

SEGURIDAD PORTUARIA EN COLOMBIA, EL CABALLO DE TROYA EN EL
COMERCIO INTERNACIONAL

ANDREA DEL PILAR GARCÍA LÓPEZ

DIRECTOR DE TESIS
CESAR BERNAL

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA EN COMERCIO INTERNACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS BÁSICAS Y APLICADAS
BOGOTÁ D.C
2014

ENSAYO

SEGURIDAD PORTUARIA EN COLOMBIA, EL CABALLO DE TROYA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL^{*}

ANDREA DEL PILAR GARCÍA LÓPEZ
Bogotá, Junio de 2014[†]

RESUMEN

Este ensayo sobre seguridad portuaria es una reflexión de la problemática que ha vivido Colombia ante el inminente crecimiento de las actividades ilícitas en el sector marítimo. A partir de la liquidación de la empresa Estatal de Puertos de Colombia (COLPUERTOS) en 1991; se dio el surgimiento de nuevos entes administrativos públicos y privados, que permitieron la descentralización de las funciones de los puertos, la regulación bajo parámetros de competencia leal y el ingreso de capital privado. Esta reflexión surge del análisis de la evolución de la seguridad portuaria, convirtiéndose hoy en día en una estrategia de desarrollo económico y una ventaja competitiva ante el comercio internacional al que participa activamente Colombia. La modernización de la infraestructura portuaria y la internacionalización de la economía, dio el surgimiento de una problemática en materia de seguridad portuaria. Las actividades ilícitas, como el narcotráfico y el contrabando, utilizaron este nuevo mecanismo para ampliar su red criminal y extender sus operaciones a todo el mundo. Esto dio el origen a la Dirección General Marítima (DIMAR), encargada de velar por la seguridad integral marítima; este nuevo organismo brindó un mayor control y direccionamiento de la seguridad portuaria minimizando así los posibles riesgos y amenazas que pudiesen afectar el comercio internacional colombiano.

Palabras claves: seguridad portuaria, comercio internacional, infraestructura portuaria, actividades ilícitas, desarrollo económico, internacionalización.

ABSTRACT

This essay on port security is a reflection of the problems that Colombia has experienced the imminent growth of illegal activities in the maritime sector. From the settlement of the State Ports Company Colombia (COLPUERTOS) in 1991; the emergence of new public and private administrative authorities, which allowed the decentralization of the functions of ports regulation under terms of fair competition and the entry of private capital began. This reflection arises from the analysis of the

^{*} Ensayo elaborado para optar para el título de Especialización en Gerencia en Comercio Internacional

[†] Administradora de Negocios Internacionales

evolution of port security, becoming today a strategy for economic growth and a competitive advantage in international trade actively participates Colombia. The modernization of port infrastructure and internationalization of the economy, given the emergence of a problem in port security. Illegal activities such as drug trafficking and smuggling, this new mechanism used to expand its network and expand their criminal operations worldwide. This gave rise to the General Maritime (DIMAR), responsible for ensuring comprehensive maritime security; this new body I offer more control and port security routing minimizing the potential risks and threats that may affect the Colombian international trade.

Keywords: port security, international trade, port infrastructure, illicit activities, economic development, internationalization

INTRODUCCIÓN

Gran parte del comercio internacional se realiza a través de los puertos marítimos internacionales, su gran afluencia de mercancías ha permitido la libre circulación de materias primas y productos finales por todo el mundo. La globalización, la libertad económica y el no proteccionismo, ha impulsado a la unificación de una economía internacional, donde todos los países tienen la oportunidad de llegar y conocer toda la diversidad cultural, industrial y científica que existe.

El avance tecnológico ha reducido la necesidad de contacto físico entre el cliente y la empresa, las formas de negociación han evolucionado; hoy en día se puede monitorear, controlar y supervisar la trayectoria de una mercancía durante su proceso de viaje, desde cualquier lugar y hora. Sin embargo, esta medida no permite minimizar los niveles de riesgo y amenazas que presentan aquellas mercancías sospechosas.

Razón por la cual, se ha resaltado la importancia de la implementación de la seguridad portuaria en los puertos internacionales. Un conjunto de problemas transnacionales afectan negativamente el sector marítimo, el tráfico de carga, el comercio internacional, la seguridad de las personas y la estabilidad nacional. La naturaleza del problema exige tomar medidas nacionales e internacionales en busca de una integración en seguridad marítima portuaria, que permita la cooperación de los diferentes órganos internacionales, programas de cooperación y los países.

Este ensayo tiene como objetivo, mostrar la importancia y el impacto de la seguridad portuaria a nivel internacional, latinoamericano y en particular en Colombia; identificando como primera instancia la problemática que se ha vivido durante las últimas décadas en el sector marítimo, el surgimiento de las medidas de protección bilateral y multilateral ocasionadas por los incidentes vividos durante los últimos años y en especial, el ocurrido el 11 de septiembre en los Estados

Unidos. Seguido por los avances de la seguridad portuaria en Latinoamérica y la trascendencia de la seguridad portuaria a seguridad integral en Colombia.

Una de las problemáticas con mayor incidencia en la seguridad portuaria ha sido la falta de armonización o estandarización de las medidas internacionales; la falta de un lenguaje internacional ha limitado las relaciones comerciales y económicas entre varios países, la no implementación, medición o acoplo han sido los principales obstáculos; la falta de recursos económicos, capacitación del capital humano, regulación, incentivos y promoción han impedido la uniforme evolución de las instalaciones portuarias, ese ha sido el caballo de troya en el comercio internacional.

Los organismos internacionales, los programas de cooperación y los planes de expansión portuaria, buscaron la integración y cooperación de las economías, bajo una red comercial mundial, donde unieron fuerzas para impulsar el desarrollo regional, el bienestar social, la inclusión de programas de educación, la implementación de medidas de seguridad internacional, entre ellas la seguridad portuaria, y la minimización de los impactos negativos hacia el medio ambiente. Su objetivo está encaminado a disminuir las brechas o huecos que existan en la seguridad integral portuaria y la minimización del caballo de troya en los países internacionales.

En Colombia, la seguridad portuaria estaba encaminada por la regulación y control de Colpuertos; la libertad económica y la globalización fueron los entes que impulsaron la descentralización y monopolización de todos los puertos colombianos, permitiendo así la integración a las medidas internacionales impulsadas por la Organización Marítima Internacional. Este ensayo analiza la evolución de la seguridad portuaria en Colombia desde la década de los años 90', la creación de la Dirección General Marítima (DIMAR), su funcionalidad y objetivo en el sector marítimo colombiano. Así como también, las limitaciones y avances que se ha obtenido en materia de modernización de la infraestructura, la implementación de tecnología de punta y el cumplimiento de las medidas internacionales.

Impacto de la seguridad portuaria

Muchos países han identificado como oportunidad de crecimiento económico y ventaja competitiva, la seguridad portuaria. La globalización ha sido un actor importante para las empresas internacionales ya que ha permitido evolucionar los centros de producción y transporte de los productos a los centros de consumo del cliente final; representando así un alto nivel de dificultad para los controles y responsabilidades en cada parte de la cadena logística para la mitigación de los posibles riesgos y amenazas (Sánchez, et al, 2004).

Monson (2006) menciona que la globalización ha sido el motor de crecimiento de la prosperidad de la economía internacional, donde la sociedad depende de una red de comercio mundial a gran escala, permitiendo la creación de puestos de trabajo, aumento del nivel de vida y el sustento de muchas empresas industriales.

Los puertos han dejado de ser simples estaciones de transferencia de carga, el simple cambio de modalidad de transporte terrestre a marítimo; convirtiéndose hoy en día en la parte esencial de la cadena logística de transporte y la distribución. Las instalaciones portuarias brindan un enfoque de crecimiento y expansión de las grandes economías, permitiendo ser un puente de conexión del comercio internacional. Esto ha permitido que hoy en día un puerto sea el motor de la economía de una Nación. Pero ¿qué es el crecimiento sin supervisión y control? Éste es el interrogante que deja la seguridad portuaria a todos los puertos internacionales, donde su no inclusión generaría rezagos de crecimiento en una economía mundial y competitiva.

La Guía de Planificación Nacional en Seguridad Portuaria de la CAN (s, f), define que “la seguridad portuaria es parte esencial de una operación segura, libre de riesgos y competitiva del sistema de transporte marítimo que promueve el desarrollo del comercio exterior” (p. 4). Esta definición permite entender que esta medida no se puede lograr con la sola modernización de la infraestructura portuaria y la productividad operativa; sino que surge por la intervención y negociación entre las Naciones, empresas, gobiernos y sectores económicos.

Razón por la cual, la seguridad portuaria tiene gran influencia en las diferentes interfaces como lo son los puertos, terminales costeros o interiores de carga y pasajeros, zonas logísticas, centros de distribución y acopio. Dicha cadena logística debe ser analizada y controlada desde el proceso de producción, transporte y manipulación de la carga desde su origen hasta el destino final, independiente si es una importación o exportación.

Gran parte del comercio internacional se realiza por medio del transporte marítimo, siendo este su principal vía de comunicación y trabajo entre las diferentes naciones. Lo cual implica que hoy en día exista un conjunto de amenazas que dificultan esta labor día tras día. Según la Guía de Planificación Nacional ya mencionada, las principales amenazas que se pueden encontrar son: el terrorismo, la piratería, el contrabando de extranjeros y de drogas, el robo y obtención mediante “fraude” de la carga, y por último, el soborno y la extorsión.

La anterior problemática, afecta de manera directa e indirecta no solo el comercio de estas mercancías por vía marítima, sino también, la seguridad nacional, el comercio interno, la explotación de los puertos, la prestación de los servicios de transportes y la integridad de los derechos humanos de las personas, afectando así su vida social y económica.

Veronique de Rugy (2007), identifica dos tipos de amenazas a los puertos: “los ataques directos al puerto y los ataques por medio del transporte de material peligroso a través de puertos para su uso en planes terroristas en otras partes del mundo” (p, 2), estas amenazas ocasionan lesiones, muerte, daños a la infraestructura, destrucción de las mercancías en existencia, almacenamiento o en tránsito en aduana; afectando negativamente la balanza comercial, las relaciones internacionales y el bienestar y seguridad de la nación. Esto se puede mitigar relacionando el costo-beneficio de la no implementación y cumplimiento de la seguridad portuaria y sus posibles consecuencias.

El ejemplo de esta situación, lo muestra el estudio realizado por la CEPAL (2006), donde en un sistema de transporte de carga contenedorizada, se es vulnerable al ser usado como blanco de ataques terroristas, esto debido al alto tráfico de contenedores y al sistema extendido y abierto que se opera en los diferentes puertos, donde las características de la carga pueden ser manipuladas o enviadas por un anónimo y donde la falsificación de su contenido puede ser intencional.

Keefer (2008) afirma que "los puertos son vulnerables a la entrada de terroristas o de armas ilícitas a causa del gran número de contenedores que entran en un territorio, independientemente de quién los gestiona" (p.2). La posibilidad de ataques por medio de este transporte ha despertado la preocupación de los países a nivel mundial.

Durante la década de los 80', los países tenían una percepción distinta del terrorismo, cada uno manejaba la seguridad, la protección y prevención del riesgo como política interna, estas estrategias estaban diseñadas según el grado de vulnerabilidad y la tendencia en que han sido afectados. Sin embargo, estas políticas no estaban encadenadas con las políticas de desarrollo económico internacional, por no tener en cuenta el grado de afectación, los actores ni los posibles riesgos a los que se pudiesen enfrentar.

Para la siguiente década, las acciones delincuenciales presentaron su mayor auge en el transporte marítimo, el grado de afectación tuvo una cobertura transnacional involucrando así a diferentes actores; el tráfico ilícito de drogas, las armas, los desechos, los indocumentados, el contrabando de mercancías fraudulentas y el asalto de tripulantes y pasajeros, entre otras actividades; llamaron la atención de los diferentes Estados para crear de manera conjunta regulaciones internacionales y medidas preventivas, lideradas por Organismos Internacionales y Regionales. Pero aun así, no se logró revertir ni disminuir la tendencia creciente de dichas actividades (Sánchez, et al, 2004).

El siguiente cuadro describe los principales acontecimientos vividos por diferentes países en materia de piratería portuaria durante el año 2002

Cuadro 1. Zonas de mayor ocurrencia de piratería portuaria.

Zona	Acción	# de Denuncias
África Occidental	Asaltos a buques anclados en puertos	26
Estrecho de Malaca	Abordar los buques en navegación, asaltándolos y robando los valores y cartas detectadas como valiosas.	23
Mar de la China meridional	Ataques a buques en navegación en aguas internacionales y ataques a buques pesqueros.	48
Sudamérica y el Caribe	Ataque a buques surtos en bahía y en los puertos.	55

Fuente: CEPAL – SERIE Recursos Naturales e Infraestructura 81, 2004.

Como consecuencia de esto, se tuvo que estimar las posibles repercusiones, efectos y costos que pudiese generar la mala implementación de la seguridad portuaria. Fue necesario tener un cambio de visión respecto al problema y realizar las diferentes medidas de control, prevención y contención a nivel tecnológico, legislativo y económico en cada país.

Kennedy (2008) citado por Archibong (2010), describe la importancia de la utilización de las tecnologías de la información en el transporte de bienes y materiales a través de los puertos marítimos, como un mecanismo de seguridad, bienestar y confiabilidad, a la Seguridad Nacional y a la seguridad de datos.

De acuerdo al Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2006), en algunos puertos internacionales incluido ese país, se combina la tecnología de la información con dispositivos de detección nuclear, el objetivo es detectar los posibles ataques terroristas en cada nación; entre los cuales tenemos: Port Qasim en Pakistán; Puerto Cortés en Honduras; Southampton en el Reino Unido; Puerto de Salalah en Omán; Puerto de Singapur; y la Terminal de Gamman en Puerto de Busan en Corea (Archibong, 2010).

Según Keefer (2008), la “estrategia de defensa en capas para proteger el territorio nacional y la cadena de suministro internacional” (p.4), tiene como objetivo prevenir los futuros ataques sobre el país vía marítima desde el punto de carga de contenedores hasta la llegada del país de destino sin obstaculizar el flujo del comercio en los puertos. Esta medida es analizada desde la seguridad de las instalaciones portuarias hasta la identidad del pasajero en la verificación de los envíos de cargas en contenedores.

Los diferentes actores que participan en el comercio internacional, buscan invertir en el modo de transporte que maneje mayor número de mercancías,

brinden mayor rentabilidad y les proporcionen una mejor seguridad; en la cadena de suministro internacional se encuentran la red de fabricantes, exportadores, importadores, intermediarios, transportistas, funcionarios portuarios y las costumbres extranjeras que dinamizan la economía mundial; por esta razón los intereses privados y gubernamentales de cada país han centrado su interés en implementar una seguridad portuaria moderna, eficiente y competitiva, sin generar una balanza negativa en la economía ni una alza en los costos de transporte.

Debido al trágico acontecimiento vivido el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, se crearon diferentes tipos de regulaciones multilaterales originadas por organismos internacionales y programas e iniciativas establecidas por uno o varios países para el desarrollo del comercio internacional con sus respectivos aliados económicos.

Al respecto Goslin (2008), argumenta que el surgimiento y crecimiento de organizaciones terroristas islámicas como Al Qaida, Abu Sayyaf y Jemaah Islamiya, junto a terroristas de menor incidencia y grupos de piratería y robo, han hecho que el envío de buques por aguas de Indonesia, Bangladesh, Malasia, Somalia y Nigeria sea cada día más imposible. Así como se ha evolucionado en las medidas de seguridad portuaria así mismo estas organizaciones han cambiado su visión y método de acción. Desde el manejo de explosivos hasta el manejo de buques internacionales llega su red de terrorismo, donde su objetivo no solo es atacar sino también manejar y aprender sobre su sistema y plataforma, siendo así una forma más viable de entrar y generar mayor impacto.

De acuerdo con Santalices (s, f,) en su estudio de Seguridad Portuaria en el Contexto Internacional, estos fueron los principales acontecimientos realizados después del 11 de septiembre de 2001, por parte de la Organización Marítima Internacional (OMI):

“Se acordó la elaboración de medidas en relación con la protección de los buques y de las instalaciones portuarias. Estas medidas quedaron integradas en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 y sus sucesivas reformas (SOLAS). Tales medidas conforman lo que se conoce como Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP)” (p, 1)

Siendo Estados Unidos el principal promotor de la investigación e implementación de la seguridad portuaria en el mundo, creó una serie de medidas destinadas a mejorar la seguridad en los buques y puertos. Según el informe de Seguridad Marítima y Portuaria de la CEPAL (2006), estas medidas de protección se clasifican en multilaterales y bilaterales, las primeras fueron creadas por la OMI y la Organización Mundial de Adunas (OMA), las segundas por Estados Unidos.

A continuación se describe la funcionalidad de las principales medidas de protección multilaterales realizadas por la OMI y el OMA. Cox (2013), describe que

la International Ship and Port Facilities Security (ISPS), en español el Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP), es la medida de obligatorio cumplimiento para los países adheridos a la OMI; busca la cooperación de los gobiernos, organismos gubernamentales, administraciones locales, compañías navieras y autoridades portuarias en la detención de amenazas y confección de planes de seguridad para los buques y puertos.

El código ISPS, impone obligaciones básicas de seguridad sobre el puerto internacional, las instalaciones y los intereses marítimos de los gobiernos contratantes; como complemento a estas disposiciones, el código prevé medidas y disposiciones más específicas que se necesitan para lograr y mantener el cumplimiento de los requisitos obligatorios, así como los siguientes mandatos:

- Evaluación de las amenazas de seguridad.
- Establecimiento de las comunicaciones buque-puerto.
- Restricción de acceso físico.
- Armas y explosivos de interdicción.
- Notificación de amenazas a la seguridad.
- Evaluación de la protección del buque y de las instalaciones portuarias y la planificación.
- Realización en la formación en seguridad, simulacros y ejercicios.

El mayor inconveniente que presenta esta medida, es el incremento de los costos en la operatividad portuaria y de los buques, derivados de las inversiones en capacitación de personal y dotación en equipamiento (Moriaghi, 2004). Aunque esta medida se enfoca en la protección de buques y las instalaciones portuarias, deja al descubierto y sin control el resto de la cadena logística, donde operan diferentes actores y donde su nivel de riesgo es de igual importancia.

Como segunda medida de protección, se encontró el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Internacional, se enfoca en la cooperación entre la aduana y las empresas como una gestión integral del tráfico transfronterizo de mercancías, este marco abarca la totalidad de la cadena logística y busca brindar asistencia y capacitación a aquellas administraciones aduaneras que lo adopten (Mikuriya, 2012).

En segunda instancia se tiene las medidas de protección bilaterales, creadas e impulsadas por el gobierno de Estados Unidos desde el 2001. Las principales son: Programa BASC, 24 hour rule, MTSA, BTA, CSI y CTPAT. El siguiente cuadro muestra el objetivo de las medidas de protecciones multilaterales y bilaterales y el eslabón de la cadena que abarca.

Cuadro 2. Principales medidas aplicadas a la seguridad del transporte de contenedores a nivel internacional.

Medida	Desarrollo	Cumplimiento	Abarca	Objeto
SOLAS – ISPS International Ship and Port Security Code	IMO Multilateral	Obligatorio	Buques y puertos	Mejorar la seguridad de los buques y puertos. Provee estándares y un marco consistente para la evaluación de riesgos
Framework of standards to secure and facilitate global trade	OMA Multilateral	Voluntario	Toda la cadena logística	Proporcionar uniformidad y predictibilidad al intercambio comercial y brindar seguridad y facilitación para el paso de productos por las fronteras
BASC (Business anti smuggling Coalition)	USA Bilateral	Voluntario	Toda la cadena logística	Facilitar y agilizar el comercio internacional mediante el establecimiento y administración de estándares y procedimientos globales de seguridad aplicados a la
				cadena logística del comercio internacional
24 Hour Rule - AMR (Advanced Manifest Rule for Vessel Shipments)	USA Bilateral	Obligatorio en importaciones a USA	Buques y puertos	Permitir evaluar anticipadamente los riesgos de la carga contenedorizada que se dirigirá a los Estados Unidos.
MTSA (U.S. Maritime Transportation Security Act of 2002)	USA Bilateral	Obligatorio en importaciones a USA	Buques y puertos	Incrementar la vigilancia en cada puerto de los Estados Unidos, así como en cada uno de los buques que tengan como destino estos puertos, garantizando así una mayor seguridad nacional.
BTA, (BioTerrorism Act 2002, Public Health Security and Bioterrorism)	USA Bilateral	Obligatorio en importaciones a USA	Exportadores	Detectar posibles atentados terroristas y mayor control del flujo de alimentos y elementos biológicos
CSI (Container Security Initiative)	USA Bilateral	Obligatorio en importaciones a USA	Puertos	Mejorar la seguridad del transporte marítimo en contenedores, buscando evitar que este sea un objetivo terrorista fácil
CTPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism)	USA Bilateral	Voluntario	Todas las partes de la cadena logística	Lograr un ingreso expeditivo de las cargas, extender el perímetro de seguridad lo más lejos posible, para garantizar que los importadores transporten sus bienes en asociaciones seguras desde el momento en que la mercadería sale de la fábrica hasta que el minorista la recibe.

Fuente: CIDA – CEPAL 2006

Este fue el marco de referencia para muchos países de Latinoamérica para comenzar a regular sus terminales portuarias, según las condiciones de mercado en cada país.

Seguridad portuaria en Latinoamérica, un avance a poca escala

Hace más de una década América Latina comenzó su proceso de reformas y modernización portuaria en cada uno de los países, debido a la apertura económica que han vivido, la implementación de tratados de libre comercio, especialmente con Estados Unidos y a la creación de bloques comerciales. Gallegos (2004) indica que “la orientación se dirigió a elevar la productividad del sector y mejorar su competitividad a través de concesiones de terminales, otras infraestructuras y servicios portuarios a operadores privados” (p, 5).

Muchos países utilizaron la modernización portuaria y la implementación de la seguridad portuaria como mecanismo de captación de inversión extranjera y financiamiento, su objetivo es capitalizar el sector, mejorar la productividad y competitividad, generar empleo, impulsar la económica y minimizar los impactos negativos medio ambientales.

Por otro lado, los acuerdos bilaterales entre países del hemisferio con los Estados Unidos, la Unión Europea y los países Asiáticos, han hecho que los bloques comerciales como el Mercosur, la Can, Caricom, Efta, Triángulo del Norte, entre otros, realicen inversiones para mejorar su capacidad operativa con el inminente aumento del volumen comercial y por ende brindar la seguridad y soporte necesario para combatir y minimizar los posibles amenazas que puedan presentarse entre los diferentes países.

Los países latinoamericanos que buscan crear alianzas económicas con países desarrollados deberán adoptar como mínimo las normas citadas por la OMI y las leyes aprobadas por los Estados Unidos. Por esta razón, se ha solicitado que cada puerto deberá cumplir con los requisitos estipulados por el Código de Protección a los Buques e Instalaciones Portuarias (ISPS), según lo establecido en el III Foro Internacional de Puertos en Perú (2004). El objetivo es certificar que estos puertos cuenten con las medidas antiterroristas y de seguridad marítima portuaria.

El autor Kahn (2003), menciona que una de las medias adoptadas por los Estados Unidos que ha generado mayor peso, es la Ley de Seguridad al Transporte Marítimo, donde le da la facultad al Secretario de Transporte de evaluar los puertos extranjeros para determinar si cumplen o no con las medidas de seguridad portuaria, si estas salen negativas, el secretario declara que las mercancías procedentes de estos puertos no podrán ingresar al puerto de los Estados Unidos. Generando así impactos negativos al comercio internacional y la economía de muchas naciones.

Ante esta situación, la OMI a través de sus programas de cooperación técnica, ha realizado alianzas con los países de Latinoamérica para disminuir la inseguridad que presenta este sector e impulsar a las economías al comercio

internacional. Entre estos programas se encuentra el acuerdo de cooperación con la Red Operativa de Cooperación Regional entre Autoridades Marítimas de Sudamérica, México, Panamá y Cuba (ROCRAM) y la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM) en representación de ROCRAM – Centroamérica.

Sánchez, et al, (2004) resaltan los principales resultados obtenidos por estos programas de cooperación. En Sudamérica, a través del ROCRAM, se creó una red formal de cooperación horizontal entre autoridades marítimas, con instituciones y autoridades existentes y estructuradas en cada país. En Centroamérica, la articulación fue más lenta y débil, puesto que aún seguían existiendo países donde no se ha estructurado formalmente las autoridades marítimas, y en su mayoría este tema ha sido controlado por las direcciones dependientes de los Ministerios de Obras Públicas, Transporte o sus símiles.

Por último, en el Sur de la región, las autoridades marítimas controlan y fiscalizan, en sus aspectos generales, los temas de seguridad en puertos. Entre estos temas se resaltan la protección del medio marino, seguridad industrial e higiene en el trabajo, acceso portuario, contingencias, contrabando y seguridad física de instalaciones en recintos portuarios.

La Guía de Planificación Nacional en Seguridad Portuaria de la CAN (s, f) estableció que para la óptima implementación de la seguridad marítima portuaria se debe realizar un estudio de seguridad, evaluación del riesgo, controles de acceso físico, medidas y procedimientos y un plan de seguridad portuaria, para lo cual consideró los siguiente criterios:

“(a) la vulnerabilidad del puerto a posibles amenazas, (b) los efectos de las medidas de seguridad en la eficiencia y las operaciones del puerto, (c) las limitaciones prácticas impuestas por las características físicas de la infraestructura del puerto, (d) la disponibilidad de fondos, (e) otras medidas disponibles y (f) la evaluación de todos los elementos de seguridad disponibles, a nivel interno y externo” (p, 7)

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Puertos (CIP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha promovido un nuevo enfoque de la seguridad portuaria; ampliando así su horizonte a la integración de la seguridad física, la seguridad industrial y prevención de riesgos , y la seguridad del medio ambiente, esta nueva unificación tendrá el nombre de seguridad integral.

Aunque actualmente en algunos documentos y artículos científicos se usa el nombre de seguridad portuaria, su objetivo es abarcar en ella los diferentes temas mencionados, buscando realizar una actividad limpia, integrada y coordinada hacia la eficacia.

Por esta razón, la CIP estableció seis áreas temáticas prioritarias para la cooperación hemisférica:

- Logística, Innovación y Competitividad.
- Gestión Portuaria Sostenible y Protección Ambiental.
- Protección y Seguridad Portuaria.
- Políticas Públicas, Legislación y Regulación.
- Turismo, Puertos Interiores e Hidrovías, Servicios a buques y Control de la Navegación.
- Responsabilidad Social Corporativa y Mujer Portuaria.

Sin embargo, durante el desarrollo e implementación de los diferentes Planes de Desarrollo Portuario que existen, aunque hay similitudes y casi todos buscan minimizar los mismos riesgos y amenazas, y armonizar y sistematizar el comercio internacional, la proliferación de diferentes planes de acción hacen que los países pierdan el direccionamiento del curso, ya que cada uno utiliza y acopla las políticas de cada plan, según lo que les sirva y necesiten, impidiendo así la estandarización de los procesos.

Evolución de la seguridad portuaria en Colombia

El auge de la evolución marítima – portuaria, se dio a partir de la privatización de las entidades públicas que regulaban y controlaban todas las operaciones marítimas en cada país. El primer país que inició el proceso de privatización en Latinoamérica fue Chile, con la Empresa Portuaria EMPORCHI, seguido por Perú con la Empresa Nacional de Puertos ENAPU, Venezuela con el Instituto Nacional de Puertos, Argentina con la Sociedades de Administraciones Portuarias S.A.P, México con la Empresa Puertos Mexicanos PUMEX y por último Brasil, Ecuador y Panamá.

En Colombia a partir de la ley 1 de 1991 Estatuto de Puertos Marítimos, se liquidó la Empresa Estatal Puertos de Colombia (COLPUERTOS) que administraba y operaba monopolícamente los principales puertos públicos. Esto dio lugar a la reorganización del sector bajo parámetros de competencia regulada, permitiendo así el ingreso de capital privado (Delgado & Martínez, 2012).

La descentralización de las funciones de los puertos por parte del Estado, dio lugar a la aparición de dos nuevos actores públicos y privados, como lo fue la Superintendencia de Puertos y Transporte, las Sociedades Portuarias Regionales (SPR's) y los operadores portuarios. Esta nueva política pública fue diseñada para afrontar los retos en términos de competitividad que impusieron los procesos de apertura e internacionalización de la economía.

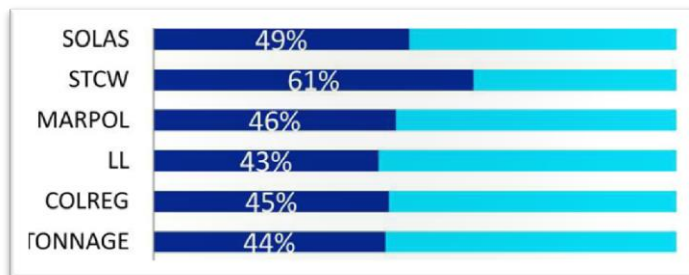
En cuanto a las leyes que regulan las operaciones marítimas, en materia de seguridad portuaria en Colombia, se encontró el decreto ley 2324 de 1984 donde se establece los parámetros mínimos de seguridad en las actividades buque – puerto (Documento Conpes 3744, 2013). Y se crea la Dirección General Marítima (DIMAR) que es la Autoridad Marítima Colombiana encargada de la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas señaladas en el decreto anterior, su objetivo es velar por la seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar, la promoción de las actividades marítimas y, el desarrollo científico y tecnológico de la Nación.

En segunda instancia está el Decreto 730 de 2004, donde se reglamenta el Código PBIP en todo el territorio nacional donde existan instalaciones portuarias dedicadas al comercio exterior y a los viajes internacionales.

Esta normatividad permitió que Colombia tuviera un direccionamiento hacia un país marítimo sostenible y seguro; sin embargo, aunque ya se han creado siete planes de expansión portuaria y se ha incluido el Plan Integral de Ordenamiento Portuario (PIOP) como herramienta de planificación marítimo – portuario a corto, mediano y largo plazo, para crear una política ambiental, social y de infraestructura de transporte a las nuevas solicitudes de concesiones portuarias. Estas no han sido armoniosamente coordinadas junto al desarrollo y crecimiento interno del territorio nacional.

Hoy en día, la seguridad portuaria en Colombia solo se mide, según el porcentaje de implementación de las normas internacionales establecidas por la OMI y los Estados Unidos, y el porcentaje presupuestario destinado. Sin embargo se deja a un lado los indicadores de gestión utilizados para medir el decrecimiento en el número de incidentes, riesgos y amenazas, centrándose solo en el crecimiento del comercio internacional, en el crecimiento de los barcos, los volúmenes de carga, la consolidación del proceso de contenedorización, etc.

Gráfica1. Cumplimiento de los Estándares Internacionales por la OMI en Colombia



Fuente: Boletín Informativo del Sector Marítimo Colombiano

Como se puede observar en esta gráfica, Colombia no logra un desempeño del 50% de los parámetros establecidos por la OMI, ya que carece de recursos

económicos y de capital humano, necesarios para su implementación y el óptimo funcionamiento.

La Dirección General Marítima en el boletín informativo del Sector Marítimo Colombiano (2013) define que la seguridad marítima y portuaria debe manejarse de forma integral desde tres frentes:

- La seguridad física y náutica para evitar varaduras, encallamientos, colisiones, incendios, abordajes, naufragios e incertidumbre.
- La protección con el fin de impedir piratería, robo armado, migración ilegal, narcotráfico, terrorismo y delitos.
- Estabilidad jurídica para establecer las reglas del juego claras, normas estandarizadas, buenas prácticas náuticas y normas de tráfico marítimo.

Aunque estos son los tres pilares que maneja la DIMAR enfocados exclusivamente al control y supervisión de la seguridad marítima, se puede observar que la falta de integración del proceso de desarrollo portuario con el desarrollo y crecimiento económico de las ciudades cuyas sedes les brinda seguridad, comunicación, y oportunidades de crecimiento a los puertos ha impulsado al olvido los aspectos sociales, ambientales y económicos de cada población.

En la octava reunión de la Comisión Interamericana de Puertos realizada en Cartagena (2013), hace referencia que el crecimiento del sector portuario como sector competitivo, innovador, seguro y sostenible en las Américas tiene un impacto significativo en el comercio y el desarrollo económico de cada uno de los Estados Miembros de la OEA, buscando así impulsar el bienestar social de la población y el crecimiento de los países.

Aunque, los objetivos específicos de esta última reunión es: (i) fortalecer el diálogo portuario interamericano; (ii) articular la cooperación hemisférica y de alianzas público – privadas; (iii) construir el programa de fortalecimiento de capacidades de la CIP, antiguamente mencionadas. Su finalidad debe ir enmarcada bajo parámetros de regulación y control de indicadores de gestión, para medir los impactos negativos o positivos ocasionados por la modernización portuaria, el crecimiento de la infraestructura, el desarrollo económico - comercial internacional, la capacitación y generación de empleo, los programas sociales de integración y reivindicación de los recursos utilizados y las regalías.

El objetivo de este sistema de gestión es medir no solo el crecimiento portuario en políticas de seguridad o infraestructura sino también su inclusión e integración con los programas establecidos a nivel nacional e internacional.

Zec, et al, (s, f), establece que la estandarización y armonización de las medidas de seguridad a nivel mundial es la herramienta de comunicación más fácil entre los diferentes entornos multiculturales. Sin embargo, su implementación en las instalaciones portuarias ha generado diferentes dificultades por las limitaciones económicas y las diferentes posiciones en seguridad marítima que tiene cada país, la comprensión y limitación de estas medidas no ha permitido la evolución de la seguridad integral marítima.

Finalmente en Colombia, la apertura económica, los TLC y la inclusión a los diferentes bloques comerciales, ha permitido la implementación de la seguridad portuaria en todos los puertos nacionales; sin embargo, esta iniciativa tuvo como objetivo principal la aceptación e inclusión de los demás países internacionales, para generar así alianzas comerciales. Cabe resaltar que este direccionamiento no ha sido enfocado para impulsar el desarrollo social y ambiental. Por esta razón los nuevos planes de desarrollo buscan mitigar esta problemática.

CONCLUSIONES

El estudio de las referencias bibliográficas muestran desde diferentes perspectivas y razonamientos, la importancia y el impacto de la seguridad portuaria a nivel internacional; con este énfasis, se ha demostrado la trascendencia y la evolución de las medidas, cuyas relaciones intrínsecas conllevan al rezago o evolución de los países dentro de sus círculos comerciales, generando la posible no aceptación por parte de ellos y así cerrando sus posibilidades de negocios, lo cual se convertiría en una gran desventaja para sus economías en la sociedad actual de la globalización y la apertura comercial y económica.

El inminente crecimiento y evolución de las actividades marítimas, se dio gracias a la privatización de las entidades públicas que ejercían la administración y el control de los puertos, esta nueva administración permitió la entrada de capital extranjero cuya inversión se realizó en la modernización de la infraestructura, la utilización de tecnologías de la información más actualizada, el equipamiento y capacitación del personal. Aunque estas medidas generaron un mejor funcionamiento y brindaron una mayor seguridad, sus costos generaron incertidumbre en el retorno de la inversión, pero los requerimientos internacionales presionaron a los países y sus gobiernos a garantizar la seguridad portuaria cumpliendo con los estándares establecidos.

Se ha podido observar que durante los últimos años la gestión portuaria estuvo enfocada a la administración, control y supervisión de la entrada y salida de mercancías, siendo este solo un mecanismo de control aduanero, es decir, solo se observaba la tramitología de la mercancía, confiando solo en lo que estaba escrito. El cambio de visión y acción de las actividades delincuenciales, obligó a una reestructuración en el accionar de las autoridades. El robo, el secuestro y el

contrabando evolucionaron y se trasladaron al mar en terrorismo, piratería, contrabando de mercancías y de personas, soborno y extorsión, todo lo cual generaba rezago económico y dificultaba la articulación comercial de los países al mundo del capitalismo competitivo; hoy día quien no cumpla con los estándares internacionales y/o no garantice seguridad portuaria integral difícilmente puede acceder a los grandes mercados y centros de consumo.

Aunque las actividades delincuenciales ya existían, las medidas utilizadas por los países eran nacionales; estaban enfocadas a proteger su soberanía, la protección de la integridad de la población, cuidados de los recursos naturales y el control al desarrollo económico. No había una proyección del alcance e impacto que pudiese tener las nuevas olas delincuenciales. Los países solo se enfocaban en abrir mercados y ampliar su red comercial; esto generó, la no preparación inminente a los ataques a los que se verían expuestos, afortunadamente la expansión comercial abrió los ojos ante los riesgos a los cuales estaban todos expuestos y se decidieron a acordar medidas bilaterales e internacionales de cooperación y protección de sus puertos, mercados, mercancías y ciudadanos, para minimizar riesgos y hacer mas segura la actividad comercial.

Debido a los acontecimientos vividos en el 2001 en los Estados Unidos; el significado de la seguridad portuaria evolucionó, reconociendo que no solo a través de los puertos se logra el crecimiento y desarrollo económico, sino, también desde ellos se debe garantizar la soberanía nacional de los países, de ahí la importancia y trascendencia de establecer una política de seguridad portuaria.

Ya no solo la atención estaba centrada en el tránsito de las mercancías, sino también, en el destino, las características, los declarantes, el tiempo, el riesgo y la funcionalidad. Se observaba la tramitología desde un todo, analizando su origen de la cadena logística, la producción, el transporte, los actores, la manipulación hasta la llegada al cliente y/o destino final. Estos acontecimientos impulsaron la unión, la cooperación y el fortalecimiento de alianzas comerciales.

Los organismos internacionales, los programas de cooperación y los planes de expansión portuaria, buscaron la integración y cooperación de las economías, bajo una red comercial mundial, donde unieron fuerzas para impulsar el desarrollo regional, el bienestar social, la inclusión de programas de educación, la implementación de medidas de seguridad internacional, entre ellas la seguridad portuaria, y la minimización de los impactos negativos hacia el medio ambiente.

Sin embargo, las actuales medidas internacionales impuestas en seguridad portuaria, han manejado los riesgos de la cadena logística de manera independiente, cada medida se centra desde una parte de la cadena, analizando los posibles riesgos y amenazas, visualizando los entes y actores administrativos públicos y privados, nacionales o internacionales que pueden brindar un mayor

control. Dichas medidas han sido utilizadas de manera unilateral o multilateral, según los requerimientos que se le acoplen a su sistema económico – portuario.

Por tal razón, la armonización o estandarización de las medidas en seguridad portuaria, se ha realizado de manera asimétrica, generando así, posibles huecos para la infiltración de amenazas; la falta de un lenguaje internacional ha limitado las relaciones internacionales entre varios países, ya que, no solo la falta de implementación, medición o acoplo han sido los principales problemas; la falta de recursos económicos, capacitación del capital humano, regulación, incentivos y promoción han impedido la uniforme evolución de las instalaciones portuarias, ese ha sido y seguirá siendo el caballo de troya en el comercio internacional.

Colombia, ofrece grandes ventajas comparativas frente a otros países, su ubicación geográfica con salida a los océanos Pacífico y Atlántico, la limitación con diferentes países, como Panamá, Venezuela, Brasil, Ecuador, entre otros; le permite brindar un gran volumen de tránsito de mercancías, los tratados de libre comercio, la unión a la Comisión Interamericana de Puertos y a los programas de Cooperación ha permitido la constante evolución en los puertos colombianos.

Aunque esta evolución se ha generado desde los años 90', Colombia sigue rezagado en comparación con los puertos internacionales, la concentración de las actividades industriales en Bogotá ha hecho que el desplazamiento de las mercancías a las costas del país, genere un incremento en el tiempo y en los costos logísticos; la falta de infraestructura, el mejoramiento en las vías, la colaboración con el gremio de transporte y las empresas por parte del Estado, ha generado que Colombia cada vez más este lejos de llegar a ser un país competitivo internacionalmente.

El incremento del comercio internacional de Colombia hacia los diferentes países, plantean retos futuros en cuanto a la modernización de la infraestructura portuaria existente y la creación de diferentes puertos para cumplir con el incremento de volumen de mercancías procedentes de diferentes lugares, mejorar el acceso marítimo y terrestre, las vías internas que comunican con el centro del país; así como mejorar los controles de seguridad portuaria, son un requerimiento inmediato; infortunadamente las recientes campañas electorales presidenciales poco o nada refirieron al respecto, lo cual incrementa la incertidumbre.

Como se pudo analizar en el boletín informativo del Sector Marítimo Colombiano, Colombia actualmente no cumple con las medidas internacionales de seguridad portuaria exigidas e impulsadas por la OMI y los Estados Unidos; esto ha generado ciertos impedimentos para el control y supervisión de las actividades delincuenciales, como lo es el narcotráfico y el contrabando, esto ha dejado una mala percepción de nuestro desempeño ante varios países, que nos caracterizan y señalan como un país de narco-empresa.

La falta de integración, coordinación e implementación de las normas internacionales con las normas nacionales, como normas de carácter obligatorio, ha permitido que las empresas no cumplan con los estándares de calidad exigidos en otros mercados internacionales. La no unificación del sector empresarial con el sector privado y público ha generado el rezago de la economía, la no competitividad y la falta de innovación han sido actores decisivos en el desarrollo del comercio; siendo todo esto una mala señal para el futuro económico, comercial y social de nuestro país.

REFERENCIAS

Archibong, J. (2010). Port Security Technology for Closed Container Inspection at United States Seaports of Entry. Aurora Networks, Inc. University of Oregon. En: <https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/10209/ltuh-2010.pdf?sequence=1>. Consultado el 27 de mayo de 2014.

CIDA – CEPAL. (2006). Efectos Económicos de las nuevas medidas de seguridad marítima y portuaria. En: <http://www.eclac.org/mexico/capacidadescomerciales/SeminarioLima%2cDiciembre2005/DocumentoMartinSgut.pdf>. Consultado el 27 de mayo de 2014.

Comunidad Andina. (s, f). Seguridad Portuaria, Guía de Planificación Nacional. Editorial: La CAN, p. 1-13.

Cox, L. (2013). The Advent and Future of International Port Security Law, *National Security Law Journal*, vol. 1. N°1, p. 77 – 123. Arlington: George Mason University School of Law. En: http://www.nslj.org/pdfs/NSLJ_Vol1_Iss1_Spring2013_Cox_77-123.pdf. Consultado el 28 de mayo de 2014.

Delgado, W. y Martínez, A. (2012). La privatización portuaria en Colombia: los modos de gestión y las relaciones de poder entre lo público y lo privado. Los casos de las Sociedades Portuarias Regionales de Cartagena y Buenaventura, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia. En: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/delgamor.pdf>. Consultado el 8 de junio de 2014.

Documento Conpes 3744. (2013). Política portuaria para un país más moderno, República de Colombia. En: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iVnBZerslww%3D&tabid=1656>. Consultado el 6 de junio de 2014.

Gallegos, C. (2004). Las Autoridades Portuarias y los retos de los Puertos Latinoamericanos, III Foro Internacional de Puertos. Lima, Perú.

Goslin, C. (2008). Maritime and Port Security, Duos Technologies, Inc. En: <http://www.duostechologies.com/DownloadCenter/WP-MaritimeAndPortSecurity.pdf>. Consultado el 27 de mayo de 2014.

Kahn, R. (2003). *Port and shore security. Rotterdam: The Netherlands*. En: http://www.secure-marine.com/globe/articles/port_security.pdf. Consultado el 28 de mayo de 2014.

Keefer, W. (2007). Container Port Security: A Layered Defense Strategy to Protect The Homeland and The International Supply Chain, 30(1):139-174. En: <http://law.campbell.edu/lawreview/articles/30-1-139.pdf>. Consultado el 27 de mayo de 2014.

Mikuriya, K. (2012). Marco Normativo SAFE de la OMA, Organización Mundial de Aduanas. En: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx. Consultado el 29 de mayo de 2014.

Moiraghi de Pérez, L. (2004). *Seguridad marítima y portuaria: nuevas reglas en el mundo*, Universidad Nacional del Nordeste. Corrientes, Argentina. En: <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/com2004/1-Sociales/S-040.pdf>. Consultado el 27 de mayo de 2014.

Monson, G. (2006). Strategic Freight Transportation Analysis, *Evaluation and Estimation of Port Security Measures and Impacts Due to Catastrophic Event*. Washington State University. En: http://www.sfta.wsu.edu/research/reports/pdf/rpt_17_port_security_study.pdf. Consultado el 6 de junio de 2014.

Organización de los Estados Americanos, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, Octava reunión de la Comisión Interamericana de Puertos, Plan de Acción de Cartagena 2014 – 2015, (2013), Cartagena, Colombia. En: <http://www.oas.org/cip/docs/Cartagena%202013/DOCUMENTOS/PLAN%20DE%20ACCION%20DE%20CARTAGENA.pdf>. Consultado el 8 de junio de 2014.

Perdomo, J. Franco, A. Y Ayala, J. (2013). Boletín Informativo del Sector Marítimo Colombiano, *Perspectivas nacionales e internacionales en materia de seguridad marítima*, N° 1 Publicación trimestral de la Dirección General Marítima–Dimar, p. 23 – 27. En: http://issuu.com/dimarcolumbia/docs/boletin_informativo_del_sector_maritimo. Consultado el 8 de junio de 2014.

Sánchez, R., García, R., Manosalva, M., Rezende, S. Y Sgut, M. (2004). Protección marítima y portuaria en América del sur. Implementación de las

medidas y estimación de gastos. CEPAL. Santiago de Chile, Chile. En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/20611/Lcl2226e.pdf>. Consultado el 8 de junio de 2014.

Santalices, R. (s, f). La Seguridad Portuaria, *El contexto internacional, la situación en la UE y en España*. Instituto Universitario de investigación sobre seguridad interior. En: http://www.iuisi.es/15_boletines/15_2005/doc034-2005.pdf. Consultado el 29 de mayo de 2014.

Veronique de Rugy. (2007). Is Port Security Funding Making Us Safer?. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology. En: http://web.mit.edu/cis/pdf/Audit_11_07_derugy.pdf. Consultado el 26 de mayo de 2014.

Vielma, J. (s, f). Reporte de actualidad, *Código Internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias (I.S.P.S)*. En: <http://revistamarina.cl/revistas/2004/6/vielma.pdf>. Consultado el 29 de mayo de 2014.

Zec, D., Francic, V. Y Simic, M. (s, f). Port Security Organization and Funcionality – Implementation of the ISPS Code in Medium and Small Countries. Croatia University of Rijeka. En: http://bib.irb.hr/datoteka/493348.Ports_security_organization_-_small_countries.pdf. Consultado el 30 de mayo de 2014.