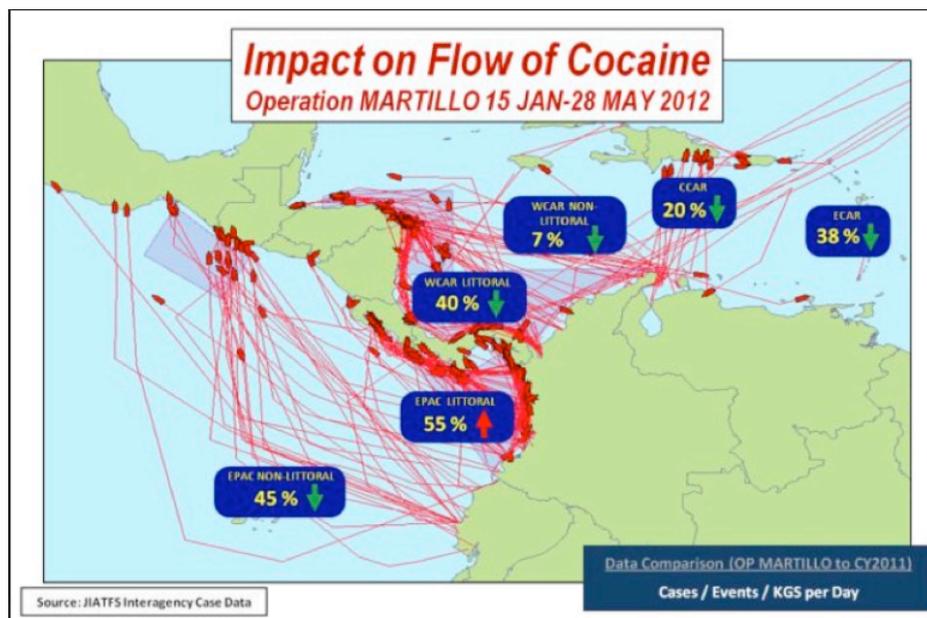


Figura 8. El tráfico de drogas desde Sudamérica hacia México es realizado generalmente por lanchas de alta velocidad y, de manera más reciente, por embarcaciones semi-sumergibles difíciles de detectar por los sistemas de conocimiento del entorno marítimo. Fuente: Joint Interagency Task Force-South

Como señala Guilfoyle, la mejor arma para enfrentar estas amenazas radica en la cooperación internacional, pero ésta por sí sola es inoperante si no tiene como base fundamental un sistema de inteligencia para el conocimiento del entorno marítimo.<sup>16</sup>

Quizás un buen ejemplo de este tipo de esquemas de cooperación, basados en la obtención y explotación oportuna de inteligencia marítima, es la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta Sur (*Joint Inter-Agency Task Force-South*), donde diversas instituciones de defensa y seguridad estadounidenses, junto a aliados regionales, desarrollan operaciones para el control del tráfico de drogas y el buen uso del mar en el hemisferio occidental-sur.

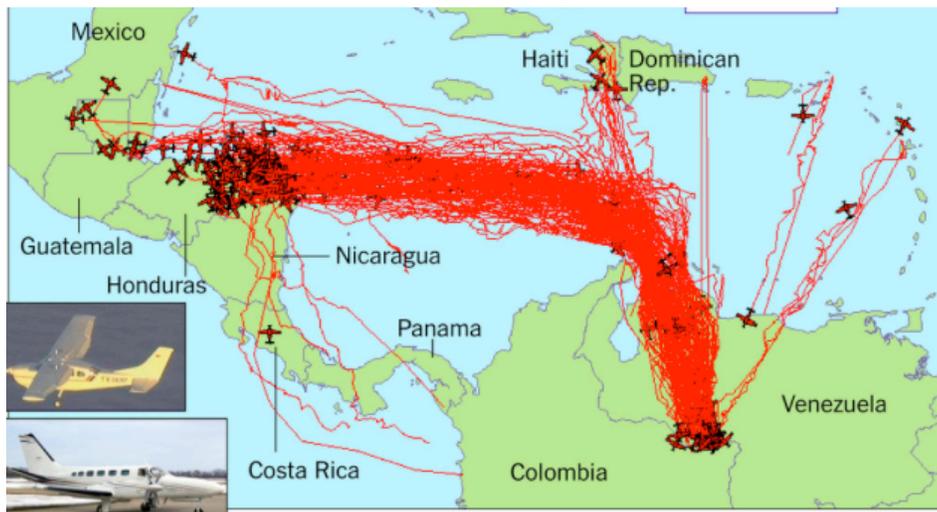


Figura 9. Actividades Aéreas Sospechosas de Transporte de Drogas. Fuente: *Joint Interagency Task Force-South*

No debe olvidarse que el tráfico de drogas de Sudamérica a Norteamérica también se da en el espacio aéreo sobre el entorno marítimo, lo que demanda sistemas de detección oportuna –fijos y aerotransportados–, así como unidades aéreas de interceptación. La poca o nula disponibilidad de estos medios en buena parte del Pacífico latinoamericano y el Mar Caribe, necesariamente obligan a los países a entablar esquemas de cooperación internacional.

## I. Estrategias de seguridad marítima en la región

### 2.1 Las estrategias de seguridad marítima de nuestros vecinos

La Fuerza Interagencial es producto de una concepción ampliada de la seguridad –como se señaló al principio de este trabajo– que también se aborda en las estrategias y políticas de seguridad marítima de países como Guatemala, de profundo interés para México. El caso de

<sup>16</sup> Guilfoyle, Douglas. IDEM.



Guatemala es por demás interesante pues, al igual que nuestro país, delega en su Marina de Guerra las operaciones de seguridad marítima al carecer de una guardia costera para tales fines.

En enero de 2015, como parte de un profundo proceso de transformación al interior de su estamento de seguridad nacional, Guatemala publicó por primera vez su Política de Seguridad Marítima, donde se establecen los objetivos generales para garantizar la seguridad de los puertos, Líneas Marítimas de Comunicación y el mantenimiento del Estado de derecho en la mar.

Para este autor, la política de seguridad marítima de Guatemala tiene dos características a destacar: por un lado, ofrece un honesto análisis situacional de las carencias en materia de capacidades y equipamiento por parte de la Marina de aquel país; a decir: «(...) la falta de recurso humano tanto en áreas administrativas como en operativas; carencia de medios de transporte acuático que permitan cubrir las extensiones marítimas, lacustres y fluviales (...), escaso suministro de insumos que se requieren para hacer presencia y permanencia en las áreas de responsabilidad, además de la limitada capacidad de respuesta ante emergencias marítimas o prevención de las mismas (...)»<sup>17</sup>

Otra de las características de dicha política que llama positivamente la atención es el carácter interagencial de la misma, es decir, que establece con claridad que la seguridad marítima es una función a la que contribuyen varios organismos del Estado, dejando la responsabilidad de su coordinación y gestión en la Marina de Guerra.

En este sentido, la política de seguridad marítima de Guatemala señala como uno de sus objetivos principales «promover convenios de cooperación interinstitucional de interés marítimo, establecer alianzas con organismos nacionales e internacionales para obtener capacidades de control y monitoreo (...)»<sup>18</sup> Podemos apreciar que una política o estrategia en la materia no puede pasar por alto que las amenazas a la seguridad marítima necesariamente requieren de un diseño que involucre a varias instancias, pero bajo un responsable directo.

El caso de Estados Unidos es también sumamente interesante, pues a partir de la década pasada comenzó a elaborar y actualizar su Estrategia Nacional de Seguridad Marítima, bajo la responsabilidad del Departamento de Seguridad Interior, constituida por varios planes específicos que definen los objetivos puntuales en materia de infraestructura portuaria, seguridad en el transporte comercial, conocimiento del entorno marítimo, entre otros.

<sup>17</sup> Política de Seguridad Marítima de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de Guatemala. Componente integral de la Política Nacional de Seguridad.

<sup>18</sup> IDEM.



Para *operacionalizar* dicha estrategia, el vecino del norte ha puesto en operación diversos centros interagenciales dedicados exclusivamente a la seguridad marítima, como la Oficina Global de Conocimiento del Entorno Marítimo, donde participan otras instancias tanto militares como civiles.

Debe decirse que, a diferencia de países con menores recursos o sin pretensiones de proyección de poder global, Estados Unidos mantiene a la seguridad marítima como un componente esencial de toda su estrategia marítima, y no únicamente como un elemento exclusivo de su seguridad interior.

Para tal efecto, en marzo de 2015, se publicó la Estrategia Cooperativa para el Poder Marítimo del Siglo XXI,<sup>19</sup> donde se establece claramente el carácter global de las operaciones de seguridad marítima y su contribución a los objetivos nacionales de Estados Unidos. El documento es claro al señalar cinco objetivos en la materia, a decir:

1. Incrementar las capacidades integradas de detección y monitoreo con países aliados, para mejorar el conocimiento del entorno marítimo.
2. Fortalecer el Programa Internacional de Seguridad Portuaria.
3. Mejorar las capacidades de operaciones VBSS (visit, board, search and seizure).
4. Mejorar la interoperatividad entre la Guardia Costera y la Marina de Guerra.
5. Apoyar a los aliados con entrenamientos y capacidades para enfrentar los retos a la seguridad marítima.

El autor considera que este documento posiciona el concepto de seguridad marítima a un nivel «más estratégico» o elevado que aquellos diseñados por el Departamento de Seguridad Interior. En todo caso, tanto la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima como la Estrategia Cooperativa para el Poder Marítimo del Siglo XXI comparten una misma característica: las operaciones de seguridad marítima son la punta de lanza contra las amenazas en el entorno marítimo del futuro cercano.

## **2.2 Política de seguridad marítima mexicana: un imperativo estratégico**

México es un país con características marítimas sumamente complejas: posee litorales en el océano Pacífico y Atlántico, cuenta con alrededor de 3 millones de kilómetros cuadrados de Zona Económica Exclusiva y mantiene una infraestructura portuaria en constante crecimiento y modernización. A través de los puertos mexicanos se mueve el 29 % del valor de las importaciones y el 28 % del valor de las exportaciones nacionales, sin mencionar que las Líneas Marítimas de

---

<sup>19</sup> A Cooperative Strategy for 2st. Century Sea Power. US Navy, US Coast Guard, US Marine Corps. Marzo 2015.



Comunicación que atraviesan nuestros mares permiten el flujo de mercancías entre ambas costas del hemisferio occidental (véase figura 5).

Ante esta situación de evidente importancia geopolítica, resulta imperativo el diseño de una política de seguridad marítima a la altura de la doceava economía global, misma que defina los objetivos y estrategias para mejorar los sistemas de conocimiento del entorno marítimo, prevención de amenazas, atención de emergencias y cooperación interagencial e internacional.

Si bien pudiera argumentarse que el Programa Sectorial de Marina 2013-2018 establece algunos lineamientos generales en la materia, lo cierto es que dicho programa es un planteamiento de Gobierno y no una política de Estado.

El Programa Sectorial se elabora tomando en consideración los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno en turno, lo que para este autor pudiera representar una camisa de fuerza. Lo anterior obedece a una lógica de planeación sexenal que, si bien es un instrumento administrativo valioso, no responde a los retos que ofrece el entorno marítimo del siglo XXI.

Como señala Vargas (2016)<sup>20</sup>, es necesario que la seguridad marítima se inscriba dentro de una política marítima de gran escala que trascienda el espacio temporal del gobierno en funciones y se consolide como la guía fundamental para el uso y aprovechamiento del mar para el Estado mexicano. Es decir, dado que la seguridad marítima es un rol más de la fuerza naval, debiese estar supeditada a una política ulterior que incluya las estrategias de defensa exterior y el desarrollo del sector marítimo nacional.

---

<sup>20</sup> Vargas, José Rubén (Vicealmirante). Política Marítima. Documento del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. México, 2016. Disponible en: [http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs\\_analisis/da\\_19-16.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis/da_19-16.pdf)

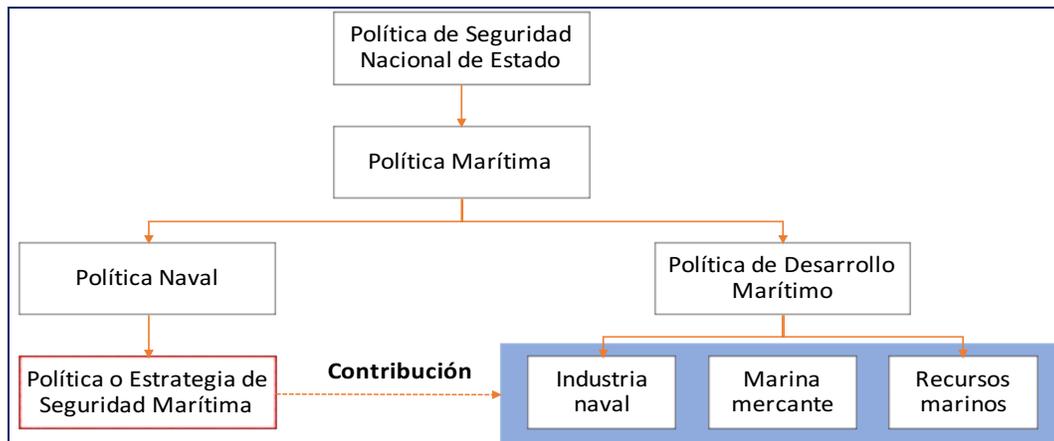


Figura 10. Relación de la política o estrategia de seguridad marítima con la política naval, política marítima y política de seguridad nacional. Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, la política o estrategia –dependiendo el nivel de especificidad– de seguridad marítima, depende de la política naval (que incluye aspectos de defensa exterior y diplomacia naval<sup>21</sup>) misma que a su vez tiene relación directa y funcional con la política marítima y la política de seguridad nacional. Por otro lado, la política o estrategia de seguridad marítima contribuye sustancialmente al desarrollo marítimo y sus componentes, a decir: la industria naval, la marina mercante y el aprovechamiento de los recursos marinos (peces, minerales, petróleo y gas, principalmente).

### Consideraciones finales

No escapa a este autor que, una vez que se otorgó a la Secretaría de Marina la responsabilidad de Autoridad Marítima Nacional en junio de 2017, se ha logrado un avance sin precedentes en materia de seguridad marítima. Sin embargo, para que estos avances se consoliden es fundamental –y urgente– desarrollar una política de seguridad marítima que emane de una política marítima de Estado con carácter estratégico, es decir, cuyo horizonte de influencia vaya más allá de una visión de Gobierno y considere la naturaleza cambiante y evolutiva del entorno marítimo del futuro.

Tomando en consideración los puntos abordados en este escrito –el concepto de seguridad marítima y de operaciones de seguridad marítima, sus amenazas y experiencias regionales– el autor considera como urgente lo siguiente:

<sup>21</sup> Booth, Ken. *Navies and foreign policy*. Croom Helm. Inglaterra, 1977.



1. Desarrollar una política marítima de Estado, de la que se desprenda una política naval y una política de seguridad marítima con visión de futuro.
2. La política de seguridad marítima deberá especificar las capacidades y medios navales que habrán de adquirirse y desarrollarse para su correcta ejecución.
3. Para tal efecto, resulta fundamental la adquisición de medios navales multipropósito, capaces de concentrar en una misma plataforma sistemas de detección y de armas para misiones tanto de defensa exterior y seguridad marítima.
4. El proyecto de Patrulla Oceánica de Largo Alcance abona exactamente a lo anterior, por lo que debe mantenerse y ampliarse.
5. Es imperativo continuar con las adquisiciones de sistemas aéreos de vigilancia, reconocimiento e inteligencia (ISR), así como de patrulla área naval, que permitan incrementar el conocimiento del entorno marítimo.
6. No hay política de seguridad marítima que funcione si no define con claridad al menos dos aspectos: la cooperación interagencial e internacional, y la responsabilidad final y última de la Armada de México.

## BIBLIOGRAFÍA

- A Cooperative Strategy for 2st. Century Sea Power. US Navy, US Coast Guard, US Marine Corps. Marzo 2015.
- Booth, Ken. Navies and foreign policy. Croom Helm. Inglaterra, 1977.
- Cole, Berdard D. China's Quest for Great Power. Ships, Oil and Foreign Policy. Naval Institute Press. EEUU, 2016.
- Guilfoyle, Douglas. Maritime Law Enforcement Operations and Intelligence in an Age of Maritime Security. International Law Studies, US Naval War College. US Navy, 2017.
- Kilkullen, David. Out of the Mountains: The coming age of the urban guerrilla. Oxford University Press. EEUU, 2013.
- Moomaw, William y Blankenship, Sara. Charting a new course for the Oceans. CIERP Discussion Paper 10, Center for International Environment and Resource Policy, Fletcher School, Tufts University. 2014.
- NATO Maritime Strategy. NATO 2011. Disponible en: [http://www.nato.int/cps/on/natohq/official\\_texts\\_75615.htm](http://www.nato.int/cps/on/natohq/official_texts_75615.htm)



- Política de Seguridad Marítima de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de Guatemala. Componente integral de la Política Nacional de Seguridad.
- Speller, Ian. Understanding Naval Warfare. Routledge. EEUU, 2014.
- Stavridis, James. Sea Power: The history and geopolitics of the world oceans. Penguin Press. EEUU, 2017.
- Till, Geoffrey. Sea Power. Third Edition. Routledge. EEUU, 2013.
- The State of Maritime Piracy 2016, Oceans Beyond Piracy. Disponible en: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/summary>
- US Naval Doctrine Publication 1, Naval Warfare. US Naval War College, 2010. Disponible en: [https://www.usnwc.edu/Academics/Maritime--Staff-Operators-Course/documents/NDP-1-Naval-Warfare-\(Mar-2010\)\\_Chapters2-3.aspx](https://www.usnwc.edu/Academics/Maritime--Staff-Operators-Course/documents/NDP-1-Naval-Warfare-(Mar-2010)_Chapters2-3.aspx)
- Vargas, José Rubén (Vicealmirante). Política Marítima. Documento del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México. México, 2016. Disponible en: [http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs\\_analisis/da\\_19-16.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis/da_19-16.pdf)

Amable lector para atender sus dudas, comentarios o sugerencias del presente texto siga el siguiente link <http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/contacto.html>

El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con la Secretaría de Marina - Armada de México.