

# Los puertos nacionales: Instalaciones estratégicas de México

## Resumen

**E**l manejo del concepto de seguridad y protección se ha convertido en una necesidad indispensable en el mundo actual que permea todos los ámbitos de la vida. A nivel internacional, se han identificado como amenazas más comunes y de mayor impacto, al terrorismo y a la delincuencia organizada transnacional, cuyo accionar puede poner en riesgo la estabilidad de cualquier país, con el daño colateral regional correspondiente. En este tenor, también se ha reconocido que la procuración de la seguridad entre países no puede hacerse aisladamente 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.

La posición geográfica y el constante intercambio comercial entre México y sus vecinos del norte, han obligado a México a adoptar diversas posturas con el fin de buscar el

mejor punto de coincidencia que beneficie al país y que, a su vez, no sea motivo de discordia con la esfera regional, en particular con EE. UU. Las actuales condiciones del entorno de seguridad global, hacen un llamado especial al entorno marítimo y portuario como áreas e instalaciones que revisten vital importancia. En especial, los puertos y las estructuras que los integran se han convertido en un foco de atención debido a su indudable participación en el comercio de insumos que se realiza a través de ellos y por los efectos negativos que tendría una situación de emergencia en los mismos.

Si la seguridad marítima y protección portuaria han tomado un auge tan especial ante las nuevas amenazas ¿Por qué México no considera los puertos como instalaciones estratégicas? Este documento argumenta que la importancia de los puertos nacionales se equipara con cualquier otra instalación de carácter estratégico como las petroleras o de generación eléctrica, de igual forma se manifiestan inconsistencias en la legislación mexicana respecto a la apropiada definición de términos para registrar la categoría de estratégico y que existe una real

necesidad de elevar su rango para otorgarles el nivel de protección que requieren.

## **Palabras clave**

México, Estados Unidos de América, Canadá, puertos, protección y seguridad, terrorismo, delincuencia organizada transnacional, instalaciones estratégicas.

## **Abstract**

The use of the concept of security has become an indispensable necessity in the current world that permeates all areas of life. At the international level, terrorism and transnational organized crime have been identified as the most common and most impacting threats, whose actions may jeopardize 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 USA. The current conditions of the global security environment, make a special call about facilities that are of vital importance, where ports and their infrastructures have become a focus of attention due to commercial dependence, transportation of inputs through them and by the negative effects nationwide that an emergency situation would have on them.

If maritime and port safety and security have taken such a special boom in the face of new threats, why doesn't Mexico consider ports as strategic facilities? This document argues that the importance of national ports is equated with any other strategic installation such as oil or power generation, in the same way inconsistencies in Mexican legislation regarding the appropriate definition of terms to register the category of strategic and, that there is a real need to raise their rank to grant them the level of protection they require.

## **Keywords**

Mexico, United States of America, Canada, ports, safety and security, terrorism, transnational organized crime, strategic facilities.

## **Currículum**

Capitán de Navío de la Armada de México, egresado de la Heroica Escuela Naval Militar, ha cursado la Maestría en Administración Naval y en Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), así como la Maestría en Análisis de Defensa de la Escuela Naval de Posgrado de la Marina de los EE. UU. (NPS). Actualmente es Subdirector de Investigación del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México (ININVESTAM) y cursa el Doctorado en Administración Marítima y Portuaria.

El autor de este artículo, hace del conocimiento de los editores, que el presente manuscrito es original y de mí 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.

## **Domicilio laboral**

Ininvestam, Calzada de la Virgen no. 1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, Coyoacán, C.P. 04800, Ciudad de México.  
ernesto.encinas@yahoo.com

## **Introducción**

El desequilibrio del contexto de seguridad que vive este siglo XXI fue un escalamiento dramático a nivel mundial detonado por los ataques terroristas a EE. UU. en septiembre de 2001 (9/11). El impacto emocional, financiero, político, social y militar que tuvo, ocasionó que todos los países, en mayor o menor medida, aumentaran sus preocupaciones por el estatus de las condiciones de seguridad de su entorno geográfico; de hecho, el perímetro geográfico inmediato de los países es uno de los factores de mayor influencia cuando se cuestiona si la seguridad nacional es apropiada frente a los diversos riesgos y amenazas.

Si a lo anterior se le agrega que la globalización ha jugado un papel clave en la interconexión mundial que ha abierto nuevas fronteras en conjunción con los desarrollos tecnológicos de comunicación internacional, entonces se tiene un escenario en el

que la aldea global se mantiene constantemente comunicada acortando las distancias y potenciando el intercambio comercial y cultural, considerados prácticamente indetenibles.

La propia globalización, con todos los beneficios que se puedan enumerar para el comercio internacional, ha sido también un canal de difusión para exportar amenazas, haciendo crecer los niveles de riesgo en los países. Este efecto no debe asumirse como definitivo, pues siempre existirán medidas de contención y prevención para reducirlos o minimizarlos y dentro de este proceso, es de vital importancia establecer límites y aplicaciones de los diversos conceptos que se utilizan cuando se habla de seguridad o protección a fin de evitar su equivocado o indiscriminado empleo.

La posición geográfica de México en el mundo le da múltiples ventajas, en especial en cuanto a su conectividad marítima ocupando el lugar número tres entre los países de Latinoamérica y el 23 a nivel mundial (UNCTAD, 2018) con cinco principales puertos nacionales: Veracruz, Ver., y Altamira, Tamaulipas, en el Golfo de México; Manzanillo, Colima; Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Ensenada, Baja California, en el Océano Pacífico. Estos puertos, más la participación de otros del Sistema Portuario Nacional aportaron en 2018, el 31.6% del transporte de carga solo superado por el terrestre carretero con dirección hacia EE. UU. con 55.5% (SCT, 2019).

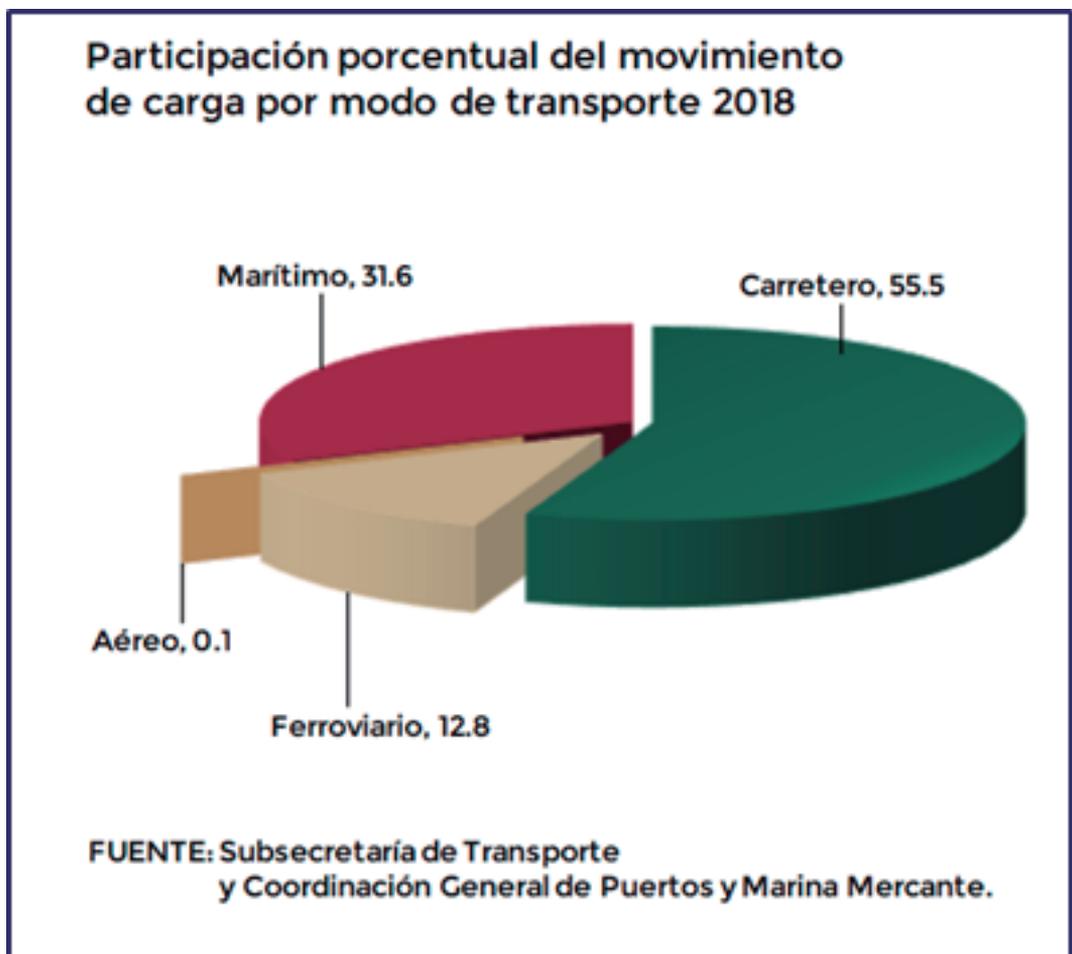
Figura 1  
Los cinco puertos más desarrollados de México en el ámbito comercial



Fuente: iContainers.com

En este escenario, los puertos mexicanos se elevan como protagonistas, no solo por su participación e influencia en el ámbito económico y comercial de México, sino también porque se han convertido en puertas de entrada para actividades ilícitas que los mantiene constantemente en una situación de estrés hacia el interior del recinto portuario y su periferia.

Figura 2



Fuente: iContainers.com

Estas variables, entre otras, vinculan la importante existencia de los puertos mexicanos a otros elementos de influencia para el fortalecimiento de la seguridad nacional del país. Dicho de otra forma, la potencial interrupción de sus actividades o la ruptura de la cadena de suministros en el entorno social ciertamente podrían provocar serios inconvenientes con afectaciones económicas, sociales y políticas. Los puertos, en tal sentido, no pueden desligarse de su influencia en aspectos relevantes del diario acontecer nacional y deberían ser expuestos como instalaciones estratégicas. Pero esto no ha sucedido, por lo que es propio interrogarse ¿Por qué no considerar a los puertos como instalaciones estratégicas?

Tal designación les otorgaría una posición distintiva dentro de la administración federal y en consecuencia, generaría un mayor interés a los ojos del gobierno y la autoridad marítima nacional.

Ante esta disyuntiva, cabe resaltar que cuando se habla de seguridad nacional o de afectaciones a la misma en México, existe una extraña tendencia por utilizar de forma indistinta el concepto aplicándolo a problemas de carácter social, problemas

locales de delincuencia común e inclusive en situaciones que involucran desastres naturales, sin que éstos tengan una injerencia real en la seguridad nacional de México. La ausencia de una observancia objetiva y realista de forma involuntaria, si así se quiere ver, suele tener la intención de sublimar el nivel de importancia de un problema o como un medio para llamar la atención de la audiencia a la que se dirige el mensaje.

Lo cierto es que la seguridad nacional es el más elevado nivel de seguridad de un país, su preservación es la prioridad número uno para garantizar su permanencia y existencia. En efecto, existen múltiples elementos y amenazas que la pueden afectar o poner en riesgo desde el punto de vista de los cuatro campos del poder; empero, en un sentido estricto, lo más importante dentro del esquema de probabilidades que pueden poner en peligro la existencia del país está el identificar y prevenir objetivamente en qué momento determinadas circunstancias o eventos han cruzado el límite permisible y alcanzan la categoría de amenaza o riesgo a la seguridad nacional.

Esto requiere de un ejercicio analítico y metódico de alto ni-

vel, con conocimiento de causa, que proponga un estudio de los factores que intervienen para evaluar las circunstancias que se definan como amenazas o riesgos y este ejercicio es la parte más importante cuando se habla de seguridad nacional.

Aunque se considera innecesario enumerar las amenazas establecidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), si es indispensable hacer una evaluación sobre cuáles de estos enunciados representan realmente una amenaza a la "integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano" (LSN, 2005, p. 1), es decir, aquellas situaciones o efectos que pongan en peligro la existencia misma del país, tal como lo establece la misma legislación. De las que se incluyen en esta ley, la que corresponde al inciso XII es definitivamente de alta relevancia, misma que se enuncia como: "actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos" (LSN, 2005, p. 2).

Léase correctamente, "infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos", que en este caso seguramente

están asociados a los servicios de energía eléctrica, el suministro de petróleo, gasolinas y sus derivados, y probablemente, otros servicios que son también necesarios como la conexión carretera o ferroviaria.

Ahora bien, el presente trabajo está encaminado a establecer los motivos por los que los puertos marítimos debieran ser incluidos dentro del concepto estratégico, o descubrir posibles factores que se contraponen con esta noción, por lo que es menester tener perfectamente definido lo que el término implica o significa. En este sentido, cabe preguntarse en primer lugar ¿Qué se debe entender por infraestructura de carácter estratégico? o si es necesario adoptar un nuevo concepto que sea homogéneo.

Este es el primer paso en este estudio, a lo largo del mismo se observará que existen múltiples concepciones similares o que se asumen como tales, de la idea de infraestructura estratégica o estructura que serán desglosados y explicados. De igual forma, se plantean los escenarios de seguridad, riesgos y amenazas que se enfrentan en la realidad actual.

Aunado a lo anterior, se pretende promover el pensamiento

analítico del lector para ampliar su visión acerca de los puertos marítimos en México y observar más allá de solo una instalación comercial con un incesante movimiento de personal interactuando con buques de carga. Para percibir los puertos con un sentido de pertenencia y aprecio haciendo germinar la semilla interna que todos los mexicanos llevan para crear una conciencia de protección hacia un bien nacional que es de todos los mexicanos.

Finalmente, contribuir a modificar la percepción de pseudo confort que se tiene respecto a la protección marítima y portuaria por conjeturas ficticias de que México está exento de ser víctima de actos de terrorismo y sabotaje, y aceptar que en realidad el país se encuentra en una posición geográfica altamente vulnerable y expuesta.

## **Desarrollo**

### **La nueva visión de seguridad post 9/11**

A través de una mirada retrospectiva de los últimos 30 años, se pueden distinguir dos eventos relevantes que sobresalen por los fuertes efectos que tuvieron a nivel mundial; el primero llegó en

el año de 1989 con la caída del muro de Berlín, marcando el fin de la supuesta Guerra Fría y la subsecuente disolución de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Aunque el suceso se verificó físicamente en Europa con una inicial euforia por la unificación de las dos Alemani- as, también definió un partea- guas cambiando los paradigmas hacia la forma de ver la seguridad internacional. Le siguieron una serie de transformaciones de influencia internacional, entre ellas, se incluyó la idea de reducir el énfasis otorgado al poder mili- tar para tratar los asuntos de seguridad entre Estados, a cambio de la adopción de un entorno de supuesta paz que promoviera el intercambio comercial bajo la in- fluencia del poder económico y la globalización, asumiendo esto como una política que serviría para que los países alcanzaran una suerte de seguridad de for- ma automática (Kilroy, Rodríguez Sumano, & Hatalay, 2017).

Cuando apareció la idea de la globalización, llegó con una nue- va postura que se extendió rápi- damente en el mundo a través de una fuerte orientación hacia nuevas áreas de oportunidad dentro del campo económico, se abrió el camino para que el intercambio comercial mundial

repuntara y se hiciera con mayor conectividad, más expedito y competitivo. De forma abrupta, el escenario se había modificado en aspectos vitales de seguridad dando lugar a una ideología que propagaba, de alguna forma, la paz mundial y el libre comercio.

Si la Guerra Fría había terminado y EE. UU. volvía a ser el único poder hegemónico, entonces ¿Qué razones podían sostener la existencia de grandes contingentes militares? La lógica decía que habría que disminuir sustantivamente estos efectivos, presupuestos, asignación de recursos y otros gastos asociados. Por desgracia, este pensamiento, si acaso existió, tuvo un efímero auge y duró muy poco. La incertidumbre nuclear generada a lo largo de la Guerra Fría fue reemplazada por una serie de “nuevas amenazas a los intereses nacionales de Estados Unidos” (Hossein-Zadeh, 2011) ahora con la mirada puesta en actores ‘no estatales’ representados en la personalidad de “...Estados radicales, el terrorismo global y la militancia del Islam” (Hossein-Zadeh, 2011) quienes se convertirían en los nuevos enemigos del mundo democrático.

El fin de la Guerra Fría significó un grito de victoria para EE. UU. y sus

aliados, en los años que siguieron entre 1990 y 2001, el escenario mundial se fue adaptando a la nueva realidad y se impulsaron los lazos comerciales entre países bajo el auspicio de la globalización; sin embargo, el efecto de la disolución de la URSS trajo consigo desestabilización regional con guerras como la de Croacia por su independencia o la guerra civil de Georgia; a pesar de ello, había mayor expectativa por los beneficios globales que los bemoles que se pudieran generar.

México, como vecino inmediato de EE. UU., aprovechó la oportunidad para mejorar las relaciones comerciales a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés)<sup>1</sup> que fue un importante motor en el intercambio comercial. Aunque hay que mencionar que desde mucho antes del TLCAN, la interacción comercial, particularmente entre México y EE. UU., ha sido siempre privilegiada.

A pesar de que el entorno global se mostraba favorable, las nuevas amenazas que EE. UU. había predicho, por así decirlo, tuvieron su punto de inflexión durante el ataque terrorista al World Trade Center (WTC) de Nueva York y otros puntos estratégicos el 11

<sup>1</sup> El TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994.

de septiembre de 2001. Este es el segundo evento trascendental de la historia reciente que nuevamente dio un giro inesperado a la percepción de seguridad mundial.

El 9/11, tan dramático, impactante, televisado y repetido un millar de veces en todo el mundo, cambió la dinámica de la seguridad mundial. Esta acción fue vista por EE. UU. como algo imperdonable, solo comparable con el ataque de Pearl Harbor.

Así, se dio inicio a un proceso de reconfiguración interna en el país del norte para modificar sus estructuras gubernamentales al tiempo que, de forma externa, proclamaba su guerra contra el terrorismo que arrastró nuevamente al mundo hacia una nueva era, la era del terrorismo.

A partir de ese momento, EE. UU. ha impulsado múltiples iniciativas internacionales para mantener la dinámica del comercio, entre ellos el marítimo, dentro de un ambiente seguro, algunas de forma bilateral como la Iniciativa de Protección de Contenedores (Container Security Initiative, CSI), implementada en 2002 y que incorpora tres elementos centrales: 1) Identificar contenedores de alto riesgo; 2) Pre

inspeccionar y evaluar contenedores antes de ser embarcados (lugar de origen) y 3) Utilización de tecnología para pre inspeccionar contenedores de alto riesgo para garantizar que la inspección se pueda hacer rápidamente sin ralentizar el movimiento del comercio, este sistema ha permitido que actualmente se inspeccione el 80% de la carga contenerizada que llega a EE. UU. (DHS, 2019).

Otras más han sido auspiciadas por la Organización Marítima Internacional (OMI) para promover la cultura de la seguridad y la protección de cargas, buques y puertos, como el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP). Estos y otros instrumentos han contribuido a mejorar las condiciones de protección marítima y portuaria en el mundo y en particular para EE. UU. ya que es el consumidor número uno del planeta y necesariamente requiere de enormes cantidades de insumos que provienen de otros países.

La nueva idea de seguridad mundial ahora se sustentaba en la amenaza terrorista. Con múltiples aristas y consecuencias que se extendieron a los puertos marítimos debido a los grandes flujos

de mercancías provenientes de todos los rincones de la tierra. Esta idea fue transpolada a todos los países que comerciaban a través del mar y, de una u otra forma, tuvieron que hacerse ajustes para cumplir con las exigencias impuestas. México, como uno de los principales proveedores de EE. UU. indudablemente, quedó atrapado por estos requerimientos y de esta forma tuvo que incorporarse a las iniciativas de protección y seguridad.

## **La geografía de América del Norte, amenazas y riesgos comunes**

La cercanía geográfica de México con EE. UU. siempre ha sido un importante factor de influencia en todos los ámbitos. Cuando EE. UU. inició su campaña para ganar aliados en contra del terrorismo, la confluencia de sus vecinos inmediatos era más que obvia, la doctrina de seguridad de EE. UU. en palabras del Dr. Raúl Benítez (2005) "implica la cooperación con gran cantidad de países del mundo, pero en primera instancia con sus vecinos y socios comerciales" (Benítez Manaut, 2005, pág. 33). De hecho, la geografía de América del Norte y el interminable intercambio comercial, presentan un escenario que exige fusionar dos aspectos alta-

mente 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 puede volverse una aventura peligrosa y es un hecho indiscutible que el fenómeno comercial no se detendrá, lo que obliga a observar seriamente todos los ángulos de los riesgos y amenazas que pongan en peligro la estabilidad de estas actividades.

Ahora bien, dentro del compartimentaje de América del Norte, cada país observa las amenazas desde diferentes puntos de vista. Para EE. UU. y Canadá las relacionadas con el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional (DOT)<sup>2</sup> tienen ese orden de importancia, en cambio para México es el orden inverso. Aunado a lo anterior, hay que objetivar que, de los tres países, México es el más distante de las políticas exteriores de estadounidenses y canadienses dentro de la esfera de la seguridad internacional.

En el entendido que el 9/11 cambió el escenario regional para todos y que la conexión de México con EE. UU. va más allá de solo lo geográfico, es indudable asumir que México es un poten-

<sup>2</sup> 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.

cial objetivo de agresiones a diversas instalaciones o puede ser usado como país de tránsito hacia el norte, como regularmente ocurre con migrantes y el tráfico de drogas. En consecuencia, se presenta una obligación de facto para que México dirija sus esfuerzos de seguridad y protección física de las instalaciones mexicanas de mayor relevancia, aquí es importante considerar que los puertos deben estar contempladas entre ellas.

De esta forma se resguardan los bienes nacionales y de manera colateral se contribuye con la seguridad regional, pero, sobre todo, con la propia. Por ejemplo, como respuesta inmediata después del 9/11, en México se reforzaron destacamentos militares de seguridad dentro de refinerías y plataformas petroleras en la Sonda de Campeche principalmente, considerando que existía una probabilidad de que se extendieran acciones terroristas hacia las mismas.

Sin embargo, la realidad es que en la psique política y del ciudadano común, México no es un país propenso a ser sujeto de un ataque terrorista o similar a lo que le sucede a EE. UU., la sola idea suena descabellada para algunos y se ve como algo ver-

daderamente remoto; pero, las condiciones de seguridad y estabilidad que se presume existen pueden modificarse más rápido de lo que se piensa y en la actualidad no existe ningún mecanismo que pueda garantizar que México u otro país puedan ser víctimas de un atentado terrorista o de sabotaje.

Esta actitud de desdén solo abre el abanico de posibilidades para acciones que se extienden hasta el ámbito criminal y debe ser preocupante pues, aun a sabiendas de que existe la posibilidad de daño a instalaciones de carácter estratégico, se omite asumir posturas más firmes en cuanto a su protección, eventualmente esto podrá tener implicaciones directas e indirectas para el país víctima y sus vecinos.

En todo este contexto, EE. UU. sigue siendo el referente y ha sido el promotor número uno de múltiples acciones de prevención a través de una vigilancia exhaustiva, registro y revisión de personas y bienes, entre otras medidas que se han adoptado. Por ejemplo, EE. UU. maneja un hipotético escenario de dimensiones catastróficas específicamente contra instalaciones portuarias. El supuesto plantea la introducción clandestina de un artefacto

nuclear o bomba sucia<sup>3</sup> dentro de un contenedor de carga o a bordo de un buque y su detonación en territorio estadounidense. Otra versión 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.; ambas situaciones presentan un devenir que nadie desea enfrentar. La hipótesis ha sido tomada con extrema seriedad y preocupación en el gobierno estadounidense, un país que cuenta con 350 puertos comerciales y alrededor de 95 mil millas de línea de costa y aguas interiores (Bodenheimer, 2003).

Como una acción de respuesta a lo antes planteado, en 2006, el congreso de EE. UU. emitió la Ley de Seguridad y Responsabilidad para Todos los Puertos (SAFE Port Act of 2006 ),<sup>4</sup> donde se ordena que la totalidad de contenedores que ingresan o salen de EE. UU. deben ser escaneados, una tarea verdaderamente titánica y prácticamente imposible, al menos por el momento. Esta ley “originalmente programada para ser implementada [en 2012], fue aprobada [...] por la preocupación de que terroristas pudieran usar contenedores para contrabandear armas nucleares, ma-

teriales radiológicos, explosivos o de sus propios combatientes a Estados Unidos para un ataque” (Gruenert, 2016).

A pesar de ello, la entrada en vigor de esta ley ha sido pospuesta varias veces a solicitud del Departamento de Protección<sup>5</sup> de la Patria (Department of Homeland Security, DHS) por diversas causas, principalmente de presupuesto, por lo que EE. UU. ha debido recurrir a una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales con otros países para implementar medidas preventivas que reduzcan el riesgo de que un escenario de tales dimensiones suceda.

Además de la CSI antes mencionada, probablemente considerado el instrumento más fuerte en este rubro, existe la Asociación Aduanera y Comercial Contra el Terrorismo (Customs Trade Partnership Against Terrorism, CTPAT) que conjunta a comerciantes internacionales dándoles la categoría de ‘bajo riesgo’ por lo que reciben tratamiento excepcional para el ingreso de sus mercancías. Estos programas componentes de otros tantos, son manejados por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU. (Customs and Border Protection, CBP), son enteramente voluntarios y están encamina-

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

4 Security and Accountability For Every Port Act of 2006.

5 Algunos autores traducen DHS como Departamento de Seguridad de la Patria: sin embargo, el término security se traduce como protección y seguridad como safety.

dos a establecer relaciones con la comunidad comercial mundial para “fortalecer las cadenas de suministro internacionales y mejorar la seguridad fronteriza de los Estados Unidos” (U.S. CBP, 2018). El sistema establece que “CBP puede proporcionar el más alto nivel de seguridad de carga solo a través de una estrecha cooperación con los principales interesados de la cadena de suministro internacional” (CBP, 2019).

Actualmente CTPAT ha certificado más de 11,400 agremiados en diferentes rubros comerciales alrededor del mundo, entre ellos se incluyen operadores y terminales portuarias, navieras internacionales, transportes de mercancías por carretera y ferrocarril que se mueven desde México a EE. UU. El propósito del acuerdo se enfoca en “proteger la cadena de suministro, identificar brechas de seguridad e implementar medidas de seguridad específicas y mejores prácticas” (CBP, 2019) y representa otorgarle al comerciante extranjero un estatus de confianza por encima del estándar en sus procesos de importación y exportación, con una muy considerable disminución en el número de inspecciones, que se traduce en reducción de los tiempos, acceso a carriles de rápido intercambio en movimien-

tos terrestres, recibir una variedad de cursos y entrenamiento, entre otros. Todo lo que un exportador de mercancías hacia EE. UU. desea obtener.

Es decir, ante la enorme demanda de mercancías de la sociedad estadounidense y la necesidad mundial comercial por entregarlas, EE. UU. ha establecido sus propias reglas de operación para todo aquel que desea ingresar bienes por sus puertos y fronteras. Aquel exportador que no esté conforme con estos estatutos, simplemente tendrá que sujetarse a los procesos regulares que, en la mayoría de los casos, extienden considerablemente el tiempo de sus operaciones. En el caso de México las opciones son aún más limitadas, por no decir que no hay otras, obligado por sus compromisos bilaterales y necesidades de exportación, no puede excusarse de estos acuerdos y sistemas pues EE. UU. representa el principal destino del comercio nacional.

Los puertos estadounidenses, al igual que sus aeropuertos representan las principales puertas de entrada al país. Ambos tienen una elevada connotación de importancia en asuntos de seguridad nacional. Por ejemplo, hay que 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), simultáneamente se desplegaron múltiples unidades de la Guardia Costera para protección de los más importantes. Debe entenderse que, en las condiciones presentes, independientemente de la estructura final que vaya a tener el nuevo TLCAN, ahora llamado T-MEC o USMCA, el intercambio comercial va a continuar, de hecho, en tanto no se apruebe la nueva versión de tratado, el anterior continúa vigente. Existe tal cantidad de elementos de influencia en esta interdependencia comercial regional, que es una actividad prácticamente imparable que mantendrá su momentum permanentemente.

Para México se puede decir que esta ‘convivencia’ comercial actualmente se desarrolla en un ambiente en el que, como nunca antes, los tres países de la región viven un escenario internacional con múltiples problemas y amenazas comunes y ante esta consideración, obligadamente, deben buscar sus puntos de concurren-

cia a pesar de las diferencias. Tal circunstancia debiera representar para México una ventana de oportunidad en lugar de un obstáculo, de tal forma que las opciones que se presentan para mejorar la relación comercial, debidamente asociada con seguridad y protección, pueden promover una nueva ‘cultura de la seguridad regional’ que involucre a México de forma más activa y con mayor atención hacia las condiciones en que operan los puertos mexicanos.

Esta postura implica que el país asuma un verdadero papel responsable con acciones contundentes, planeadas para ser ejecutadas en tiempo actual y prospectivo considerando los diversos escenarios de riesgo y amenaza. Acciones decisivas con presencia armada encaminadas a fortalecer la seguridad y protección de las estructuras portuarias nacionales.

La actual condición de seguridad y protección en que operan los puertos los hace extremadamente vulnerables y no puede negarse ni debe postergarse. Los puertos mexicanos son enormemente relevantes para la economía nacional y la interrupción de sus actividades por cualquier razón, traería serias consecuencias. La protección de

sus instalaciones no puede ser postergada bajo el argumento de que 'aquí no pasa nada', actualmente, es un imperativo indispensable.

## **La identificación de términos y la legislación en México**

Cuando se tratan asuntos oficiales, legales o de competencia internacional, es indispensable emplear el vocabulario correcto al manejar términos y definiciones. La ausencia en el empleo de una adecuada terminología puede provocar diversas reacciones con un mensaje que, puede presumirse, desconoce el tema del que se habla o simplemente el asunto no se trata con la seriedad que merece.

Así que la importancia de esto redundará en que, las diferencias entre conceptos que deben ser identificados plenamente como uno solo, generan confusión y desconcierto al tratar de asimilarlos correctamente. El simple hecho de que no haya claridad sobre el asunto que se trata, cae en el campo de la interpretación en lugar de obtener una noción clara.

En razón de lo anterior y con el fin de establecer los mejores parámetros para una correcta conceptualización de los términos que se emplean, el referente indudable debe ser la legislación

nacional e internacional, cuando así lo amerita el caso, con ello se deja bien señalado a que se refiere el tema. Dado que el punto a tratar en el presente documento se relaciona con la interrogante de las causas por las cuales los puertos debieran ser reconocidos como instalaciones o infraestructuras estratégicas, es indispensable observar cual es la correcta postura de esta percepción.

Para México se tienen varios conceptos sobre lo que debe ser un activo con categoría estratégica que serán abordados más adelante mediante una revisión de la legislación nacional, el mismo ejercicio ha permitido descubrir algunas inconsistencias y falta de homogeneidad.

En primera instancia, se descubre que, en el uso de la terminología combinada entre **estructura, infraestructura o instalación**, hay un manoseo indistinto sin establecer cuál de los tres debe fungir como un concepto único. Aquí no importa si en la interpretación se da por sentado que se refiere a lo mismo, en una situación de carácter oficial o legal, será solo eso: una interpretación.

Lo que realmente interesa es que se defina y utilice el término correcto, el que está en la ley, de otra forma el empleo de otra terminología solo es especulativo y vago.

Este es el primer paso de la revisión y para los efectos se recurre al Diccionario de la Real Academia Española (DRAE).

Tabla 1

| ESTRUCTURA   | INFRAESTRUCTURA  | INSTALACIÓN  |
|--|--|--|
| <p><b>Del lat. <i>structūra</i>.</b></p> <p>1. f. Disposición o modo de estar relacionadas las distintas partes de un conjunto.</p> <p>2. f. Distribución y orden de las <a href="#">partes importantes de un edificio</a>.</p> <p>3. f. Distribución y orden con que está compuesta una obra de ingenio, como un poema, una historia, etc.</p> <p>4. f. <a href="#">Armadura, generalmente de acero u hormigón armado, que, fija al suelo, sirve de sustentación a un edificio</a>.</p> | <p>1. f. Obra subterránea o <a href="#">estructura que sirve de base de sustentación a otra</a>.</p> <p>2. f. Conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera.</p> | <p>1. f. Acción y efecto de instalar o instalarse.</p> <p>2. f. Conjunto de cosas instaladas.</p> <p>3. f. <a href="#">Recinto provisto de los medios necesarios para llevar a cabo una actividad profesional o de ocio</a>.</p> <p>En pl. Instalaciones industriales, educativas, deportivas.</p> <p>4. f. Organización de un espacio o conjunto de objetos con fines artísticos.</p> |

Fuente. Elaboración propia con información del Diccionario de la Real Academia Española

De acuerdo con el DRAE los términos estructura, infraestructura e instalación están relacionados de alguna forma, pero no son sinónimos. Ciertamente, existen innegables similitudes entre ellos en forma de complementos. Por ejemplo, entre estructura e infraestructura, ambas se refieren a que 'sirven de base o sustentación a un edificio', la segunda particularmente reseña una parte subterránea que se puede asociar a los cimientos o los componentes que dan sostenimiento al inmueble y que también se asimila a la estructura. Por otro lado, la instalación hace énfasis al con-

junto del inmueble en cuestión como un todo, de tal suerte que se puede decir hace referencia a toda la estructura, edificio o conjunto de edificaciones en sí.

En todo caso, se sigue abogando por la conveniencia de utilizar un solo término al describir un edificio al cual se le otorgue la categoría de estratégico propiamente y, para este caso, se infiere que el término más adecuado debe ser 'instalación'.

En este mismo orden de ideas, al analizar la legislación en México se encuentran diversos concep-

tos que se estima hacen referencia a lo mismo. Así que el primer paso en una revisión de esta índole inicia por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El primer detalle que se encuentra en este examen es que conceptos como 'instalación o instalaciones estratégicas', 'estructura o infraestructuras estratégicas' **no se menciona en ninguna de sus partes**, a cambio de ello la CPEUM establece el término **áreas estratégicas** en el artículo 25, párrafo 5 y es plenamente específica acerca de ellas: "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las **áreas estratégicas** que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución..." (CPEUM, 1917, pág. 25). Y al revisar el artículo 28 con el mencionado párrafo, las **áreas estratégicas** de México son:

*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 son **áreas prioritarias** [NO estratégicas] para el desarrollo nacional... (CPEUM, 1917, pág. 37).*

Este párrafo deja bien claro que los puertos marítimos **no ingresan en este esquema**. Además de lo anterior, se puede asumir, por medio de la interpretación, que

un 'área estratégica' está por encima de otras llamadas 'áreas prioritarias' donde se incluyen la comunicación vía satélite y los ferrocarriles. En un sentido estricto es indispensable definir estas acepciones, ya sea modificando la constitución o definiendo en leyes secundarias las mencionadas 'áreas estratégicas' y 'áreas prioritarias'.

En complemento del mismo párrafo de la CPEUM se dice: "...así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión" (CPEUM, 1917, pág. 37). Esto es extremadamente relevante y presenta una ventana de oportunidad que indica la facultad del congreso para calificar **otras actividades nacionales** que entrarían en el mismo estatus de 'áreas estratégicas, es decir, el Congreso de la Unión **tiene la atribución de establecer nuevas áreas estratégicas** conforme se requieran en beneficio del país. Finalmente, establece que: "La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son **áreas prioritarias** para el desarrollo nacional..." (CPEUM, 1917, p. 34) dejando a la 'libre interpretación' lo de prioritarias.

Ahora bien, siguiendo un debido orden de importancia, por

así convenir, obsérvese la referencia que hace la Ley de Seguridad Nacional (LSN) en este aspecto. En ella se plantea el término **'infraestructura de carácter estratégico'** en su artículo 5 que dice: "Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional: XII. Actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos" (LSN, 2005, p. 2).

Aquí, aparece de nuevo el término 'infraestructura de carácter estratégico', que bien puede quedar como infraestructura estratégica simplemente. La pregunta que surge es ¿se refiere a lo mismo que dice la CPEUM?, ante esta disyuntiva habría que definir las diferencias o similitudes entre 'área estratégica' e 'infraestructura de carácter estratégico'. Su mayor paralelo puede ser que ambos se consolidan como "indispensables para la provisión de bienes o servicios públicos" (LSN, 2019, pág. 2) al final, en un sentido estricto, esto crea ambigüedad.

La tercera propuesta se registra en la Ley General de Protección Civil (LGPC), en su Artículo 2, fracción XXXII, donde se establece la definición de 'infraestructu-

ra estratégica':

*Aquella que es indispensable para la provisión de bienes y servicios públicos, y cuya destrucción o inhabilitación es una amenaza en contra de la seguridad nacional y ocasionaría una afectación a la población, sus bienes o entorno. La unidad mínima de dicha Infraestructura Estratégica es la Instalación vital; (LGPC, 2018, pág. 4).*

El texto es muy similar a la concepción que se da en la LSN, sin embargo, aquí también aparece un nuevo actor al que se le llama 'instalación vital'. El mayor inconveniente es que esta instalación vital **nunca vuelve a aparecer en ninguna parte** y por lo tanto, no existe definición alguna, por lo que de nuevo surge una pregunta más ¿qué se debe entender por instalación vital?

A esta lista se le agrega lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), en la que maneja el término 'instalaciones estratégicas':

**Artículo 7.-** *Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:*

**XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;** (LGSNSP, 2016, págs. 2, 3)

Más adelante, como un complemento al párrafo anterior, se proporciona una definición de lo que se debe entender por 'instalaciones estratégicas' en su Artículo 146 como sigue:

*Para efectos de esta Ley [LGSNSP], se consideran instalaciones estratégicas, a los espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional (LGSNSP, 2016, pág. 45.)*

El párrafo tiene características muy particulares que, al desglosarlo y hacer un análisis del mismo, se pueden establecer algunas partes fundamentales:

1. *Delimita la aplicación del término de instalaciones estratégicas: "a los espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes..."*

2. *Define la razón por la cual son consideradas 'estratégicas' y lo sustenta en función de la CPEUM: "...destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las **actividades consideradas como estratégicas** por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..." aunque la CPEUM nunca define cuales son las actividades consideradas como estratégicas, a menos que sean deducidas y,*

3. *Le otorga un objetivo: "...así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional".*

Esta descripción es probablemente la más acertada, lo encuadra en sus ámbitos de aplicación y le da sustento legal. Esto es un buen referente de una definición. Por otro lado, la relación entre el término y otros instrumentos legales se extiende para aparecer por **una sola ocasión** en el artículo 3 del Reglamento del Servicio de Protección Federal:

**Artículo 3.-** *El Servicio de Protección Federal tiene a su cargo la prestación de **servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten.*

*Además de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de **instalaciones estratégicas**, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y prestar servicios a personas físicas o morales (SEGOB, 2015, pág. 1)*

La definición es retomada nuevamente dentro del Manual de Organización General del Servicio de Protección Federal en su misión y visión donde establece que puede asegurar "la protección, custodia, vigilancia y seguridad de [...] instalaciones estratégicas..." (SEGOB, 2017, pág. 12) y "ser el referente en el diseño e instrumentación de los

sistemas de seguridad física en inmuebles gubernamentales, instalaciones estratégicas, empresas y de protección a personas” (SEGOB, 2017, pág. 12). Se puede decir que en este aspecto el Servicio de Protección Federal tiene bien claro lo que es una instalación estratégica, aunque en realidad sus funciones se concentran en la seguridad física de edificios gubernamentales, casetas de cobro y otras instalaciones.

Haciendo un recuento de este variado cúmulo de acepciones, se puede deducir que la legislación nacional incorpora, por sí sola, cinco diferentes formas para definir un activo estratégico, estos son: Infraestructura de Carácter Estratégico (LSN), Infraestructura Estratégica (LGPC), Instalaciones Estratégicas (LGSNSP), Áreas Estratégicas (CPEUM) y la Instalación Vital (LGPC), esta última no tiene el entorno estratégico, pero puede interpretarse como que es un componente ‘valioso’ dentro de la estructura.

Nuevamente se tiene que cuestionar ¿cuál de ellas debe ser la utilizada? La situación deriva en la especulación, que siempre genera controversia porque está sujeta a interpretación y esto no es un escenario ideal. El establecer un concepto que sea están-

dar dentro de toda la legislación nacional requiere, indudablemente, de modificaciones a las leyes involucradas, incluyendo, tal vez, la propia constitución.

## **¿Cómo calificar una instalación estratégica?**

Los argumentos expuestos generan una necesaria búsqueda por obtener un concepto que sea homogéneo. Es decir, una sola expresión que determine la forma de llamar a una ‘edificación estratégica’, para ello es primordial establecer cuáles son las características que esta edificación debe reunir y que son propias y exclusivas del mismo. De esta forma, se marca la pauta que permite definir con precisión a que se refiere.

En este sentido, se puede decir que las definiciones presentadas por la LGSNSP en su artículo 146 sobre Instalaciones Estratégicas y la presentada en la LGPC en su artículo 2 sobre Infraestructura Estratégica, son las que más se acercan a la interpretación de las características que debe reunir un inmueble de este tipo. Cuentan con similitudes muy cercanas y se pueden tomar para establecer ‘una sola’ que refiera todas estas instalaciones y sus características.

Tabla 2

| Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública  | Ley General de Protección Civil  |
|--|--|
| <p><b>Artículo 146.-</b> Para efectos de esta Ley se consideran <b>instalaciones estratégicas</b>, a los <b>espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes</b>, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las <b>actividades consideradas como estratégicas</b> por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional.</p> | <p><b>Artículo 2.-</b> para efectos de esta ley se entiende por:</p> <p><b>XXXII. Infraestructura Estratégica:</b> Aquella que es <b>indispensable para la provisión de bienes y servicios públicos, y cuya destrucción o inhabilitación</b> es una amenaza en contra de la seguridad nacional y <b>ocasionaría una afectación a la población, sus bienes o entorno...</b></p> |

Fuente: elaboración propia con información de la legislación nacional.

Si se toman estas dos percepciones como base y se hacen algunos ajustes, se puede proponer como definición única la siguiente:

**Son Instalaciones Estratégicas**

aquellos inmuebles, construcciones y espacios físicos del territorio nacional destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de actividades consideradas como estratégicas para el Estado mexicano por la legislación nacional, que son indispensables para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, así como la provisión de bienes y servicios públicos, y cuya destrucción o inhabilitación es una amenaza en contra de la seguridad nacional. Al texto propuesto se le han eli-

minado algunos conceptos mismos que se reemplazan por otros de la siguiente forma:

- 1) 'muebles, equipo y demás bienes' que es reemplazado por 'espacios físicos del territorio nacional'.
- 2) 'las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos' debido a que la propia CPEUM no establece cuales son dichas actividades, por lo que se deja en manos de la legislación nacional.
- 3) 'ocasionaría una afectación a la población, sus bienes o entorno' se considera redundante ya que el mantener la 'integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano' cubre necesariamente los mencionados.

Con esta definición se excluyen otros conceptos establecidos indistintamente para referirse, de alguna forma, a lo mismo. Men-

ción aparte merecen las denominadas 'áreas estratégicas' solo identificadas en la CPEUM y que requieren también de una definición, si no idéntica muy similar. Finalmente, en este mismo contexto, la existencia de la mencionada 'instalación vital' de la LGPC sugiere un estudio separado para identificarlas y clasificarlas o, definitivamente, eliminarlas del tema si así se considera conveniente.

La designación de instalación estratégica debe cumplir con ciertos requisitos directamente relacionados con la supervivencia del Estado, la protección de la población y la preservación de la soberanía nacional frente al resto del mundo. De esta forma se da categoría definida y específica sobre cuales instalaciones nacionales requieren ser resguardadas a toda costa y de forma permanente.

Por ejemplo, la situación que tuvo que enfrentar el puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán, el pasado 14 de enero de 2019, con el bloqueo de las vías del ferrocarril por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y cuya afectación se extendió hasta el puerto de Manzanillo, Colima. Se estimó que en su momento generaron

"pérdidas diarias de 1,000 millones de pesos, [según expresó] Francisco Cervantes, presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de México (Concamin)" (Expansión, 2019).

En este escenario cabe cuestionarse ¿cuánto tiempo debe pasar para que la autoridad considere que una situación de tal magnitud afecta la economía del país o a la seguridad nacional? O por lo menos, se tome en consideración que se están agrediendo intereses de particulares, que deben ser protegidos por el Estado, obstaculizando el flujo de la cadena de suministros y una fuerte perturbación de la economía nacional. ¿Hasta dónde puede tolerarse este tipo de acciones? ¿qué sucede con la aplicación del Estado de Derecho?

No hay duda de que los puertos son un importante eslabón en la economía y el desarrollo del país. Se han convertido en las principales puertas de entrada y salida del comercio exterior y la suspensión de sus actividades o el cierre de sus accesos al hinterland son un tema que no puede tomarse a la ligera.

Una instalación estratégica, recibe este calificativo porque su importancia es de tal magnitud,

que si dejara de funcionar tendría serios efectos negativos en la estabilidad del país, en este caso específico dirigido a lo económico y lo social.

## **La ausencia de los puertos en la política de desarrollo de México**

Todo lo que se ha planteado se presenta para sustentar la importancia que revisten los puertos en el devenir nacional. Una forma de dimensionar la importancia que históricamente se ha otorgado a los puertos y sus operaciones es desde el ámbito político. Para ello se hace un breve análisis de los objetivos, estrategias y líneas de acción que se han establecido en las diferentes administraciones federales.

Las últimas cuatro administraciones, es decir, desde el sexenio de Ernesto Zedillo hasta el de Enrique Peña Nieto, han plasmado diversos enunciados acerca de lo que en su momento consideraron para los puertos nacionales; sin embargo, en comparación con los niveles de avance de otros países, los esfuerzos han sido escasamente pocos para elevar su categoría y convertirlos en verdaderos nodos logísticos del país.

El documento base de toda administración federal se enuncia como Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el sexenio de Ernesto Zedillo, a lo largo de 141 páginas del PND 1995-2000, solo menciona a los puertos marítimos en dos ocasiones para expresar que “hacen falta mejores accesos terrestres en algunos puertos marítimos y fronterizos” (PND 1995-2000, 1995, pág. 131). Renglones mas adelante se lee que “la mayoría de los puertos marítimos necesitan ampliarse y modernizarse” (PND 1995-2000, 1995, pág. 131), esto dentro del rubro denominado ‘Infraestructura e insumos básicos’.

Es decir, el PND 1995-2000 solo establece que se requiere una necesaria mejora en la conexión terrestre y ampliar y modernizar los puertos marítimos y deja al programa sectorial las líneas de acción para resolver el asunto. Cabe recordar que, en ese momento, recién se había ejecutado la requisita del puerto de Veracruz (1994) y acaba de entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLCAN).

Este período fue el inicio de la nueva estructura portuaria que se proyectaba y heredada por la anterior administración de Salinas de Gortari, de cierto modo se

puede decir, que se tuvo un importante crecimiento en cuanto a la construcción de estructuras portuarias que mejoraron sus capacidades además de la integración de la iniciativa privada a través de la recién creada figura de Administración Portuaria Integral (API) para encargarse de los puertos. En realidad, este sexenio fue el inicio de lo que se tiene actualmente en los puertos nacionales.

En el siguiente período, el PND 2001-2006 con Vicente Fox, solo se mencionan los puertos marítimos 'una sola vez' en todo el texto. Enfatizando en los problemas de conexión que existen "entre las principales ciudades y los puertos marítimos y fronterizos" (PND 2001-2006, 2001, pág. 108). Solo se puede asumir que el plan de crecimiento portuario se mantenía a buen ritmo, pero no se establece ninguna directiva para proyectarlos en el mediano o largo plazo.

Para no dejar en blanco este período, en junio de 2006 se publicó una nueva Ley de Navegación y Comercio Marítimos que estuvo centrada, básicamente, en la forma de administrar las tarifas del comercio exterior.

Le sigue el PND 2007-2012 de Felipe Calderón que, como es sa-

bido, tuvo un especial enfoque para enfrentar la delincuencia y el narcotráfico. En esta fase los retos en materia de puertos se expresan como la necesaria "construcción de nuevos puertos y la modernización de los existentes [y] potenciar a los puertos como nodos articuladores para crear un sistema integrado de transporte multimodal" (PND 2007-2012, 2007, pág. 129). Finalmente, en su estrategia 3.2 retoma el tema de forma secundaria al establecer la necesaria consolidación de los enlaces carreteros y de ferrocarril con los puertos.

Al igual que sus predecesores, no hay nada extraordinario que ordene acciones concretas para desarrollar y explotar el Sistema Portuario Nacional mexicano. Finalmente, en el PND 2013-2018 de Enrique Peña Nieto, se hizo énfasis en la economía nacional resaltándola 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 2013-2018, p. 80).*

Y esto tiene una lógica indiscutible, aquí la cuestión es la identi-

ficación 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, los cuales se desglosan en cinco estrategias que hablan de la reactivación de políticas de fomento económico, el sector minero, el mercado interno y otros más.

Sin embargo, a lo largo de los llamados sectores estratégicos puede observarse que **los puertos o su desarrollo, no forman parte de este selecto grupo**. Es decir, la economía como pilar de esta administración no considera que los puertos tengan una participación relevante. Este es un detalle particular cuyo mensaje dice que el enfoque del desarrollo nacional de dicha administración no consideró el crecimiento de las capacidades portuarias como un área de importancia para la economía del país y, a pesar de ello, se tiene en proceso la obra de infraestructura portuaria más importante de los últimos cien años con el nuevo puerto de Veracruz.

Así que, si los puertos, en general, nunca han merecido una distinción especial por su importancia nacional, entonces ¿por qué invertir en un proyecto de tal mag-

nitud? Esto parece una discordancia entre lo que se dice y lo que se hace.

El argumento pone de manifiesto, nuevamente, que **cada administración federal establece libremente cuáles son sus prioridades** y esto lo hace de forma estrictamente particular de acuerdo con su visión y política de gobierno por lo que es constantemente cambiable, al menos cada seis años en México. A pesar de lo anterior, ya ha quedado establecido que se tienen identificados sectores, áreas e instalaciones que por su importancia son catalogados como estratégicos y esto los hace inamovibles, **pero los puertos marítimos y sus instalaciones operacionales no entran en esta categoría**.

México se encuentra actualmente en el umbral del inicio de una nueva administración federal, recientemente fue publicado el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Este documento de 64 páginas, que explica las políticas de gobierno que se aplicarán a diversos temas de carácter social y que son motivo de otro estudio, de manera particular y como algo que debe llamar la atención poderosamente, solo menciona que el Estado conti-

nuará manejando los sectores estratégicos entre los que incluye al sistema de telecomunicaciones, ferrocarriles, la operación de los puertos marítimos y aeropuertos entre otros (PND 2019-2024, 2019).

De forma similar menciona que se modernizarán los puertos de Coatzacoalcos, Ver., y Salina Cruz, Oaxaca, dentro del proyecto del Istmo de Tehuantepec. Después de esto, no existe ninguna anotación que de dirección al futuro que deban buscar los puertos nacionales. Además de lo anterior, el pasado 9 de diciembre de 2019, dentro del tema de la iniciativa enviada por el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) para que la marina mercante, la educación náutica, las obras de dragado, entre otras atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) pasen al control de la Secretaría de Marina (MARINA), el Presidente Andrés Manuel López Obrador expresó su consentimiento al respecto:

*El ejecutivo considera que el control de los puertos tiene que estar a cargo de la Secretaría de Marina... consideramos que debemos tener el control de los puertos por la importancia estratégica que tienen y le tenemos confianza la Secretaría de Marina... (Lastiri & Moreno, 2019).*

Aunque el enfoque inicial de esto es la prevención del delito y la corrupción al interior de los puertos, el hecho de asimilar todo lo relacionado con la marina mercante y la protección marítima y portuaria, seguramente debe traer consigo un proyecto de gran alcance para mejorar las condiciones operacionales de los puertos y promover el crecimiento de la propia marina mercante.

En lo expuesto por el Presidente López Obrador, sobresale la expresión “por la importancia estratégica que tienen” al referirse a los puertos. Esto puede marcar un nuevo devenir acerca de la categoría que se debe asignar a los puertos nacionales.

### **Los puertos mexicanos: instalaciones que deben ser catalogadas estratégicas**

Como parte de la doctrina mundial, por así llamarla, todos los países identifican ciertas instalaciones nacionales como estratégicas basados en las características que se han mencionado. México no es la excepción y se tienen identificadas instalaciones y estructuras físicas que son clasificadas como estratégicas, tales como las centrales termoeléctricas, nucleoeeléctricas, sistemas

de producción petrolera en la Sonda de Campeche por mencionar algunos. Esta categoría es otorgada por su relevante participación en todos los aspectos sociales y económicos del país, lo cual implica obligaciones del Estado para su preservación, desarrollo y mejora.

Tras observar que las políticas de gobierno de los últimos 24 años han sido renuentes a considerar el desarrollo marítimo y portuario como un verdadero potencial nacional para el desarrollo del país, es necesario acudir a otros instrumentos que despierten la conciencia para promover un desarrollo marítimo y portuario sostenido de largo plazo en México.

Es ineludible modificar esta visión terrestre tan arraigada en los mexicanos. No se trata de erradicarla, sino complementarla con una extensión hacia el mar y promover instrumentos políticos, académicos, legales y sociales que puedan dar impulso a un proyecto de desarrollo marítimo y portuario perenne en México. Bajo esta consideración, los puertos juegan un papel trascendental y una forma de potenciar su desarrollo es modificar su estatus actual por el de 'instalación estratégica'.

Por ejemplo, desglosando en partes la definición propuesta de Instalaciones Estratégicas para asimilarla a las instalaciones portuarias se pueden obtener fuertes similitudes con otras como las petroleras o de generación eléctrica, que cumplen con las exigencias necesarias:

1. *La primera parte establece que son: **inmuebles, construcciones y espacios físicos del territorio nacional**, que se aplica en su totalidad a los puertos y sus estructuras internas.*

2. *La segunda parte dice que estos espacios e inmuebles están **destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas para el Estado mexicano**; en este aspecto, los puertos desarrollan actividades que tienen una relación directa con actividades de carácter económico con un constante flujo de mercancías dentro de la cadena de suministros desde y hacia México. Dicha actividad tiene, definitivamente, un enfoque estratégico pues su interrupción se convertiría en un serio problema para la sociedad mexicana.*

3. *La tercera parte, incorpora que estas actividades son **indispensables para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano**, esto es, existe una directa conexión entre las actividades portuarias y su propósito de preservar al Estado y, a su vez, proteger la integridad física de la población con la provisión de bienes y servicios públicos como un componente indispensable a través de la transferencia de insumos. Y por insumos se debe entender todo tipo de materiales de consumo, construcción, tecnológicos, etcétera.*

4. *La cuarta parte se relaciona con todo lo antes mencionado y determina que la destrucción o inhabilitación de estas instalaciones o las actividades relacionadas son*

**una amenaza en contra de la seguridad nacional.** En definitiva, la destrucción o inhabilitación de un puerto o parte de este traería afectaciones y consecuencias de alto nivel, como el de seguridad nacional, con la consecuente afectación a la población.

Es decir, si estos son los requisitos para que una instalación sea considerada como estratégica, entonces los puertos **deberían ser considerados como tales.** Sin observar argumentos en contra, los puertos nacionales cumplen perfectamente con todos estos puntos. Lo que lleva a cuestionar nuevamente ¿por qué razón los puertos en México no son considerados como instalaciones estratégicas?

Existen múltiples ventajas de apelar a este recurso legal para los puertos nacionales. Por ejemplo, asumen automáticamente un estatus de mayor relevancia dentro de la conciencia nacional gubernamental que da lugar a la asignación de más recursos para su protección y desarrollo planeado de largo plazo con proyección estratégica, simultáneamente se integran como parte de los intereses nacionales con la condición de ser permanentes. De igual forma, al recibir esta categoría, los puertos tendrían que ser considerados como un componente de los proyectos de desarrollo nacional dentro de los planes de gobier-

no de cada administración, al mismo nivel que las instalaciones petroleras o de generación de energía eléctrica tan importantes para México.

El otorgarle la categoría de instalación estratégica a los puertos debiera ser, simplemente, una cuestión de procedimiento administrativo legislativo, ¿cuál es la parte importante en esto? Que los puertos dejarían de ser un instrumento político manejado discrecionalmente por cada administración. Además de darle la atención debida a proyectos de mediano y largo plazo para hacerlos más competitivos y eficientes en la esfera internacional.

La respuesta no puede ser más simple y llana, esta es una decisión política del más alto nivel y hay fuertes indicadores de que se adolece de una visión de amplio espectro que extienda el horizonte hacia las costas mexicanas, en especial hacia los puertos. Dejar de verlos simplemente como centros vacacionales y turísticos pues en ellos existe mucho más potencial. Esto requiere de un proyecto de nación sólido con objetivos tangibles y alcanzables, que se transmitan a través de una política pública de carácter nacio-

nal, una ideología que se traduce en el bien común dentro del país mediante procesos que dirigen una forma de conducta, aplicados para orientar las aspiraciones nacionales de largo plazo. Una política de este nivel, se convierte en un instrumento oficial y público cuya aplicación tiene capacidad de trascender administraciones.

## Conclusiones

El aumento del comercio marítimo sigue manteniendo un claro crecimiento, puede tener altibajos, pero se mantiene. Dicho lo anterior, en el peor de los casos solo podrá reducir su actividad, pero este medio de transporte va a exigir cada vez más grandes y mejores instalaciones portuarias. Para México la preservación, impulso y mejora de los puertos es una prioridad que no es vista en su amplio espectro, simplemente, por quien no quiere verla. Darle la categoría de instalaciones estratégicas a los puertos los colocaría en la lista de prioridades de todo gobierno, sacándolos de un anonimato conocido, dado que el discurso político reconoce continuamente su importancia y posición preponderante como motor básico que contribuye con la economía del país. La solución es sencilla, al

colocarlos en esta categoría hay muchas cosas a favor y se puede decir que ninguna en contra. Habrá que preguntarse si México desea que el desarrollo marítimo y portuario siga siendo plato de segunda mesa en las agendas políticas o ha llegado el momento de darle la posición que merece impulsando el enorme potencial que se tiene hacia el mar.

Los argumentos expuestos están destinados a despertar la conciencia marítima que México tiene escondida en algún lugar. Aunque no se puede definir cuál será la tendencia política del país, por el momento, se infiere que no es una prioridad inmediata para la nación.

## Bibliografía

Benitez Manaut, R. (2005). America del Norte: ¿Seguridad Regional en Construcción? In Seguridad Hemisferica: Debates y Desafios (Vol. 4, pp. 64). Mexico, D.F., Mexico: Centro de Investigaciones sobre America del Norte (CISAN).

Bodenheimer, D. Z. (2003). Technology for Border Protection: Homeland Security Funding and Priorities. *Journal of Homeland Security*, 12. Recuperado de [https://www.crowell.com/documents/DOCASSOC-FKTYPE\\_ARTICLES\\_457.pdf](https://www.crowell.com/documents/DOCASSOC-FKTYPE_ARTICLES_457.pdf)

CPEUM. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro, Querétaro: Congreso Constituyente Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

DHS. (2019, Diciembre 17, 2018). CSI: Container Security Initiative. Recuperado de <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>

Expansion. (2019, 28 de enero de 2019). Las pérdidas por bloqueos en Michoacán son de 1,000 mdp al día, dice Concamin. Expansion. Recuperado de: <https://expansion.mx/economia/2019/01/28/las-perdidas-por-bloqueos-en-michoacan-son-de-1000-mdp-al-dia-de-nuncia-concamin>

Gruenert Hans. (2016). U.S. lawmakers say with new technology, it's time to inspect all inbound containers. Recuperado de <http://www.westarusa.com/u-s-lawmakers-say-new-technology-time-inspect-inbound-containers/>

Hossein-Zadeh, I. (2011, 14 de septiembre de 2011). From the Post Cold War to the Post 9/11 Era: Did 9/11 Really "Change Everything"? Recuperado de <https://www.globalresearch.ca/from-the-post-cold-war-to-the-post-9-11-era-did-9-11-really-change-everything/26553>

Kilroy, R. J., Rodriguez Sumano, A., et al. (2017). Security Inequalities in North America: Reassessing Regional Security Complex Theory. *Journal of Strategic Security*, 10(4), 1-28.

LGPC. (2012). Ley General de Protección Civil. Mexico D.F.: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Recuperado de: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-de-proteccion-civil>.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (2008). LSN. (2005). Ley de Seguridad Nacional. Ciudad de Mexico: Secretaría de Servicios Parlamentarios Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

PND 2013-2018. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Ciudad de México Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299464&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299464&fecha=20/05/2013).

SEGOB. (2015). Reglamento del Servicio de Protección Federal. Ciudad de Mexico: DOF 16/01/ 2015 Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n150.pdf>.

SEGOB. (2017). Manual de Organización General del Servicio de Protección Federal. Ciudad de Mexico: DOF 11/08/2017 Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n344.pdf>.

Taylor, B., & Kaufman, P. (2009). Protecting America's Ports. marzo 9 de 2009. Recuperado de <https://www.nij.gov/journals/262/pages/protecting-americas-ports.aspx#authortop>

U.S. CBP. (2018, 21 de septiembre de 2018). CTPAT: Customs Trade Partnership Against Terrorism. Recuperado de <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/ctpat>