

Historia y prospectiva de la Autoridad Marítima Nacional en México

“La mejor manera de predecir el futuro es crearlo”
Peter Drucker

Resumen

La Autoridad Marítima Nacional es un decreto a cargo de la Secretaría de Marina y se encarga de administrar las capitanías del puerto del país. También funciona como enlace de organismos internacionales, relacionados con la materia.

Sus funciones – que son atribuciones adicionales a la SEMAR- dentro de la marina mercante y de educación náutica quedarán únicamente a su cargo, dejando a un lado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con las que compartían responsabilidad.

Dicha autoridad cumple con funciones de guardia costera a través de las unidades operativas de la Armada de México que después de los atentados terroristas de septiembre de 2001 se vieron comprometidos a ejecutar planes de protección marítima, aérea y terrestre, cumpliendo con la Resolución 56/1 de la Asamblea General de la ONU en materia de terrorismo.

Así como también se enmendó el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el

Mar, se tomaron medidas de protección marítima a bordo de buques e instalaciones portuaria, se creó el Centro Unificado para la Atención de Incidentes Marítimo y Portuarios, También, se crearon Diplomados dentro del Centro de Estudios Superiores Navales especializados en la autoridad marítima con el fin de capacitar a su personal naval.

Palabras clave

Autoridad Marítima Nacional, Atentado terrorista 11 de septiembre, Protección marítima, aérea y terrestre.

Abstract

The National Maritime Authority is a decree that appoints the Mexican Navy for managing all the Harbor Master's Offices of the country. It also works as a liaison with international organisms related to the matter. Its functions, which are additional functions of SEMAR, within the merchant marine and nautical education, will be under their command, leaving aside the Secretariat of Communication and Transportation with whom it

shares responsibility.

Such authority includes coast guard functions through operational units of the Mexican Navy, which after the 9/11 terrorist attacks were bound to execute plans of air, land and maritime protection, and at the same time fulfilling with resolution 56/1 of the General Assembly of the UN with regards to terrorism.

Also, the International treaty for Safeguarding Life at Sea was amended; measures were taken for maritime protection on board of ships and port facilities, the Unified Center for Attending Maritime and Port Incidents was created. Also, diploma courses at the Center for Higher Naval Studies were created with the aim of training its naval personnel.

Keywords

National Maritime Authority, 9/11 terrorist attack, air, maritime and land protection.

Domicilio laboral

UNAPROP-63

Puerto Lázaro Cárdenas, Michoacán

damp.revaldes@gmail.com

El autor de este artículo, hace del conocimiento de los editores, que el presente manuscrito

es original y de su autoría, no ha sido publicado parcial o completamente en ninguna parte con anterioridad y actualmente no se encuentra en revisión en ninguna otra revista.

Artículo recibido el 2 de septiembre de 2019.

Los errores remanentes son responsabilidad del autor. Aprobado el 28 de febrero de 2020.

El contenido de la presente publicación refleja el punto de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el del Alto Mando de la Armada de México o la Dirección de este plantel.

Currículum

El autor es Ingeniero en Ciencias Navales, egresado de la Heroica Escuela Naval Militar de México (HENM); especialista en derecho marítimo internacional por el Instituto Marítimo Español (IME) y Maestro en Ciencias en Asuntos Marítimos por parte de la Universidad Marítima Mundial en Malmö, Suecia. Actualmente es el Jefe de la Sección de Información y Análisis de Riesgos de la Unidad Naval de Protección Marítima y Portuaria, en Lázaro Cárdenas, Michoacán (UNAPROP-63).

Introducción

La Autoridad Marítima Nacional (AMN) en México, es el resultado de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos. Este Decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 19 de diciembre de 2016 (SEMAR, 2016).

La AMN, a cargo de la Secretaría de Marina (SEMAR), entró en funciones el 17 de junio de 2017 y opera a través de un binomio que se compone por la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos (UNICAPAM) y el Estado Mayor General de la Armada. En términos generales, el primero de ellos se encarga de administrar las capitanías de puerto del país y de ser un enlace con organismos internacionales en materia marítima. El segundo, de realizar funciones de guardia costera a través de las unidades operativas de la Armada de México.

Si bien es cierto los antecedentes de la AMN pudieran encontrar su origen desde la creación de la SEMAR, el presente documento se ocupa de mostrar los mismos desde los atentados terroristas de septiembre de 2001. Asimismo,

muestra una prospectiva hacia el año 2022, fecha en la que los Estados Unidos Mexicanos se verán sujetos a una auditoría obligatoria por parte de la Organización Marítima Internacional (OMI).

De igual manera se alude a la importancia del proyecto de **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos, 2019 (semar, 2019).**

De publicarse este Decreto, representaría un acontecimiento histórico para el Estado mexicano ya que se otorgarían atribuciones adicionales a la SEMAR en materia de marina mercante y de educación náutica, entre otras, y erigirán a esta institución como la única Autoridad Marítima Nacional en México. Lo anterior con el fin de eliminar, de manera definitiva, la duplicidad de funciones que existe actualmente con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Derivado de lo anterior se incluyen también algunas recomen-

daciones que permitirán a la SEMAR cumplir con sus nuevas responsabilidades en las materias mencionadas. Lo anterior en vísperas de la auditoría obligatoria que realizará la OMI al Estado mexicano en el año 2021-2022.

Desarrollo

A través de una línea de tiempo (Anexo 1) se muestra, de manera general y didáctica, la evolución de la SEMAR, a partir de los acontecimientos terroristas ocurridos en septiembre de 2001, así como su prospectiva como única AMN en México. Los argumentos que aquí se exponen son enunciativos y de ninguna manera pueden considerarse como exhaustivos y/o finales.

2001:

- Los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron una serie de incidentes terroristas cometidos en los Estados Unidos de América (EE.UU.) por miembros de Al Qaeda, causando miles de muertes, el desplome de las torres gemelas e importantes daños en el Pentágono (CNN, 2019). Este acontecimiento, tuvo como consecuencia el refuerzo de la protección marítima, aérea y terrestre, no sólo en los EE.UU. sino a nivel internacional .

- Derivado de lo anterior, el Estado mexicano se vio obligado a cumplir con la Resolución 56/1 de la Asamblea General de la ONU en materia de terrorismo. De igual manera las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, en particular la Resolución 1368 (legítima defensa individual o colectiva) y 1373 (prevenir y reprimir actos de terrorismo). En estas resoluciones la ONU exhorta a todos los Estados a cooperar y ejecutar los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo (Cerda, 2014).

2002:

- El 12 de diciembre de 2002 la OMI enmendó el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS/74). Se incluyó un nuevo Capítulo XI-2 denominado 'Medidas especiales para incrementar la protección marítima', que prevé la aplicación del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) (SCT, 2004).

- El Convenio SOLAS/74 y el Código PBIP fueron producto de la preocupación internacional generada a raíz de los hechos que ocurrieron el 11 de septiembre de 2001, en los EE.UU.

2004:

- El 11 de febrero de 2004 se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), las enmiendas al SOLAS/74. El 1 de julio de 2004 entró en vigor, a nivel internacional, el Código PBIP. Las medidas de protección que se incluyen en éste remarcan la protección marítima a bordo de los buques, de las instalaciones portuarias, así como de la interfaz buque/puerto (SCT, 2004).

2007:

- Se creó lo que, en su momento, se llamó el Centro Unificado para la Atención de Incidentes Marítimos y Portuarios, ahora conocido como el Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria (CUMAR). Éste se constituyó como un grupo de coordinación interinstitucional entre las Secretarías de Marina (SEMAR) y de Comunicaciones y Transportes (SCT) para la aplicación de las medidas de protección marítima y portuaria en México. La función del CUMAR es hacer frente al crimen organizado y a los actos ilícitos en contra de la infraestructura portuaria, los buques y las actividades marítimas nacionales. Entre sus principales funciones se encuentra la de coadyuvar en el cumplimiento de los convenios internacionales de los que México es parte en materia de protección marítima y portuaria (CUMAR, 2014).

- En octubre de 2007, el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) instituyó el Diplomado de Oficial de Protección Marítima y Portuaria, el cual se imparte hasta la fecha. Lo anterior, con el fin de cumplir con las disposiciones internacionales como el Código PBIP y el Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre la Protección en Puertos (RRPPP, 2003).

2009:

- El primero de junio de 2009 el gobierno federal, en su misión de seguir haciendo frente a la delincuencia organizada, reforzó la protección en puertos y mares mexicanos mediante la firma de un acuerdo de colaboración entre la SCT y la SEMAR. Su propósito era incrementar las capacidades de todas las capitanías de puerto del país, así como las operaciones de la Armada de México (SEMAR-SCT, 2009).

2010:

- Del 6 al 15 de noviembre de 2010, México se sujetó a la auditoría voluntaria de la OMI, cuyo objetivo fue determinar cómo implanta y ejecuta los instrumentos aplicables de este organismo internacional. Las auditorías favorecen la creación de la capacidad y la prestación de la correspondiente asistencia técnica, ya que señalan los aspectos

tos que convendría seguir mejorando, en la medida en que la misma pueda ayudar al Estado Miembro a cumplir con sus responsabilidades (OMI, 2010).

2013:

- A partir de noviembre de 2013, por instrucciones del Mando Supremo, se decidió enviar a elementos de la Armada de México, con categoría de Almirante, a las Administraciones Portuarias Integrales (API's) de Manzanillo, Colima, y Lázaro Cárdenas, Michoacán, para reforzar la protección de estos lugares (Ballado, 2013).

- El 26 de diciembre de 2013 se publicó el Decreto en el que se modifica por primera vez, de manera integral, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos, con el fin de armonizar la legislación nacional con las actividades que de facto realiza la SEMAR, principalmente en materia de búsqueda y rescate, vertimiento de desechos al mar, así como la protección marítima y portuaria (SEMAR, 2013).

2014:

- El 17 de enero de 2014 se expide la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas (LVZ-

MM), cuyo objeto es el control y la prevención de la contaminación o alteración del mar por vertimiento de desechos y otras materias al mar (LVZMM, 2014).

- El 1 de abril de 2014, mediante el Acuerdo Secretarial número 039, se crearon las Unidades Navales de Protección Marítima y Portuaria (UNAPROP) en diferentes puertos marítimos de la República Mexicana (SEMAR, 2014).

- El 21 de abril de 2014 se publicó en el DOF el Reglamento del CUMAR. Este tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del grupo de coordinación interinstitucional entre la SEMAR y la SCT, así como el de garantizar un nivel de riesgo aceptable en los puertos, la administración, operación y servicios portuarios y las actividades marítimas (CUMAR, 2014).

- En abril de 2014 la SEMAR designó también a un Almirante como Representante Permanente Alterno de México ante la OMI. Un puesto que continúa hasta la fecha y que no tenía precedente en la historia de la Institución (Muñiz, 2018).

2015:

- El 4 de marzo de 2015 se publicó en el DOF el Reglamento de Ley de Navegación y Comercio

Marítimos, el cual tiene por objeto regular las funciones de la autoridad marítima mercante y la actuación de las personas de derecho público o privado que intervengan en los asuntos marítimos y portuarios (RLNCM, 2015).

- El 23 de julio de 2015 se publicó en el DOF el Decreto por el que se crea la Universidad Naval como una unidad administrativa de la SEMAR. Su objetivo es la formación profesional tanto a nivel técnico como profesional y de posgrado en las instituciones educativas de la Institución (SEMAR, 2015).

2016:

- El 19 de diciembre de 2016 se publicó en el DOF el Decreto por lo que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos. Esta modificación atribuye a la SEMAR el ejercicio de la Autoridad Marítima Nacional y la administración de las Capitanías de Puerto, así como el ejercicio de la autoridad, junto con la SCT, de la marina mercante del país (SEMAR, 2016).

- El 11 de abril de 2016 inició en el CESNAV la primera generación del Diplomado de Autoridad Marítima Nacional y Capitanías de

Puerto, cuyo objetivo es aplicar los instrumentos técnico-jurídicos nacionales e internacionales en asuntos marítimos, en el ejercicio de funciones como titulares de las Capitanías de Puerto y/o personal vinculado con las atribuciones de Autoridad Marítima Nacional (Ramírez, 2016).

- El 4 de julio de 2016 dio inicio en el CESNAV la primera generación de la Especialidad en Derecho del Mar y Marítimo, cuyo propósito es apoyar y asesorar a los mandos en aspectos comerciales relacionados con el tráfico de bienes, servicios y mercancías por vía marítima. Esta especialización tiene una duración de seis meses (CESNAV, 2019).

2017:

- El 1 de marzo de 2017, mediante Acuerdo Secretarial Núm. 14, publicado en el DOF del 3 de marzo de 2017, se creó la Dirección General de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos con el fin de administrar a las capitanías de puerto del país y ejercer la Autoridad Marítima Nacional (DIGECAPAM, 2017).

- El 8 de marzo de 2017 se presentó la primera edición del libro 'Derecho Marítimo Internacional' con la colaboración de académicos del CESNAV y la Universi-

dad Nacional Autónoma de México (UNAM) (SEMAR, 2019).

- El 19 de mayo de 2017 se adiciona la fracción IV Bis al artículo 2 de la Ley Orgánica de la Armada de México. Asimismo, se agrega un párrafo al inciso "b" de la fracción IV y se modifica la fracción VII del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta modificación confiere a la Armada de México la atribución de mantener el Estado de Derecho en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios con el fin de ejercer funciones de guardia costera (LOAM, 2017) .

- El 17 de junio de 2017 la SEMAR entró en funciones como Autoridad Marítima Nacional, 180 días naturales siguientes al de la publicación del Decreto que da origen a su creación (SEMAR, 2016).

- El 9 de agosto de 2017 inició en el CESNAV la primera generación (2017-2020) del Doctorado en Administración Marítima y Portuaria (DAMP), cuyo objetivo es desarrollar la capacidad académico-científica en actividades profesionales, con el fin de planear, formular y conducir las políticas y programas que fortalezcan el ejercicio de la autoridad marítima y portuaria, con-

tribuyendo al desarrollo marítimo nacional. Este posgrado tiene una duración de tres años (CESNAV, 2019)

- El 1 de diciembre de 2017 se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Marina (RISM). En éste se crea la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos (UNICAPAM) en sustitución de la DIGECAPAM. La UNICAPAM es orgánicamente superior a la posición que tenía la DIGECAPAM y depende directamente del Secretario de Marina (RISM, 2017).

2018:

- El 6 de abril de 2018 se publicó en el DOF el Protocolo de Actuación del Personal Naval en Funciones de Guardia Costera. En éste se señala que la SEMAR, a través de la Armada de México, brindará seguridad y protección marítima a través de acciones de vigilancia, verificación, visita e inspección, así como otras acciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios (Protocolo GC, 2018).

- El 17 de septiembre de 2018 se publicó el Acuerdo Secretarial número 333 en el que se otorgan atribuciones a las Unidades Nava-

les de Protección Marítima y Portuaria (UNAPROP) en materia de guardia costera (UNAPROP, 2018).

- El 27 de septiembre de 2018 se firmó, entre el entonces Secretario de Marina y el Secretario General de la OMI, Kitack Lim, el “Memorando de entendimiento sobre cooperación técnica entre la Secretaría de Marina de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización Marítima Internacional” (MoU, 2018, pág. 1). Su objetivo es fortalecer la cooperación que existe entre las Partes para impulsar la ejecución de actividades de asistencia técnica hacia países latinoamericanos, en los temas relacionados con los ámbitos de competencia de la OMI (MoU, 2018).

2019:

- El 12 de marzo de 2019 se publicó la Ley de Educación Naval. Su propósito es regular la capacitación que imparte la SEMAR a través de la Universidad Naval y sus establecimientos educativos, con el fin de contribuir al desarrollo marítimo nacional. De acuerdo con el artículo cuatro de este ordenamiento se ofrece la oportunidad de estudiar en la SEMAR, no solo al personal de la Armada de México, sino a todos los mexicanos en igualdad de género y a personal invitado de otra nacionalidad. (LEN, 2019).

- El 6 de diciembre de 2019 se presentó, en la Feria Internacional del Libro (FIL), en Guadalajara, Jalisco, la segunda edición del libro ‘Derecho Marítimo Internacional’ elaborado con la participación de reconocidos académicos de la UNAM y el CESNAV (SEMAR, 2019).

- En diciembre de 2019 se planteó ante el Congreso de la Unión, por parte del grupo parlamentario de Morena, un proyecto de **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos (SEMAR, 2019)**. En caso de publicarse este Decreto, se trataría de un acontecimiento histórico porque se reconocería a la SEMAR como la única Autoridad Marítima Nacional, misma que estaría a cargo también de materias adicionales como la Marina Mercante, la educación náutica y el dragado, entre otras.

2020:

- El 9 de marzo se celebra el “50 aniversario del CESNAV (1970-2020)”.

- El 16 de julio de 2020 se graduará del CESNAV la Primera Promoción del “Doctorado en Administración Marítima y Portuaria”. Esa misma fecha egresarán también de este Centro de Estudios los discentes de la primera generación de la “Maestría en Administración Marítima, Portuaria y Aduanas Marítimas”.

2021-2022:

- México es el país 154 de los 174 países que serán auditados. La auditoría de la OMI es obligatoria para todos los Estados miembros a partir del 1 de enero de 2016. Su objetivo es determinar el grado en que éstos dan pleno y efectivo cumplimiento a las obligaciones y responsabilidades de una serie de instrumentos de este organismo internacional (IMO, 2019).
- La auditoría tendrá lugar, tentativamente, en el año 2021-2022. Estará a cargo de la Autoridad Marítima Nacional, por lo que se requiere de una estrategia nacional para dar cumplimiento a la misma (IMO, 2018).

Prospectiva de la Secretaría de Marina como Autoridad Marítima Nacional

Con la entrada en vigor del Decreto del 19 de diciembre de 2016, que otorgó la Autoridad Marítima Nacional a la SEMAR, se cumplieron con muchos requisitos establecidos por la OMI. Sin embargo, algunos trámites tales como el otorgamiento de permisos para embarcaciones mayores y de extraordinaria especialización permanecieron en el ámbito de competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (SEMAR, 2019).

Lo mismo ocurrió con la administración del Registro Público Marítimo Nacional, lo cual dejó lagunas jurídicas y duplicidad de funciones que crearon confusión en

la comunidad marítima. Lo anterior, en perjuicio de la seguridad de los puertos y el desarrollo del comercio marítimo nacional e internacional. Por ello, se consideró necesario concentrar todas estas atribuciones en la SEMAR dejando a la SCT las atribuciones relativas al desarrollo portuario (SEMAR, 2019).

Por lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal consideró necesario ejercer, a través de la SEMAR, una Autoridad Marítima Nacional fuerte y monolítica, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y dispendio de recursos de la Administración Pública Federal, con mayor claridad en el ejercicio de los trámites que se brindan a la comunidad marítima con el fin de impulsar el desarrollo marítimo del país.

Estas modificaciones permitirán al Estado mexicano cumplir los compromisos contraídos con organismos internacionales, incentivando el comercio marítimo internacional a los puertos nacionales, garantizando que la Autoridad Marítima Nacional brinde la seguridad y protección marítima y portuaria, así como la prevención de la contaminación marina originada por las embarcaciones (SEMAR, 2019). Por estas razones se propuso modificar los artículos 30 (atribuciones de SEMAR) y 36 (atribuciones de SCT) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De igual manera, se enmendó la Ley de Navegación y Comercio Marítimos para asignar a la SEMAR la totalidad de los asuntos marítimos en México, incluyendo el desarrollo de la marina mercante nacional y la educación

náutica. Se otorgaron también atribuciones que le permiten expedir todo tipo de permisos en estas materias, los cuales incluyen, pero no se limitan al dragado, el remolque y el pilotaje (SEMAR, 2019).

De igual manera se faculta a la SEMAR para ejecutar disposiciones que, hasta el momento, han derivado en la subutilización y el subempleo de las embarcaciones nacionales, en perjuicio del país, tal como el cabotaje que, a pesar de estar reservado a navieros mexicanos con embarcaciones mexicanas, en la mayoría de los casos se realiza por extranjeros.

Por último, se reformó la Ley de Puertos para alinear las funciones que tendrá la SEMAR como Autoridad Marítima Nacional a cargo de la Administración Marítima en México. Citado ordenamiento, no tuvo modificaciones sustantivas, ya que las atribuciones en materia de puertos y administración portuaria continuarán en el ámbito de competencia de la SCT (SEMAR, 2019).

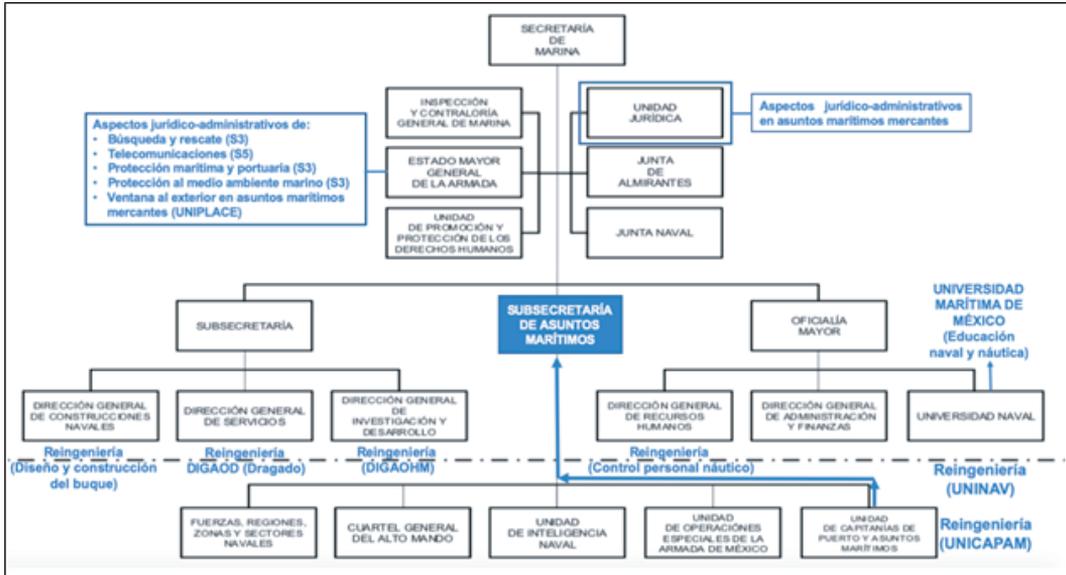
Existe un nuevo proyecto de **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley de Puertos, 2019**. De aprobarse este proyecto se reasignarían atribuciones a la SEMAR en materia de marina mercante, educación náutica, dragado, etcétera (SEMAR, 2019).

Para que la SEMAR se encuentre en posibilidad de atender estas nuevas responsabilidades, en caso de que el proyecto

se apruebe, es necesario realizar una reingeniería que contemple la reubicación de algunas áreas de la estructura orgánica actual de la Institución (figura 1). De no hacerlo así la administración de éstas nuevas funciones se complicaría demasiado.

Se requiere distinguir las actividades de orden militar y de naturaleza civil de la Secretaría de Marina. Las funciones militares estarán exclusivamente a cargo de la Armada de México y la parte civil se administraría por un ente creado ex-profeso para ello. Es decir, la actual UNICAPAM evolucionaría a lo que sería una Subsecretaría o, en el peor de los casos, una Coordinación General de Asuntos Marítimos. Esta clara separación de ninguna manera debe afectar la coordinación entre ellas.

Figura 1. Propuesta general de reestructuración (reingeniería) de la SEMAR.



Fuente: Elaboración propia con información de MOSM, 2018.

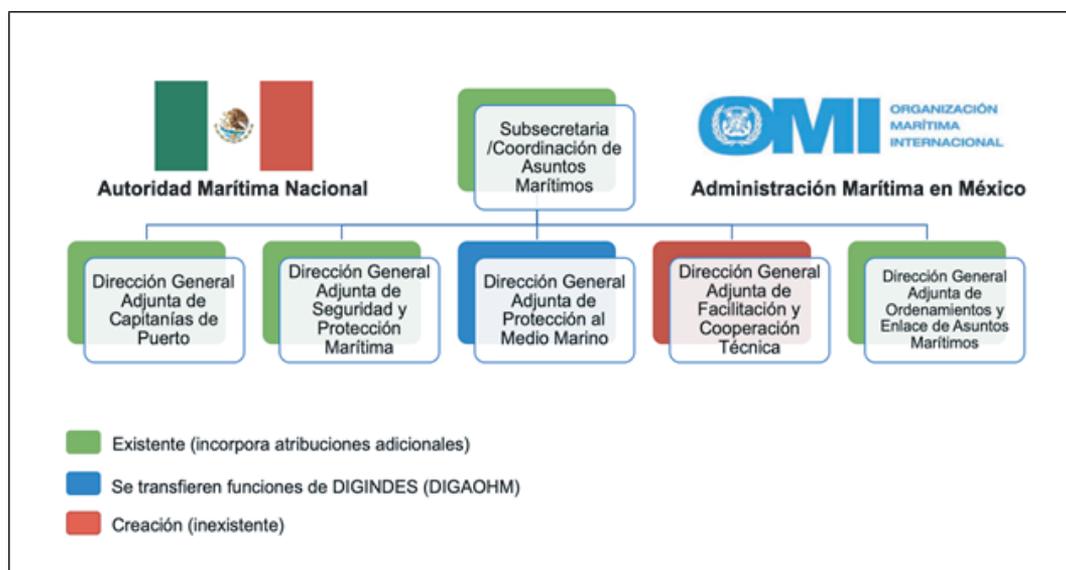
La reingeniería de la SEMAR permitiría organizar y dividir las funciones que administra, tanto en materia militar como civil, tal y como se establece en la reforma de 2019 correspondiente al artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Lo anterior, demandaría tam-

bién la reestructuración de la actual UNICAPAM, la cual pasaría a ser una Subsecretaría o Coordinación General de Asuntos Marítimos con la correspondiente adecuación de su estructura orgánica. Esta actualización conservaría gran parte de la organización existente en la ac-

tualidad. Sin embargo, se vuelve necesario transferir algunas funciones, por ejemplo, de la Dirección General de Investigación y Desarrollo, en particular de la Dirección General Adjunta de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología (DIGAOHM), entre otras. Lo anterior, porque estos y otros temas, tal como la protección al medio ambiente marino son parte de los objetivos principales de la OMI.

De manera similar, se requeriría crear una estructura, inexistente todavía, que permita a la Autoridad Marítima Nacional cumplir con disposiciones de la OMI en materia de Facilitación y Cooperación Técnica. Lo anterior para estar en posibilidad de cumplir con las nuevas funciones que tendría la SEMAR en materia de educación náutica y formación técnica (figura 2).

Figura 2. Propuesta de modificación de la UNICAPAM



Fuente: Elaboración propia.

Tales reformas demandan también la restructura de la Universidad Naval, la cual se encargaría, de igual manera, de capacitar a la gente de mar. Ello a través de la creación de una vicerrectoría adicional a las dos existentes, la cual tendría a su cargo la administración de toda la educación náutica en México, incluyendo

las escuelas náuticas mercantes así como la adquisición y mantenimiento de un buque escuela, tal y como lo dispone el artículo 31 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos. La Universidad Naval evolucionaría a la Universidad Marítima en México, un tema en el que trabaja actualmente la Rectoría.

Se sugiere realizar también una reingeniería de las funciones que tendría la SEMAR para estar en posibilidad de cumplir, en su totalidad, con las disposiciones de los distintos órganos de citado organismo internacional (tabla 1).

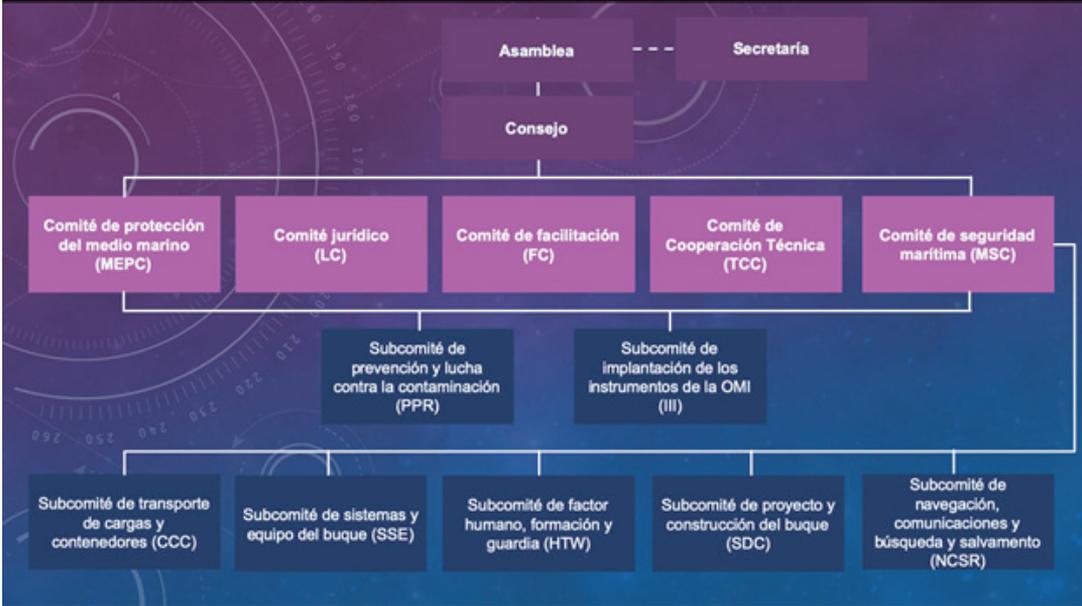
Tabla 1. Reingeniería de funciones de la SEMAR considerando funciones de la OMI

Estructura OMI	Funciones del órgano de la OMI	Reingeniería de SEMAR (Todas las atribuciones en materia de marina mercante)	
Asamblea	Es el principal órgano rector de la Organización. La Asamblea es la responsable de aprobar el programa de trabajo, votar el presupuesto y establecer el régimen financiero de la Organización. La Asamblea también elige el Consejo.	Subsecretaría/Coordinación General de Asuntos Marítimos	
Consejo* (México forma parte de la categoría "C")	El Consejo es el órgano ejecutivo de la OMI y es responsable ante la Asamblea de la supervisión de la labor de la OMI. En el tiempo que media entre periodos de sesiones de la Asamblea, el Consejo desempeña todas las funciones que le corresponden a ésta.	Existente Reingeniería de la UNICAPAM	
Comité de seguridad marítima (MSC)	Es el más alto órgano técnico de la Organización. Está integrado por todos los miembros. Entre sus funciones se incluye: Examinar todas las cuestiones que sean competencia de la organización en relación con ayudas a la navegación, construcción y equipo de buques, dotación desde un punto de vista de seguridad, reglas destinadas a prevenir abordajes, manipulación de cargas peligrosas, procedimientos y prescripciones relativos a la seguridad marítima, información hidrográfica, diarios y registros de navegación, investigación de siniestros marítimos, salvamento de bienes y personas, y toda otra cuestión que afecte directamente a la seguridad marítima. El Comité de seguridad marítima ampliado adopta enmiendas a convenios como el SOLAS y se compone de todos los Estados Miembros, así como de países que sean Parte en los convenios como el SOLAS, aun cuando no sean Estados Miembros de la OMI.	Dirección General Adjunta de Capitanías de Puerto (DIGACAP) Existente (Requiere de reingeniería)	Dirección General Adjunta de Seguridad y Protección Marítima (DIGAPROCMER). Existente (Requiere de reingeniería)
Estructura OMI	Funciones del órgano de la OMI	Reingeniería de SEMAR (Todas las atribuciones en materia de marina mercante)	
Comité de protección del medio marino (MEPC)	Está facultado para examinar toda cuestión que sea competencia de la organización en relación con la prevención y contención de la contaminación del mar, ocasionada por los buques. Especialmente se ocupa de la aprobación y enmienda de convenios y medidas para garantizar su observancia.	Dirección General Adjunta de Protección al Medio Ambiente Marino (DIGAPROMAM) Existente en la DIGAOHM (Se transfieren funciones de DIGINDES y DIGAOHM)	
Comité jurídico (LC)	Está facultado para examinar todas las cuestiones de orden jurídico de la Organización. Desempeña los cometidos que, dentro de su ámbito de competencia, se le asignen para la ejecución de cualquier instrumento marítimo internacional o en virtud de lo dispuesto en el mismo.	Dirección General Adjunta de Ordenamientos y Enlace de Asuntos Marítimos (DIGAOR) Existente (Requiere de reingeniería)	
Comité de Cooperación Técnica (TC)	Examina toda en relación con la ejecución de proyectos de cooperación técnica respecto de los cuales la Organización actúe como organismo de ejecución u organismo cooperador, y cualesquiera otras cuestiones relacionadas con las actividades de la Organización en la esfera de la cooperación técnica.		
Comité de facilitación (FC)	Se ocupa de la labor de la OMI tendiente a eliminar los trámites y el papeleo innecesarios en el ámbito del transporte marítimo internacional, a través de la aplicación plena del Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional de 1965, y de toda cuestión que se plantee en el ámbito de la Organización en relación con la facilitación del tráfico marítimo internacional. En particular, durante el transcurso de los últimos años, la labor del Comité se ha centrado, de conformidad con los deseos de la Asamblea, en lograr un adecuado equilibrio entre la seguridad marítima y la facilitación del comercio marítimo internacional.	Dirección General Adjunta de Facilitación y Cooperación Técnica (DGFACT) Creación (inexistente)	

Fuente: Elaboración propia con información de la OMI, 2019.

Esta propuesta obedece a las nuevas atribuciones con que contaría la SEMAR en materia de marina mercante y educación náutica, así como a los lineamientos que emanan de la estructura actual de la OMI (figura 3).

Figura 3. Estructura actual de la OMI



Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, la OMI agrupa el cumplimiento de sus disposiciones internacionales en cuatro grandes grupos: La seguridad marítima, la protección marítima, la prevención de la contaminación marina originada por los buques y la capacitación de la gente de mar. En ese sentido, la SEMAR, como Autoridad Marítima Nacional, debe velar por el cumplimiento de estos estándares y lineamientos. A continuación se enuncian solo algunos de los retos que no fueron resueltos por la SCT y que enfrentaría

la SEMAR en cumplimiento de sus probables atribuciones como autoridad en materia de marina mercante.

Retos y prospectiva de la AMN en materia de seguridad marítima.

El marco de referencia principal en esta materia es el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS '74). Uno de los temas que adquiere cada vez mayor

atención para cumplir con las disposiciones de la OMI en materia de cambio climático es contar con instalaciones marítimas de energía alternativa. Así lo dispuso el Comité de Seguridad Marítima de la OMI (MSC) en su 96 período de sesiones llevado a cabo del 11 al 20 de mayo de 2016. En esta reunión se decidió incorporar un nuevo capítulo al convenio SOLAS en materia de transferencia segura y eficiente de técnicos que prestan servicio en instalaciones marítimas de energía alternativa (OMI, 2019).

Otro aspecto en el que la OMI está trabajando y que eventualmente dará lugar a disposiciones que serán vinculantes también para México es la ciberseguridad y gestión del riesgo cibernético marítimo con el fin de “proteger al transporte marítimo de amenazas actuales y emergentes” (OMI, 2019, pág. 1). Estos y otros retos son los que tendría que solventar, en su caso, una nueva autoridad en materia de marina mercante en México en materia de seguridad marítima.

Retos y prospectiva de la AMN en materia de protección marítima

La protección marítima no se limita solamente al Capítulo XI-2

del Convenio SOLAS o al Código para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP). Existen instrumentos internacionales de la OMI, en materia de terrorismo marítimo, que no son menos importantes, desafortunadamente, en México, no han recibido la atención que merecen. Estos son el Convenio Internacional para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad en la Navegación Marítima (SUA - 05), y su Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (Protocolo SUA'05), que juntos se conocen como los Protocolos SUA 2005.

En el período octubre-diciembre de 2014 se publicó un artículo, en la revista del Centro de Estudios Superiores Navales, titulado: “Terrorismo marítimo: Un tema por actualizarse en México” (Cerde, 2014, pág. 9). En ese documento se advierte la necesidad de participación de la SEMAR para que México sea parte de los Protocolos SUA 2005. Sin embargo, la situación no es distinta en la actualidad.

Otro tema pendiente en esta materia en México se relaciona con la piratería y los robos a mano armada perpetrados con-

tra los buques. Lo anterior porque la OMI hace una distinción entre estos dos temas, pero en México la legislación nacional no la distingue todavía. Esta diferencia radica en que, mientras la piratería ocurre en el alta mar, los robos a mano armada contra los buques tienen lugar en el mar territorial de un Estado (OMI, 2009).

Para ello, el Estado mexicano, a través de la AMN requiere observar el “Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques” (OMI, 2009, pág. 1), adoptado en la Resolución 1025 (26), por la Asamblea de la OMI el 2 de diciembre de 2009.

Retos y prospectiva de la AMN en materia de prevención de la contaminación marina originada por los buques

El instrumento principal en este rubro es el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques (MARPOL '73/78), el cual se compone de seis anexos. México es parte solo de tres de ellos. Por lo anterior, la AMN tiene que establecer los mecanismos de coordinación necesarios con el fin de que el Estado mexicano esté en posibilidad de adherirse a los otros tres restantes (figura 4)

Figura 4. Estatus actual del Convenio MARPOL 73/78 en México

Anexo	Nombre	Estatus en México
I	Reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos.	En vigor
II	Reglas para prevenir la contaminación por sustancias nocivas líquidas transportadas a granel.	Publicado en el DOF el 7-8 de febrero de 1992
III	Reglas para prevenir la contaminación por sustancias perjudiciales transportadas por mar en bultos.	México no es Estado Parte
IV	Reglas para prevenir la contaminación por las aguas sucias de los buques.	
V	Reglas para prevenir la contaminación por las basuras de los buques.	En vigor Publicado en el DOF el 29 de octubre de 1998
VI	Reglas para prevenir la contaminación atmosférica ocasionada por los buques.	México no es Estado Parte

Fuente: Elaboración propia (OMI, 2002).

Retos y perspectiva de la AMN en materia de capacitación de la gente de mar

La educación náutica es uno de los nuevos retos que tendría la SEMAR como AMN. Ello requiere observar el Convenio Internacional Sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW'78), así como sus enmiendas de 1995 y 2010. De igual manera, tendría a cargo la administración de las escuelas náuticas del país.

De poco sirve estar a cargo de la educación náutica en México si no se cuenta con un buque mercante en el que los alumnos realicen sus prácticas. El primer párrafo del artículo 31 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos demandaría, ahora a la SEMAR como AMN, lo siguiente:

La Educación Náutica, es de interés público, por lo que la Secretaría organizará e impartirá directamente la formación y capacitación del personal de la Marina Mercante, con planes y programas de estudios registrados ante la Secretaría de Educación Pública, deberá contar con un buque escuela con la tecnología didáctica necesaria y actualizada para el cumplimiento de sus objetivos (LNCM, 2016, pág. 14).

Sería imperativo cumplir puntualmente con esta disposición y, para ello, habría que tomar en consideración los estándares

de la OMI. Con algunas excepciones, un buque de más de 20 años de servicio se considera como buque subestándar y está sujeto a detención por parte de los inspectores del Estado Rector del Puerto de cualquier Estado. Además, un buque de esta edad difícilmente está en condiciones de cumplir con los estándares, cada vez más elevadas, de los buques que realizan comercio marítimo internacional.

La AMN no solo tendría la responsabilidad de contar con un buque escuela que reúna los altos estándares de la OMI, este es el requisito mínimo a cumplir. También sería responsable de poseer con una flota mercante que permita al Estado mexicano desarrollar su comercio marítimo en el mundo. La flota con la que cuente el Estado mexicano debe ser moderna y competitiva para estar a la altura de las demandas internacionales.

Retos y perspectiva de la AMN en otras materias de la OMI

Existen materias adicionales de la OMI en las que el Estado mexicano debe también actualizarse. Por ejemplo, en materia de indemnización de daños ante un incidente o accidente marítimo,

por mencionar solo uno de ellos. En junio de 2015 entraron en vigor enmiendas para incrementar los límites de responsabilidad del Protocolo de 1996 que enmienda el Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo, 1976. Aunque México es parte del Convenio de 1976, aún no es parte de este importante Protocolo de 1996 en el que la cantidad que se exige por la pérdida de vidas ante un accidente marítimo asciende de manera considerable (OMI, 2019).

Conclusiones

Como resultado de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y las enmiendas que ha realizado la OMI derivadas de este acontecimiento, en México la participación de la SEMAR, en estas materias, se ha incrementado de manera paulatina y constante. Ello se vio reflejado en la primera reforma integral que se realizó el 26 de diciembre de 2013 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos. Citada reforma fue un primer paso para la siguiente actualización que se efectuó a estas mismas leyes el 19 de diciembre de 2016, en la que se faculta a la SEMAR para ejercer la AMN.

A pesar de lo anterior, el ejercicio de la autoridad en materia de marina mercante quedó dividido entre la SEMAR y la SCT, provocando con ello duplicidad de funciones, dispendio de recursos y confusión en los particulares en cuanto al ejercicio de la Autoridad.

Lo anterior dio lugar a una modificación legislativa adicional a través del proyecto de **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de La Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de La Ley de Puertos (semar, 2019).**

De publicarse esta reforma la SEMAR sería la única Autoridad en México, también en materia de marina mercante y educación náutica, evitando con ello el conflicto de duplicidad de funciones que existe en la actualidad con la SCT.

Este trabajo tiene un enfoque histórico que muestra la evolución y participación que ha tenido la SEMAR hasta, de ser el caso, habérsele otorgado el ejercicio pleno de la AMN, incluyendo la administración de la totalidad

de la marina mercante y la educación náutica en México. Lo anterior incluye una línea de tiempo en la que se muestran los acontecimientos más representativos que ha tenido la SEMAR con una prospectiva al 2021-2022 ya que en este año México se someterá a una auditoría obligatoria por parte de la OMI.

De igual manera, se incluyen propuestas de reestructuración y reingeniería de funciones de esta Dependencia para estar en posibilidad de cumplir adecuadamente con las atribuciones adi-

cionales que tendría de acuerdo con los lineamientos de este organismo internacional. Por este motivo, se mencionan también algunos ejemplos de los retos y prospectiva que tiene la AMN en materias de seguridad marítima, protección marítima, prevención de la contaminación marina originada por los buques, capacitación de la gente de mar y otras materias afines. Lo anterior para que el Estado mexicano esté en posibilidad de cumplir con los estándares mínimos que demanda la OMI, a través la Autoridad Marítima Nacional.

Bibliografía

Ballado, J. L. (20 de noviembre de 2013). Almirante. (R. E. Cerda, Entrevistador)

Cerda, R. E. (octubre-diciembre de 2014). Terrorismo marítimo: Un tema por actualizarse en México. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 35(4), 9-16.

CESNAV. (23 de octubre de 2019). Centro de Estudios Superiores Navales. Obtenido de Especialidad en Derecho del Mar y Marítimo: https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/links_acc_progr/derecho_mar_site/edmm_index.html

CESNAV. (24 de octubre de 2019). Doctorado en Administración Marítima y Portuaria. Obtenido de Centro de Estudios Superiores Navales: https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/links_acc_progr/doctorado_damp_site/doctorado_damp_index.html

CNN. (2 de septiembre de 2019). CNN. Obtenido de US Terrorist Attacks Fast Facts: <https://edition.cnn.com/2013/04/18/us/u-s-terrorist-attacks-fast-facts/index.html>

CUMAR. (21 de abril de 2014). REGLAMENTO del Centro Unificado para la Protección Marítima y Portuaria. México.

DIGECAPAM. (03 de 03 de 2017). ACUERDO Secretarial Núm. 14, mediante el cual se dispone que a partir del 1 de marzo del presente se crea la Dirección General de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos, dependiente orgánica, operativa y administrativamente de la Subsecretaría de Marina. México.

IMO. (21 de septiembre de 2018). IMO MEMBER STATE AUDIT SCHEME Progress report on the implementation of the Scheme - Note by the Secretary-General. Londres, United Kingdom.

IMO. (24 de octubre de 2019). International Maritime Organization (IMO). Obtenido de IMO Member State Audit Scheme (IMSAS): <http://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/default.aspx>

LEN. (12 de marzo de 2019). Ley de Educación Naval. México, México.

LNCM. (19 de diciembre de 2016). México.

LOAM. (19 de 05 de 2017). Ley Orgánica de la Armada de México. México.

LVZMM. (17 de enero de 2014). Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas. México.

MOSM. (20 de febrero de 2018). Manual de Organización de la Secretaría de Marina. México.

MoU. (27 de septiembre de 2018). Memorando de entendimiento sobre cooperación técnica entre la Secretaría de Marina de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización Marítima Internacional.

Muñiz, C. O. (05 de enero de 2018). Almirante. (R. E. Cerda, Entrevistador) OMI. (2002). Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78). Londres, Reino Unido.

OMI. (2 de diciembre de 2009). Código de prácticas para la investi-

gación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques. México.

OMI. (6-15 de noviembre de 2010). Plan voluntario de auditorias de los Estados miembros de la Organización Marítima Internacional (OMI)-Borrador de informe provisional. México.

OMI. (28 de octubre de 2019). Comité de seguridad marítima (MSC), 96° periodo de sesiones, 11 a 20 de mayo 2016. Obtenido de Organización Marítima Internacional (OMI): <http://www.imo.org/es/MediaCentre/MeetingSummaries/MSC/Paginas/MSC-96th-session.aspx>

OMI. (24 de octubre de 2019). Organización Marítima Internacional (OMI). Obtenido de Estructura de la OMI: <http://www.imo.org/es/About/Paginas/Structure.aspx>

OMI. (28 de octubre de 2019). Organización Marítima Internacional (OMI). Obtenido de Se incrementan los límites de responsabilidad en virtud del Protocolo LLMC 96: <http://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Paginas/24-LLMC-limits.aspx>

Protocolo GC. (6 de abril de 2018). PROTOCOLO de Actuación del Personal Naval en Funciones de Guardia Costera. México.

Ramírez, M. C. (3 de abril de 2016). Almirante. (R. E. Cerda, Entrevistador)

RISM. (16 de junio de 2017). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. México.

RLNCM. (04 de 03 de 2015). Reglamento de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos. México.

RRPPP. (2003). Repertorio de recomendaciones prácticas sobre protección en los puertos. Ginebra.

SCT. (11 de febrero de 2004). ACUERDO por el que se dan a conocer las Enmiendas adoptadas al Anexo del Convenio Internacional para

la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974. México.

SEMAR. (26 de diciembre de 2013). Decreto por el que se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos. México.

SEMAR. (31 de marzo de 2014). ACUERDO Secretarial número 039 por el que se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP), en diferentes puertos marítimos de la República Mexicana, a partir del 1 de abril de 2014. México.

SEMAR. (23 de julio de 2015). DECRETO por el que se crea la Universidad Naval como unidad administrativa de la Secretaría de Marina. México, México.

SEMAR. (19 de diciembre de 2016). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos. México.

SEMAR. (2 de octubre de 2019). DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE LA LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMOS Y DE LA LEY DE PUERTOS. México.

SEMAR. (noviembre de 2019). Libro: Derecho Marítimo Internacional. 20-25. México.

SEMAR-SCT. (1 de junio de 2009). Acuerdo de colaboración que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Marina para dotar a las Capitanías de Puerto de una efectiva capacidad operativa. México.

UNAPROP. (17 de 09 de 2018). ACUERDO Secretarial número 333 mediante el cual las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP) tienen como misión el realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones de guardia costera dentro de los recintos. México.