

# EL TRANSPORTE MARÍTIMO Y LAS FRONTERAS PORTUARIAS: CONTENEDORES Y NARCOTRÁFICO\*

---

*Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez*

*Juan Sebastián Pérez Morales*

\* Este capítulo de libro es resultado de la colaboración entre los proyectos de investigación titulados: “Crimen Organizado Transnacional y Conflictos Ambientales en América Latina” y “El Poder Marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación en el posacuerdo”, los cuales pertenecen al Grupo “Masa Crítica” adscrito a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. La correspondencia con relación a este capítulo debe dirigirse al Capitán de Navío (RA) Samuel Rivera-Páez, PhD. Correo electrónico: samuel.rivera@esdegue.edu.co



## Introducción

Como lo reconoce la UNCTAD (2018) el transporte marítimo se constituye en uno de los cuatro direccionadores de la globalización. En esta actividad, los puertos marítimos, entendidos de manera integral, tanto como ciudad-puerto como terminal portuaria juegan un papel importante. Los puertos son, en general, la principal zona de entrada y salida de mercancías de la mayoría de los países, constituyéndose en fronteras activas y en uno de los componentes más importante dentro de la red de comercio y transporte marítimo. Su control y mantenimiento resulta vital para la cadena logística comercial, por lo que deben ofrecer servicios rápidos, efectivos y, sobre todo, seguros. Esto, de alguna forma es un oxímoron que exige de innovación y creatividad para resolver el conflicto de estos dos conceptos. La seguridad demanda mecanismos de revisión que muchas veces atentan contra la celeridad, que demanda la competitividad para el manejo de las cargas en su tránsito hacia otros lugares al interior de los países o hacia el transbordo a otros puertos. En todo este proceso, los contenedores son dispositivos claves para facilitar la movilización y revisión de esas cargas. El contenedor, se presenta como el elemento central del transporte marítimo debido a que incrementa la productividad portuaria, facilita la transferencia a otros modos de transporte y posibilita la operación logística sin interrupción de una gran cantidad de productos. Su uso transformó la industria al facilitar el comercio internacional y permitir una mejor distribución de las cargas a bordo de los buques. Desde su aparición hasta hoy el crecimiento de la cantidad de contenedores utilizados para el comercio marítimo ha sido exponencial. Según la UNCTAD (2018) se estima que

durante 2017 se manipularon 752.2 millones de TEUs<sup>18</sup> en los diferentes puertos del mundo<sup>19</sup>.

Los puertos marítimos desde la antigüedad han sido espacios de intercambio en los que prácticamente todas las actividades relacionadas con el comercio son posibles. En la edad media, las ciudades puertos, servían de ciudades fronterizas donde se establecía la primera línea de defensa para evitar la entrada de enemigos a las zonas del interior, donde se localizaban las ciudades capitales (Antunes & Sicking, *Ports on the Border of the State, 1200-1800: An introduction*, 2007). De hecho, hasta la aparición, en escena, de los aviones y por ende de los aeropuertos, los puertos marítimos eran los únicos espacios habilitados para la entrada y salida de cargas provenientes de países de ultramar. Hoy, la dinámica comercial antes mencionada, mantiene a los puertos como esos espacios únicos desde los cuales, de la misma forma como pueden salir cargas que se constituyen en amenazas para otros Estados, también pueden entrar amenazas al Estado propio. Entre esas amenazas, el transporte de dispositivos nucleares (Aquino, 2019); el transporte de drogas ilícitas y el tráfico ilegal de personas que incluye el transporte de potenciales terroristas son quizás las que generan mayor preocupación a las autoridades que luchan contra el crimen en el mar.

Al respecto, en lo que se refiere a seguridad y protección marítima, se puede afirmar que durante las últimas tres décadas el alcance de los aspectos asociados al transporte marítimo ha ido cambiando, considerando las amenazas a las que se ha visto enfrentada la actividad mundial. En la década de 1980, estos temas eran competencia exclusivamente de los Estados y se manejaban las problemáticas particulares de seguridad marítima de cada Nación (Búsqueda y Rescate, contaminación, etc.). En la década de 1990, se agudizaron temas relacionados con la protección marítima, tales como el tráfico ilícito de drogas, armas y desechos, contrabando de mercancías fraudulentas, objetos de arte y especies forestales y animales protegidos, tráfico de indocumentados, piratería y

18 TEUs es el nombre genérico dado a una unidad equivalente a un contenedor de 20 pies de tamaño (Twenty-Foot Equivalent Unit)

19 Una consultora británica estimaba para 2016 que en el mundo había alrededor de 29 millones de contenedores en servicio (Budgetshippingcontainers, 2019).

otros actos ilícitos. Posterior al 11 de septiembre, los temas de seguridad de pasajeros y cargas, así como la prevención del terrorismo forman parte de los tratados internacionales promovidos por las Naciones Unidas y sus organismos asociados y de los acuerdos comerciales entre los países. Esto, se traduce en el desarrollo de una amplia variedad de iniciativas y acuerdos de seguridad y protección que involucran numerosas entidades públicas y privadas que van desde aquellas dedicadas a actividades policiales, de aduanas, hasta todas las empresas pertenecientes a la cadena logística y como es obvio, a aquellas instituciones encargadas de la seguridad y defensa contra amenazas transnacionales. Entre las acciones que se han tomado para mitigar esas amenazas están los cambios en la gobernanza fronteriza y portuaria, el establecimiento de iniciativas de seguridad cooperativa y las medidas de restricción que afectan el tráfico de ciertos tipos de cargas a puertos específicos.

Este trabajo aborda el uso que hacen algunas organizaciones de crimen transnacional de los contenedores que se emplean para comercio marítimo, como parte de la cadena logística del narcotráfico y los diversos mecanismos que afectan este proceso. En este contexto vale la pena mencionar que la actividad del narcotráfico consiste, en pocas palabras, en la comercialización ilegal de sustancias psicoactivas no reguladas – siendo la más común de estas el cannabis<sup>20</sup> (UNODC, 2018). Según el informe de la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), para el 2016 la economía del narcotráfico movilizó cerca de USD \$500 Billones anuales (CICAD, 2016, pág. 5)<sup>21</sup>, lo que es algo menos de un tercio de la industria del petróleo (USD \$1.2 Trillones), el doble de la del carbón (USD 142 millones) y algo más de la minería (USD \$321 millones) (B.M., 2019), lo que la convierte en una de las actividades económicas criminales más rentables del mundo. Esto, por supuesto representa un desafío para los Estados. En especial, para los principales Estados productores, distribuidores y de tránsito de estupefacientes, pero también, es un gran reto para las líneas de comunicación

20 Según el reporte mundial de drogas (WDR) de la UNODC, en el 2016 fueron incautadas cerca de 4.600 toneladas de cannabis; mientras que las incautaciones de cocaína y el opio fueron de 1.129 toneladas y 658 toneladas respectivamente.

21 Esta cifra varía de acuerdo con la organización y los estudios realizados.

marítimas que movilizan el comercio global, y que están siendo usadas por los delincuentes, afectando a los empresarios legales de transporte.

Por ello, este capítulo, tomando como base el caso colombiano, se centra en analizar la problemática que involucra al transporte marítimo y a los puertos como espacios fronterizos en los que, los Estados y las empresas privadas, incluyendo a las organizaciones criminales, compiten por su empleo para el intercambio de mercancías.

Como lo señala el Departamento de Estado de los Estados Unidos (DoS) en los últimos años ha habido un notable incremento en el uso de contenedores para la comercialización de sustancias ilícitas (DoS, 2018) afectando la seguridad de las cadenas comerciales entre los países y por ende menoscabando la confianza en el comercio internacional. Hoy, el narcotráfico, especialmente de cocaína, por contenedores tiende a ser una de las modalidades más comunes de comercialización de estupefacientes, llegando a movilizar cantidades considerables de droga en un solo viaje.<sup>22</sup>

Colombia no ha sido ajena a este fenómeno de aumento en las cargas de cocaína a bordo de contenedores. A modo de ejemplo, en abril del 2014, la policía antinarcóticos de Colombia interceptó en el puerto de Cartagena un (1) contenedor con un cargamento de siete (7) toneladas de cocaína camuflados en un envío de frascos de fruta que iban con destino al puerto de Rotterdam en Holanda (El Espectador, 2014). El 14 de febrero del 2019 en Colombia se incautaron 600 kilos de cocaína al interior de las puertas de un contenedor, que tenían a Europa como destino final (Diario del Cauca, 2019) y, más recientemente, el pasado 28 de febrero del 2019, se incautaron en el puerto de Nueva York cerca de 1.455 kg de cocaína, con un valor estimado en USD \$77 millones (DEA, 2019). La droga, se encontraba escondida al interior de 60 paquetes en un contenedor de carga proveniente del puerto de Buenaventura. Estos, son simplemente algunos de los múltiples eventos que anualmente suceden en el mundo y que ponen en peligro la cadena logística y el

---

22 En junio de 2019, las autoridades estadounidenses capturaron un cargamento de cerca de 20 toneladas de cocaína distribuidas en siete contenedores a bordo de un buque que hizo tránsito desde Concepción en Chile hasta el puerto de Filadelfia.

transporte marítimo y en muchos casos generan reacciones de incrementar controles que obstaculizan el comercio y en consecuencia afectan la competitividad.

Esta investigación resulta de interés ya que contribuye en la visualización de varias situaciones que rondan esta problemática como son, que la conexión entre esta actividad y el crimen transnacional conlleva a la necesidad de implementar medidas cooperativas entre los Estados para aumentar su capacidad de detección y disuasión. De igual forma, aporta en la medida que se busca hacer conciencia que, dados los volúmenes de carga movilizadas por esta modalidad de transporte pareciera ser que el desarrollo de acuerdos internacionales que fortalezcan la seguridad de las cadenas logísticas, afectando lo menos posible la facilitación del comercio, es prioritario y perentorio.

Siendo así, este capítulo se divide de la siguiente forma: en un primer apartado, siguiendo la discusión temática de este libro se aborda la ciudad puerto como espacio fronterizo donde se ejercen controles y la evolución del concepto con las variables que lo afectan; en segunda instancia, se discute sobre la *securitización* de la actividad marítima, haciendo hincapié en el uso de los contenedores para transporte de sustancias ilícitas y se describen algunas de las limitaciones de seguridad que el dispositivo presenta. En la tercera sección, se estudian las diferentes iniciativas que han surgido para contrarrestar esta problemática y se evalúan de manera general los resultados que han arrojado. Finalmente, se hacen algunas reflexiones finales sobre el tema y se sugieren algunos cursos de acción para fortalecer la acción del Estado en el caso colombiano.

## 1. Los puertos como fronteras marítimas

Cuando se habla de fronteras geográficas, es usual que las personas piensen en una línea que separa dos unidades políticas o jurisdicciones legales que se diferencian por alguna característica particular. Se puede tratar de municipios, departamentos o países según sea el caso. Usualmente, estas fronteras son más fáciles de identificar en

su componente terrestre que por razones obvias emplean accidentes geográficos tales como cadenas montañosas, ríos, desiertos, o cualquier otro accidente que permite identificar claramente los dos espacios que se quieren separar, facilitando así su delimitación. De hecho, al hablar de fronteras marítimas, el concepto se vuelve algo etéreo ya que se requiere de imaginación al no existir tales tipos de accidentes en el mar. Las líneas de frontera marítima se trazan en las cartas y se localizan entre puntos definidos por coordenadas explícitas de latitud y longitud que demandan un ejercicio de abstracción a la hora de imaginarlas, y equipos de posicionamiento a la hora de operar. Sin embargo, el concepto de frontera va mucho más allá que simplemente lo administrativo. Las fronteras son mucho más que líneas que separan dos territorios. Son en muchos casos, franjas o espacios de territorio que se construyen a partir de las prácticas sociales y culturales que las caracterizan o de las funciones política y económicas que determinan la interacción entre Estados.

El caso de los puertos, entendidos como el conjunto de elementos físicos que incluyen obras canales de acceso, instalaciones de servicios, que permiten aprovechar un área frente a la costa o ribera de un río en condiciones favorables para realizar operaciones de cargue y descargue de toda clase de naves, intercambio de mercancía entre tráfico terrestre, marítimo y/o fluvial. (Art, 5 de la ley 1 de 1991) y conformados por un conjunto de terminales, son espacios fronterizos donde se regula la actividad comercial de intercambio de bienes entre unos países y otros. Así mismo, son el lugar de entrada y salida de personas que se movilizan en embarcaciones de diferente tipo en desarrollo de diversas actividades (laboral, turística, comercial, etc.). Normalmente estas facilidades de transporte originan desarrollos urbanos que en el largo plazo van generando relaciones, normalmente conflictivas, que son estudiadas bajo el concepto de ciudad-puerto. El conflicto se genera entre otras por el uso del suelo y las externalidades propias de la actividad de transferencia de carga.

El título de “puerto” se concedía generalmente a las ciudades cuya actividad principal era el comercio, ya sea a orillas de un río importante o en el mar. Cuando el papel del comercio y de las actividades de mercado adquirían la



suficiente importancia para un puerto determinado, estas actividades eran reguladas por las autoridades urbanas o por el gobierno central. (Antunes, 2010, p. 1)

Como lo señalan Antunes & Sicking (2007), desde las épocas medievales, incluso antes de la formación de los Estados nacionales, los puertos gozaban de una extensa autonomía y por esa razón, “los puertos europeos llegaron a ser elementos centrales de las políticas de Estado: los puertos eran las ciudades fronterizas de los Estados.”

El concepto de “ciudad fronteriza” puede entenderse en tres niveles. El primero fue el papel que desempeñaron los puertos como protectores del Estado. El segundo nivel era el papel socioeconómico asignado por el Estado o adquirido por los puertos en el proceso de toma de decisiones económicas del Estado. El tercero tenía que ver con las implicaciones jurídicas de la distribución del poder entre las instituciones estatales centrales y las administraciones urbanas locales. (Antunes & Sicking, 2007, p. 275)

En el primer nivel, se desarrolla el dilema entre la seguridad y la facilitación. Los puertos como espacios de comercio necesitan facilitar las actividades que en ellos se desarrollan, pero al mismo tiempo al ser sitios de control fronterizo, debían prevenir el ingreso de amenazas de diversa índole, como eran enfermedades, invasores o contrabandistas. En esto, jugaba también un papel fundamental la ubicación del puerto frente a pasos de importancia. Esto, que desde el Almirante Mahan se conoce como la ‘posición estratégica’, resultaba crucial para imponer impuestos a la movilización de personas o mercancías (Antunes & Sicking, 2007; Howe, 1912). Esta función fiscal, es quizá una de las que, aún hoy, determina el elemento crucial para comprender a los puertos como parte de las fronteras de cualquier nación costera.

Si bien en las épocas medievales, las murallas eran las barreras físicas que retardaban el ingreso de invasores al territorio interior, donde se ubicaban las ciudades principales (Antunes & Sicking, *Ports on the Border of the State, 1200-1800: An introduction*, 2007), hoy los puertos con sus zonas aduaneras, de migración y de cuarentena sanitaria se

constituyen en la base para un intercambio equitativo de bienes entre los países del mundo y para la protección al orden social y económico, contra posibles daños provenientes del exterior. Igualmente, protegidos por murallas, cerramientos contemporáneos. Por los puertos circulan la gran mayoría de las importaciones y exportaciones de bienes, pudiendo, según su manejo, definir la suerte de las economías locales y nacionales. Un puerto con acceso libre permitirá el ingreso de todo tipo de mercancías sin importar que tanto compitan con la producción nacional o que tan benéficas sean para la sociedad que vive en ese país. Un puerto con controles fiscales, aduaneros, migratorios y sanitarios, estará en función de la protección a la población y las actividades productivas nacionales, cumpliendo esa función socioeconómica que se enunciaba como un segundo nivel de análisis (Howe, 1912).

Esa función socioeconómica combina dos elementos de gran relevancia para este trabajo. Por un lado, el hecho que los puertos se constituyen en centros de comercialización de productos y proveedores de servicios y por el otro, que los puertos se convierten en escenarios de construcción de conexiones e interdependencias de diferentes índoles. Por un lado, el nacional, ya que por los puertos salen y entran productos de todas las clases; de otro, el transnacional, ya que conecta al país a través de las líneas de comunicación marítima con otros países y la transcontinental ya que las mercancías que ingresan y salen pueden alcanzar, de manera fácil, otros continentes. Esas características de conectividad e interacción, también se constituyen en elementos claves a la hora de analizar el papel de los puertos como fronteras marítimas útiles para el tráfico de sustancias ilícitas. En este sentido alrededor del comercio marítimo, a partir de los atentados de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, se ha tratado de construir el concepto de ‘frontera virtual’. Este, tiene que ver con la capacidad que desarrolla un Estado, en coordinación con otros Estados, para fiscalizar de manera virtual, la frontera comercial, determinando el nivel de riesgo asociado a cada uno de los envíos que llegan al o salen del territorio nacional. Como lo señalan Binnendijk, Caraher, Coffey, & Wynfield (2002):

This virtual border must be designed to provide a multilayered defense, addressing container security from the initial loading of the container to its movement through the entire international transportation network. (p. 2)

Para ello, esa frontera se centra en la atención de tres aspectos determinantes en la cadena logística, (I) la certificación de las cargas; (II) la seguridad física y (III) la inspección de los contenedores. En ello, juegan un papel clave, la confiabilidad de los transportadores extranjeros, la mejora en la seguridad de los contenedores y de los terminales portuarios y la implementación de sistemas de inspección que sean rápidos y confiables y que respondan a la labor de caracterización (perfilamiento) que se desarrolle en etapas previas al arribo.

## 2. La securitización de la actividad marítima y del contenedor

La industria naviera es quizá la *más internacional* entre todas las grandes industrias a nivel mundial y una de las más vulnerables (OMI, 2019). El secuestro del crucero italiano *Achille Lauro*, en 1985, evidenció la escasez de seguridad en el sector portuario y en la industria marítima, en general. A su vez, el aumento progresivo del comercio marítimo trajo consigo el incremento de amenazas para la industria en temas tales, como el tráfico de drogas y materiales peligrosos, el comercio ilícito de mercancías, los movimientos de polizones, tráfico de personas y el terrorismo. Es claro que todas estas amenazas combinadas a los cambios en los sistemas de gobernanza portuaria han ejercido mayor presión sobre los sistemas de seguridad estatal (OEA, 1995).

En septiembre 11 del 2001, los Estados Unidos sufrió uno de los mayores ataques en territorio nacional desde Pearl Harbor, que a diferencia fue generado como un acto de guerra por otro Estado soberano, Japón. El atentado a las torres gemelas cambió indiscutiblemente la concepción de seguridad en ese país, ya que demostró lo poco preparados que se encontraban para asumir ataques provenientes de grupos celulares en campos de guerra irregular. La premisa cambiante es que ya no existía

un enemigo único, sino una serie de actores descentralizados que podían moverse y atacar libremente en cualquier lugar dentro o fuera del territorio. Estos ataques llevaron también a una mayor sensibilización, en todo el mundo, en lo que respecta a la protección, particularmente, contra el terrorismo. A partir de ese momento, la industria marítima ya no se considera un sistema de transporte seguro, apolítico y global que traslada mercancías de un lugar a otro por mar de modo inofensivo; más bien, como una actividad que expone a todas las naciones, marítimas y no marítimas por igual, a la amenaza de un ataque de este tipo. Esto necesariamente dio a la creación de una nueva serie de dilemas de seguridad sobre los cuales los Estados debían enfocarse. Uno de estos fue la seguridad portuaria y el transporte de mercancías.

Después del 9/11, el terrorismo<sup>23</sup> se convirtió en la mecánica de acción de varios grupos ilegales que buscaban atacar directamente el corazón de su enemigo. Por esto, el contenedor rápidamente fue reconocido como un elemento relevante en los discursos sobre la seguridad. La lógica imperante era que cualquier grupo terrorista tenía la posibilidad de hacer uso de la cadena logística del comercio internacional para realizar un ataque directamente en el corazón del sistema de cualquier Estado. De hecho, al menos en dos ocasiones se logró establecer algún tipo de vínculo entre lo uno y lo otro:

En marzo del 2004, un hombre del grupo palestino Hamas, se escondió en un compartimento secreto de un contenedor, que fue transportado al puerto israelí de Ashod a 15 millas al sur de Tel Aviv. Este compartimento no fue detectado ni al pasar el escáner electrónico, ni en la inspección física interior y exterior. El hombre salió del contenedor vestido con uniforme de la marina israelí y detonó un chaleco con explosivos matando a diez personas miembros de las autoridades portuarias (Feal Vázquez, 2008, p. 13).

---

23 Considerando la dificultad existente para definir terrorismo globalmente, en este capítulo se entenderá a partir de la definición propuesta por la Asamblea General de las Naciones Unidas que plantea que terrorismo son “los actos destinados o calculados para provocar un estado de terror en el público en general, en un grupo de personas o en personas particulares con fines políticos son injustificables en cualquier circunstancia, cualesquiera que sean las consideraciones de orden político, filosófico, ideológico, racial, étnico, religioso o de cualquier otra índole que puedan invocarse para justificarlos.”

Después de la captura del jefe de operaciones de Al Qaeda, Khalid Shaikh Mohammed, se descubrió que esa organización formaba parte de una trama para conseguir un acceso regular a los contenedores utilizados para llevar prendas de ropa desde Pakistán a Nueva York. De acuerdo con los oficiales americanos de inteligencia, Mohammed estaba involucrado en la planificación de nuevos ataques contra Estados Unidos utilizando el sistema de transporte marítimo como forma de conseguir la entrada en dicho país (Feal Vázquez, 2008, p. 14).

El alcance global, de lo que los países hegemónicos han denominado como terrorismo, ha puesto en jaque a la seguridad internacional. El constante avance tecnológico en el armamento ha facilitado su transporte y la globalización económica le ha abierto nuevos caminos de circulación. Se sabe que grupos como Al Qaeda, habían estudiado la posibilidad de adquirir armamento de destrucción masiva (ADM), y que militantes como Ahmed Resma, estaban entrenados para el uso y dispersión de materiales químicos y bacteriológicos (Pardo de Santayana, 2001). Por lo tanto, sería plausible que un grupo terrorista que posea los recursos pueda hacerse con la posesión de un ADM y, aprovechándose de la cadena logística, hacer uso de un contenedor para poder atacar directamente un puerto, o movilizar este tipo de armamento a lo largo de un país objetivo, buscando arremeter en contra de puntos estratégicos (económicos, políticos o militares). Esto, implicó la necesidad de *securitizar* la actividad comercial y, de manera más concreta, del objeto en cuestión, el contenedor (Binnendijk, Caraher, Coffey, & Wynfield, 2002; Button & Thibault, 2005; Lane, 2009).

Como lo explica el internacionalista Ole Wæver, al hablar de *securitización*, se habla de un mecanismo de ensanchamiento del concepto de seguridad que conduce a incluir aspectos diferentes a los netamente militares en las discusiones sobre seguridad de los Estados:

When widening takes place along this axis, it is possible to retain the specific quality characterizing security problems: Urgency; state power claiming the legitimate use of extraordinary means; a threat seen as potentially undercutting sovereignty, thereby preventing the political “we” from dealing

with any other questions. With this approach, it is possible that any sector, at any particular time, might be the most important focus for concerns about threats, vulnerabilities, and defense. Historically, of course, the military sector has been most important.<sup>24</sup> (Wæver, 1998, p. 41)

Es decir, que la seguridad y defensa nacionales, tal y como se conciben, van más allá del uso de medios militares. Como se expresó anteriormente, surgen situaciones (dilemas de seguridad) en las cuales se presenta una amenaza soberana a un determinado Estado-Nación, por lo que tal amenaza debe de ser apropiada al interior de la lógica del Estado para que sea enfrentada de una manera acorde al escenario. El sistema responde con un acto de carácter discursivo, mediante el cual ese tema es incluido en la agenda de seguridad. Por lo tanto, una situación que se conciba como una amenaza, en este caso en específico, la integridad del contenedor es *securitizada* discursivamente y, por lo tanto, es enfrentada de una manera acorde a su naturaleza (policial, política, económica, militar, societal, etc.). De esta forma, la seguridad integral del contenedor comenzó a responder a determinados actos en momentos específicos y bajo contextos definidos. Esto no implica que, una vez *securitizado*, el problema desaparezca; simplemente se buscan nuevas formas de, bajo la multiplicidad lógica, abarcar el tema.

A estas alturas vale la pena hacer un paréntesis para tocar un aspecto que no es de poca monta. En español, la palabra seguridad hace referencia a la ausencia de un riesgo o el sentimiento de confianza que se tiene en un determinado momento. De acuerdo con eso, la seguridad marítima abarcaría los temas tanto de seguridad humana y de seguridad de la nave, como de seguridad territorial. No obstante, en idiomas como el inglés, esta definición no es tan fácil. Las palabras *safety* y *security* son dos términos que, si bien se traducen ambos al

---

24 Cuando el ensanchamiento tiene lugar a lo largo de este eje, es posible mantener la situación específica que caracteriza a los problemas de seguridad: la urgencia; el poder estatal que reclama el uso legítimo de medios extraordinarios; una amenaza que se considera que puede socavar la soberanía, impidiendo así que el “nosotros” político se ocupe de cualquier otra cuestión. Con este enfoque, es posible que cualquier sector, en un momento dado, sea el más importante para las preocupaciones sobre las amenazas, las vulnerabilidades y la defensa. Históricamente, por supuesto, el sector militar ha sido el más importante (Traducción libre del autor).

español como *seguridad*, poseen connotaciones distintas. Para empezar *safety* responde a “(...) la capacidad de reducir el riesgo de pérdidas, lesiones o muertes ocurridos como consecuencia de percances humanos o causas naturales” (Elizalde Monteagudo, 2012, p. 18), o también se puede entender cómo “(...) los peligros naturales tanto del medio en que se mueve el buque y los que puede provocar el propio buque como los otros peligros derivados de la navegación.” (Soto, 2008, p. 12). En resumen, la palabra *safety* se refiere a todo un conjunto de normas y procedimientos destinados a minimizar los riesgos humanos y prevenir las catástrofes naturales al interior de una embarcación. Por su parte, el segundo término, *security*, se destina más a las acciones humanas premeditadas realizadas con el fin de perjudicar a una o varias personas. *Security* hace referencia a un conjunto de medidas tomadas en contra de:

(...) acciones voluntarias de alguien que, violando el derecho marítimo, pueda perturbar o impedir la actividad legal en la mar o pueda aprovechar la mar, como espacio libre y sin fronteras, o el propio buque, vulnerable por su aislamiento, para llevar a cabo actividades ilícitas. (Soto, 2008, p. 12)

La *security* sería entonces, las medidas orientadas a garantizar el derecho y la integridad de las naves, buscando prevenir y enfrentarse a cualquier actividad humana de carácter ilícito. La importancia de la diferenciación de ambos conceptos radica en su relación con los tratados internacionales de seguridad marítima creados después del 11/S, y el contenido presente en estos. Ya que, mientras el término seguridad marítima siguió utilizándose para abordar asuntos relacionados más con la seguridad industrial de las embarcaciones y su navegación, el término *protección marítima*, vino a suplir la necesidad de traducir el concepto de *security* al español y a otros idiomas de origen latino. Hoy en día el concepto en español de *Seguridad Integral Marítima* involucra ambas aproximaciones.

Si bien es claro que el contenedor y su protección resultan vitales para el comercio mundial, también existen otros puntos de interés sobre los cuales se deben de enfocar los esfuerzos de protección y *securitización*.

Los puertos aparecerían como uno de estos *nodos* en la red mercantil, en donde se hace necesario tomar medidas de protección efectivas para prevenir y controlar cualquier posible inconveniente. Los puertos son, en gran medida, uno de los sectores de mayor actividad comercial en el mundo. Debido a la cantidad de carga que maneja, un puerto se convierte en un punto estratégico para la economía de cualquier país y de igual forma en un objetivo de intervención o infiltración de los grupos con interés en actividades terroristas y por ello, se hace menester que la *seguridad portuaria* aborde estos nuevos retos de seguridad, buscando:

(...) establecer un entorno en el cual el comercio marítimo que se realiza en las terminales marítimas se efectúe en óptimas condiciones de seguridad para las personas y las mercancías de la terminal, evitando por tanto que actos delictivos de cualquier índole, terrorismo, robo, sabotaje, etc., puedan alterar la cadena logística de suministros. (Romero Faz, 2016, p. 28)

En resumen, la evolución de la actividad marítima y la importancia que adquirió el contenedor en la movilización de cargas ha contribuido para que tanto la actividad marítima como el contenedor como dispositivo, hayan sido integrados a las discusiones sobre seguridad en los Estados contemporáneos. Asociado a ello, la *seguridad portuaria* también ha comenzado a jugar un papel relevante en la confiabilidad que se le puede dar a la cadena logística y a los sistemas comerciales de cada país. Hoy, la *protección* de la integridad de las naves es un tema de incumbencia global, que compete no solo a los Estados, sino también a las empresas y organizaciones de transporte – ya sean de personas (cruceros, etc.) o mercancías. En este contexto, los gobiernos buscan garantizar la seguridad tanto de los puertos como de sus extensiones marítimas en miras de proteger a sus ciudadanos y sus intereses nacionales. Por su parte, las empresas y otras organizaciones de transporte implementan nuevos sistemas de seguridad y vigilancia para mantener un control sobre el navío y su carga; con el fin de evitar sean utilizados por organizaciones criminales. En parte es un esquema que responde a las preocupaciones de las *fronteras virtuales* planteadas a comienzos del siglo una vez sucedidos los ataques a los Estados Unidos.



### 3. Sobre el narcotráfico y el transporte de sustancias ilícitas por contenedor

Ahora bien, actualmente, uno de los mayores problemas en cuestiones marítimas en la región se encuentra en las actividades del narcotráfico. Esto no quiere decir que otras actividades ilícitas como la piratería o la trata de personas sean menos relevantes. Podría decirse que en cada región se particulariza de alguna forma las amenazas que son más importantes. Es así, por ejemplo, que hoy día en el Mar Mediterráneo el mayor problema es el transporte de migrantes y asociado con ello, la trata de personas. En el océano Índico, por su parte, los intentos de piratería en diferentes zonas del sector afectan las líneas de comunicación marítimas y por ende el comercio internacional. En el océano Pacífico, grandes flotas de pesqueros extraen de manera ilegal, no autorizada o no reglamentada toneladas de peces, afectando el medio ambiente y poniendo en riesgo la conservación de especies migratorias. En el Caribe y parte del Pacífico sureste, el problema se centra en el transporte de drogas ilícitas desde los países productores (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador) y países consumidores (Europa y Estados Unidos) y en el tráfico de armas, que alimenta a la delincuencia y el crimen, desde esos últimos países hacia países de la región.

Según cifras proporcionadas en el informe sobre el transporte marítimo de la UNCTAD, *Maritime Report*, (2017):

El comité de seguridad marítima, en junio de 2017, notificó un total de 221 sucesos de piratería y robo a manos armada en todo el mundo en 2016, lo cual supone una reducción de un 27% en comparación con los 303 sucesos denunciados en 2015. Sin embargo, se observó un incremento de un 77% en el África Occidental”. (p. 96)

Por otra parte, se encuentra la trata de personas, también conocida como *trata de blancas*. De acuerdo con la UNODC, se estima que en el 2010 hubo alrededor de 140.000 víctimas de tráfico de personas únicamente en Europa, con un aumento anual de 70.000 personas y una ganancia estimada en los USD \$3 Billones (UNODC, 2010).

Sin embargo, es el tráfico de drogas ilícitas la mayor preocupación para las autoridades que deben lidiar con múltiples formas de transporte y con organizaciones con altísima capacidad financiera para desarrollar e innovar permanentemente su forma de actuar. Según se expresa en el Reporte Mundial sobre Drogas del 2019, presentado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019), se estimó que para el 2017 aproximadamente 271 millones de personas habían consumido drogas por lo menos una vez; es decir que cerca del 5.5% de la población mundial entre los 15 y los 64 años había experimentado el consumo de algún tipo de estupefaciente durante el año anterior. El Informe Mundial Sobre las Drogas (UNODC, 2018) estimaba que uno (1) de cada nueve (9) consumidores presentaban algún tipo de *drogodependencia*. Simultáneamente, para la misma fecha se estimó que once (11) millones de personas habían hecho uso de drogas de tipo inyectable, de las cuales una (1) de cada ocho (8) consumidores repitentes poseían VIH. A raíz de ello, el consumo de estupefacientes se ha convertido en uno de los principales temas de salubridad pública en el mundo desarrollado.

En ese mismo reporte (UNODC, 2019) se menciona que la cantidad estimada de cocaína producida durante 2017 había logrado un record de 1.976 toneladas. Un incremento de 25% respecto al año anterior. La mayoría de esta cocaína se mueve por el mar empleando diferentes metodologías de transporte. Tal y como lo expresa la UNODC:

Given the existing trafficking routes, most of the cocaine interceptions take place at sea or close to it. Some 70 per cent of all cocaine seized (...) over the period 2012–2016 (cocaine hydrochloride and cocaine base) had been or was intended to be trafficked by sea. (UNODC, 2018, p. 33)

### 3.1. Modalidades de narcotráfico marítimo

El narcotráfico, como cualquier otra actividad comercial, está dividido en dos grandes componentes. Primero está la cadena de suministro, entendida esta como:

(...) todas las partes involucradas directa o indirectamente en satisfacer a un cliente. Esto implica incluir a transportistas, almacenes, intermediarios y a los clientes. Algunas etapas de la Cadena de Suministro son: Clientes, Minoristas, Distribuidores, Manufactureros, Proveedores de materia prima. El objetivo de la cadena de suministro es maximizar el valor global generado. (Collazos, 2014, p. 18)

Esta cadena de suministros abarca la compra de materias primas, la fabricación y la distribución del producto, estupefacientes en este caso; buscando siempre minimizar los costos de producción. El segundo componente, es la cadena logística, la cual se encarga del control de los envíos del producto; se enfoca en los medios de transporte y distribución, y tiene como fin minimizar los costos de distribución e implementar nuevos sistemas de envío. Las organizaciones criminales han desarrollado un repertorio de medios de transporte por vía marítima mediante los cuales se puede hacer el movimiento de sustancias ilícitas. El tamaño de la carga, la cual puede variar desde unos cuantos kg. hasta varias toneladas; la distancia a recorrer, que depende del país al cual se quiera ingresar, y las rutas a tomar, influyen fuertemente en la modalidad de carga. Algunas de las modalidades más utilizadas para este fin son:

Lanchas “*go-fast*”: son embarcaciones rápidas de tamaño pequeño, normalmente tripuladas por tres (3) o cuatro (4) personas, con la capacidad de transportar desde 500 hasta 4.000 kg. de droga (Flores, 2015).

Semi-sumergibles: embarcaciones artesanales que actúan como submarinos en zonas vigiladas – normalmente ríos y costas, que poseen la capacidad de portar hasta 10 toneladas de estupefacientes (Flores, 2015). Su tamaño, aproximadamente de 20 metros de eslora, y velocidad de movimiento, menos de 10 nudos, le permiten moverse de forma sigilosa durante largos periodos de tiempo hasta llegar a su destino.

Boyas: pequeños contenedores plásticos que se dejan a la deriva en una determinada zona, cada uno contiene paquetes de drogas que pueden ser localizados por los “recolectores” mediante una señal GPS.

Contenedores: contenedores de carga portuarios que llevan en su interior grandes cantidades de droga. Debido a las dimensiones del contenedor, las cuales están estandarizadas bajo la normativa internacional

ISO 668, un contenedor cargado con estupefacientes podría llegar a llevar hasta 30 toneladas de droga. Los contenedores pueden tener la droga camuflada previamente o ser *contaminados* después de la inspección rompiendo los candados y sellos de seguridad.

Adiciones al casco de los buques mercante. Se trata de dispositivos preparados para ser adheridos a la obra viva de los buques de comercio de forma que son de difícil detección.

### 3.2. Los contenedores en el narcotráfico marítimo

El narcotráfico por contenedores tiende a ser una de las modalidades más comunes de comercialización de estupefacientes en los últimos años. Debido a las dimensiones del contenedor, las cuales están estandarizadas bajo la normativa internacional ISO 668, un contenedor cargado con estupefacientes puede llegar a transportar hasta 44 toneladas de droga entre puertos. De acuerdo con la lista de precios de drogas publicada por la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), un cargamento de cocaína podría representar fácilmente dentro de un mercado como los Estados Unidos valores superiores a los USD \$30 millones por tonelada. Por todo ello, no es de extrañar que haya varios reportes sobre corrupción en la revisión de los contenedores, ni que existan bandas especializadas a la contaminación de estos.

A modo de ejemplo, Brombacher y Maihold (2009) plantean que existen tres (3) rutas marítimas para el tráfico de drogas hacia Europa. La ruta norte, que está compuesta por el Caribe, las islas Azores, Portugal y España; la ruta media, la cual es conformada por América del Sur, las Islas Cabo Verde, las Islas Madera y las Islas Canarias, y cuyo destino es Europa occidental; y la ruta africana va desde América del Sur hacia África Occidental y termina en España y Portugal. Según expresa Elizalde (2012), en la ruta Caribe – Europa la droga es en su mayoría movilizada a través de buques contenedores y fletes marítimos.

Por ello, la ONU asegura que no existen rutas marítimas seguras, ocasionando que no se pueda descartar a ningún navío cuando se hable

del transporte de drogas ilícitas. En especial, aquellos que navegan las llamadas rutas de alto riesgo, las cuales son las rutas directas entre los países productores y consumidores. En este sentido no es sólo cocaína lo que esta en juego el Programa Global de Control de Contenedores (CCP) reportaba en 2017, que:

Notable detections in 2017 include over 1.5 tons of cannabis in three seizures made by PCUs in South-Eastern Europe, and 12 tons of ammonium nitrate, typically used to make improvised explosive devices (IEDs), in Afghanistan.

In South-East Asia, the PCU at Hai Phong, Viet Nam, seized 3 tons of Khat, and 2.5 million tablets of the synthetic controlled drug Eramin 5 were seized in Port Klang, Malaysia.

Significant cocaine seizures were also made by several PCUs in Latin America and the Caribbean, including Ecuador (15,387 kg), Brazil (12,081 kg), Panama (8,051 kg), Peru (3,716 kg), Suriname (2,145 kg), Guatemala (1,927 kg), Dominican Republic (807 kg), El Salvador (208 kg) and Jamaica (152 kg). (CCP, 2017, p. 16)

Si bien ha habido un ingente esfuerzo en las actividades de prevención e intercepción de contenedores cargados con estupefacientes, se estima que a la par se ha presentado un incremento en la comercialización de estas sustancias mediante el uso de esa modalidad. De acuerdo con los servicios de crimen comercial de la Cámara de Comercio Internacional (ICC – CCS):

(...) about 90% of all international trade is moved around the world in more than 500 million containers on 89,000 maritime vessels. While this represents approximately 90% of all international trade, UNODC says that less than 2% of these containers are inspected to verify their contents. (ICC, 2016)

Por otra parte, de acuerdo con la organización mundial de aduanas (WCO):

(...) based on the analysis of WCO CEN data, drug seizures appear to be on the decline. Three percent fewer cases were reported in 2017 than in the previous year, corresponding to a 2.4% fall in the total number of seizures and an 18.2% drop in the quantity of kilogrammes seized. (WCO, 2018, p. 33)

Es decir, que en promedio tan solo 2 de cada 100 contenedores están siendo revisados, y la cantidad de casos exitosos está en detrimento. Esto puede implicar, de la mano con el aumento percibido en las finanzas del narcotráfico, que, o bien se están prefiriendo nuevos mecanismos de distribución, o, quizá, existe complicidad de parte de la aduana en este tipo de situaciones.

### 3.3. Seguridad del contenedor

La protección del contenedor es fundamental para el desarrollo íntegro del comercio internacional; es por eso, que se han creado normas enfocadas a su protección buscando evitar cualquier intento de afectación. En particular, las Naciones Unidas a través de la Organización Marítima Internacional (OMI), promovieron en 1972 un convenio que refería a la necesidad de mantener un alto nivel de seguridad humana al momento de manipular, apilar y transportar contenedores. El Convenio internacional sobre la Seguridad de Contenedores (CSC), tiene como finalidad el establecer estándares de seguridad en el contenedor, en materia de materiales de construcción, capacidad y dimensiones para ser declarado apto. Igualmente, el CSC, establece la necesidad que tiene un contenedor de tener una placa de aprobación, que contenga estos datos, más el país que aprobó el contenedor y el dueño del mismo. Por su parte, la normativa ISO 17712, Contenedores de Carga – Sellos Mecánicos, se encarga de pautar los sellos de seguridad utilizados para asegurar un contenedor. La normativa, estipula que, dependiendo del contenido del contenedor, un sello puede variar en tres tipos: el tipo indicativo (I), el de seguridad (S), y el de alta seguridad (H):

**Sellos de alta seguridad (H)** que son construidos generalmente en materiales como el metal, con el propósito de retrasar la intrusión y ofrecer resisten-

cia alta. Para ser removidos se debe utilizar un instrumento capaz de cortar cable metálico o materiales metálicos.

**Sellos de seguridad (S)** son aquellos contruidos con el propósito de revelar los intentos de intrusión sobre el contenedor y ofrecen un nivel limitado de resistencia a los intentos de abrir la carga.

**Sellos indicativos (I)** por su parte, están fabricados con materiales que pueden ser rotos fácilmente con las manos.

Es importante señalar que como norma general todo precinto debe ser sujeto de inspección para indicar si se ha producido una manipulación, o si se ha intentado manipular, no importa el nivel. (CAN, 2013, pp. 25-26)

Un asunto relevante en relación con los sellos lo pone de manifiesto el portal web “Insight Crime” (2017) al relacionar que, los narcotraficantes han empezado a falsificar este tipo de sellos para hacer uso de la modalidad de *gancho ciego*, la cual consiste en que, una vez que un contenedor ha sido revisado, un grupo especializado de personas abren el contenedor rompiendo los sellos de seguridad e introducen los estupefacientes sin que las autoridades los detecten. Como es obvio en cantidades menores que permitan el uso de los volúmenes vacíos del contenedor

Otros tipos de sellos más seguros, estandarizado por la normativa ISO 18185-1:2007, son los sellos electrónicos. Estos sellos, de uso único, incluyen el nombre del usuario, la información de la carga y la información de destino. La utilidad de este tipo de sello se encuentra en su apertura, la cual requiere de una autorización específica programada en el sello.

(...) los sellos electrónicos facilitan el manejo de la información, ya que son capaces de transmitir el contenido del contenedor, así como su estatus o su integridad. El sello electrónico contiene un chip, que posibilita conocer el manifestó de la carga. También, esta clase de sellos cuentan con un sistema de transmisión de datos, a través de radiofrecuencias, con el objetivo de informar si el sello ha sido abierto o dañado; han existido alteraciones en el contenedor; o ha variado su trayectoria de localización. (Elizalde Montegudo, 2012, p. 427)

Sin embargo, este tipo de sello es raramente usado debido a su alto costo y su uso único. Según la Oficina de Contabilidad Gubernamental de los Estados Unidos (GAO por su sigla en inglés derivada de *Government Accountability Office*), ese gobierno está invirtiendo en proyectos tecnológicos (radares, sensores, etc.) para asegurar la integridad entera del contenedor (GAO, 2010); pero aún no ha logrado el desarrollo de un sistema de seguridad completo para los seis (6) lados del contenedor.

En cuanto aspectos operacionales, la ISO 6343, está encargada de la codificación para la identificación de un contenedor. Esta información debe incluir el cargamento, país de origen, código del propietario y tipo de contenedor. Esta normativa facilita la localización, contenido y la procedencia de un contenedor, permitiendo así el conocimiento de la carga y los posibles lugares donde esta pudo ser vulnerada.

De otra parte, según las autoridades se han logrado detectar al menos cuatro técnicas de contaminación de contenedores: (I) *carga* (ocultar droga dentro de la carga lícita del contenedor); (II) *gancho ciego* o *rip on-rip off* (vulneración de sellos después de pasar los protocolos de inspección); (III) *refrigeración* (uso de contenedores especiales, predominantemente refrigerados) y (IV) *estructura* (aprovechar la estructura en sí del contenedor para el envío). Para ejecutar esta modalidad, el crimen organizado combina el uso de empresas *fachadas* (ilegales) con la actuación de funcionarios portuarios y/o estatales cómplices y corruptos que normalmente son orgánicos de organizaciones estatales legales (CIM-COM, 2018).

Por ello, vale la pena aclarar que la seguridad del transporte marítimo por contenedores no recae únicamente sobre los Estados. El primer sujeto encargado de verificar el estado del contenedor debe ser el dueño del mismo, el cual debe de estar al tanto de la implementación de procedimientos de seguridad para evitar la violación del artefacto. La siguiente línea de verificación debe surgir en la empresa transportadora, quienes deben garantizar que el transporte sea seguro y protegido. A su vez se debe asegurar que ningún personal no autorizado se acerque al contenedor y reportar cualquier anomalía con el mismo. En el caso que el contenedor deba ser almacenado, será el almacenista



quien se encargue de su seguridad mientras se encuentre al interior de sus instalaciones.

Al llegar al puerto de destino, el contenedor queda en manos de la seguridad del puerto y la policía aduanera, las cuales deben de cumplir las formalidades y procedimientos legales, y revisar que el contenedor esté en óptimas condiciones y asegurarse que tanto la carga como las especificaciones estén en línea. Finalmente, la seguridad del contenedor queda en manos del buque a través del cual será enviado. El capitán, la tripulación y la empresa dueña del navío son los responsables de responder por cualquier eventualidad ocurrida con los sellos o cualquier otro tipo de afectación directa al contenedor antes de su descargue en el puerto de destino.

Para cumplir con el objetivo de interacción de todos los actores, el sistema internacional ha trabajado en la implementación de acuerdos e iniciativas para tratar de evitar la contaminación de los contenedores con drogas o con cualquier otro objeto o sustancia ilegal o peligrosa. Algunas de ellas se abordan en la siguiente sección.

#### **4. Iniciativas para prevenir el transporte de sustancias ilícitas por contenedor**

Como ya se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, en los últimos años la comunidad internacional ha incrementado los esfuerzos humanos en lo que refiere a seguridad, y ha desarrollado avances e inversiones en tecnología para garantizar la integridad del contenedor. El comercio internacional requiere que los contenedores sean aptos y seguros para seguir operando de manera óptima y eficaz. Estos esfuerzos públicos y privados involucran también las instalaciones portuarias y se pueden resumir como programas que buscan, (I) obtener información avanzada para identificar contenedores considerados de alto riesgo; (II) iniciativas para el desarrollo de inspecciones no intrusivas basadas en tecnología; (III) acuerdos internacionales entre gobiernos; y (IV) acuerdos con la industria del comercio. El planteamiento de políticas de seguridad

marítima ha hecho necesario la creación de una serie de regulaciones y órganos internacionales, cuyo fin fuese hacerse cargo de los temas de transporte y cargas marítimas. A continuación, se relacionan algunas de esas iniciativas y varios de los mecanismos implementados con ese fin y algunas reflexiones sobre estos.

En primera instancia se debe recordar que, desde su creación, la Organización Marítima Internacional- OMI ha tramitado una serie de códigos, tratados y convenios relativos a la seguridad comercial y humana en el mar, estando dentro de los más trascendentales el convenio SOLAS (1974), el convenio CSC (1977), el convenio SUA (1988), el código IGS (1993), el código PBIP (2001) y el CCP (2003).

Por los propósitos de esta investigación es menester relacionar, antes que todo lo demás, al *Programa de Iniciativa del Transportador* (CIP por su sigla en inglés derivada de *Carrier Initiative Program*). Este programa fue creado por el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos en 1984. Involucra esfuerzo conjunto de transportadores aéreos, marítimos, navieros, terrestres y férreos para enfrentar el problema de tráfico de drogas hacia Estados Unidos. El acuerdo involucra a los transportadores y a la Aduana Americana. Los transportadores se comprometen a fortalecer sus medidas de seguridad y a cooperar con la Aduana suministrando información ante situaciones de riesgo ante actividades ilícitas. A cambio, la Aduana desarrolla auditorías y provee entrenamiento para ayudar a identificar debilidades en la seguridad al interior de las compañías sugiriendo mejoras para fortalecer los sistemas y medidas de seguridad.

En 1996 el mismo servicio de aduanas buscó apoyo en algunas compañías norteamericanas para implementar una alianza que garantizara comercio seguro. Inicialmente se denominó la Business Anti Smuggling Collision- BASC, que posteriormente fue rebautizada. La *Business Alliance for Secure Commerce* (BASC por su sigla en inglés) es un programa de cooperación entre el sector privado y organismos nacionales y extranjeros, creado para fomentar un comercio internacional seguro. En esta alianza participan activamente todas las personas jurídicas de la cadena logística del comercio internacional, quienes deben certificar unas condiciones mínimas establecidas por el programa para garantizar

la seguridad durante todo el proceso logístico de los productos que hacen parte del comercio exterior de las naciones participantes. Al interior de las normativas BASC, la cual ha sido mundialmente inculcada, se encuentra la política de revisión de contenedores, para la cual el BASC ofrece cursos de capacitación y la estandarización de procedimientos de revisión.

Los ataques de septiembre de 2001 impulsaron a que países como los Estados Unidos lanzaran varios proyectos de seguridad en búsqueda de mitigar las acciones del terrorismo. El primero de ellos fue el C-TPAT, o *Customs Trade Partnership Against Terrorism*, creado en noviembre de ese mismo año de la mano de la *Agencia de Protección de Fronteras* (CBP por sus siglas en inglés derivada de *Custom Border Protection*) y el Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés derivada de *Department of Homeland Security*). Este es un programa de cooperación interempresarial e interestatal, cuya finalidad es fortalecer la seguridad en las cadenas de suministros internacionales. El C-TPAT (2006), contempla varios criterios de seguridad, dentro de los cuales se encuentra el lugar de origen del contenedor; los criterios de seguridad mínimos que este debe tener, incluida una certificación de seguridad; los procedimientos de inspección y las identificaciones de los operadores.

Otro programa de prevención contra el terrorismo en materia comercial es el la *Iniciativa de Seguridad de Contenedores* (CSI por su sigla en inglés derivada de *Container Security Initiative*), cuya finalidad está dirigida a enfrentar:

(...) the threat to border security and global trade posed by the potential for terrorist use of a maritime container to deliver a weapon. CSI proposes a security regime to ensure all containers that pose a potential risk for terrorism are identified and inspected at foreign ports before they are placed on vessels destined for the United States. (CBP, 2018)

El CSI, plantea la identificación de contenedores de alto riesgo a la seguridad nacional en materia de tráfico de armamento y posibles ataques terroristas en puertos estadounidenses. Actualmente cuenta con 58 puertos inscritos al programa, dentro de los cuales se encuentran el

puerto de Cartagena. No obstante, el programa se limita a la verificación de contenedores destinados a los Estados Unidos, por lo cual únicamente minimiza el riesgo logístico hacia ese país.

A nivel internacional, estos ataques promovieron que la vigésima segunda Asamblea de la OMI, celebrada en noviembre de 2001, acordará por unanimidad que debían elaborarse nuevas medidas en relación con la protección de los buques y los puertos, que se adoptarían en la conferencia de los gobiernos contratantes del convenio SOLAS/74 (OMI, 2003). En diciembre de 2002, durante una conferencia diplomática de la organización se adoptaron enmiendas a las disposiciones existentes del mismo, dentro de las cuales se incluyó el *Código Internacional para la Protección de los buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP)* el cual tiene como fin “identificar y eliminar riesgos de sucesos que amenacen a la protección marítima, concepto que entendemos es más amplio, esto es, abarca, pero excede a los ataques terroristas” (Barrohilet, 2004, pág. 36). El PBIP, plantea una serie de objetivos que van desde la cooperación internacional en materia de seguridad marítima, hasta las funciones vinculantes de cada Estado frente a cualquier irregularidad encontrada en cualquiera de los temas previstos dentro de este. De igual forma, contempla la adopción de unos niveles de protección marítima y portuaria según el nivel de amenaza al sistema marítimo.

**Tabla 1.** Resultados de captura del Programa de Control de Contenedores 2013-2018 en kg

Categoría	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cocaína	23.444	19.428	26.173	38.149	48.220	51.341
Cannabis	6.422	4.593	3.679	169	2.033	2.564
Heroína	1.277	466	440	1.508	162	969
Tramadol	60.883	43.158	48.702	10.320		
Precursores Químicos			58.360	55.600	170.002	76.737

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Reportes Anuales del CCP.

En otra esfera de actuación, es clave mencionar al *Programa de Control de Contenedores* (CCP por su sigla en inglés), que tiene como finalidad mermar riesgos en materia de contrabando. Lanzado en el 2003, el CCP es un convenio internacional creado en conjunto por la *Organización Mundial de Aduanas* (WCO) y la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, que plantea “assist Governments to create sustainable enforcement structures in selected sea ports in order to minimize the risk of shipping containers being exploited for illicit drug trafficking, transnational organized crime and other forms of black market activity.” (UNODC, 2019a). La idea es formar, estructurar y equipar a las agencias de seguridad nacionales y portuarias para identificar posibles *contaminaciones* en los envíos de cargamentos de contenedores por vía marítima. Para estos fines se crean unidades de control portuario (PCUs por sus siglas en inglés), que se encargan de encontrar y asegurar contenedores de alto riesgo que sean usados para tráfico de personas, armas o, más común, estupefacientes. Los resultados del programa son presentados en la tabla 1.

Para cumplir las metas de muchos de esos acuerdos la revisión no invasiva de contenedores juega un papel clave. Estas, se realizan por medio de escáneres especializados, a través de los cuales un contenedor y su camión de carga pueden pasar y ser revisados por rayos X. De esta manera se observa si la carga posee algún cuerpo extraño que pueda corresponder a una sustancia ilícita. En esta misma línea, existe otra iniciativa, que en este caso tiene por finalidad la prevención del tráfico ilícito de material nuclear. Es el programa de cooperación estadounidense conocido como MEGAPORTS (NNSA, 2019). La estrategia, consiste en la colocación de aparatos especializados en las entradas de aduana para así detectar la entrada y salida de cargamentos con niveles significativos de radiación. Sin embargo, y debido a la existencia de materiales naturales que, por su composición, poseen una firma radioactiva propia como son el granito, el mármol, el cemento, entre otros, los cuales pueden ocasionar *alarmas inofensivas*, se hace necesario también el uso de detectores manuales y capacitación especializada para el control y verificación de cualquier alarma sospechosa; es decir cualquiera que supere los niveles

mínimos de radiación aceptados. La iniciativa MEGAPORTS está actualmente operativa en Grecia, Bahamas, Sri Lanka, España, Singapur y los Países Bajos. NNSA se encuentra en varias etapas de implementación del programa Megapuertos en puertos de Bélgica, China, Dubái, Honduras, Israel, Omán, Filipinas, Tailandia, Egipto, Honduras, Jamaica, República Dominicana y Taiwán.

## 5. Algunos aspectos del caso colombiano

Para comprender la importancia del tema para Colombia, en esta sección se busca presentar algunos de los elementos más relevantes sobre la relación de los puertos colombianos y el tráfico de contenedores contaminados con droga. Para ello, se abordarán las diferentes variables que se han discutido a lo largo del capítulo. En una primera instancia se comenta sobre la posición privilegiada del país y lo que eso representa en términos de comercio exterior y transporte marítimo. En segunda instancia, se discute sobre la importancia del país en el mercado global de narcóticos. A continuación, se describe el sistema portuario colombiano en diálogo con el tema en cuestión, algunos aspectos de la gobernanza portuaria en términos de seguridad y las iniciativas y controles existentes. De esta forma se puede contar con una mirada amplia de la problemática y de aspectos útiles para contrarrestarla.

### 5.1. Colombia en el contexto del transporte marítimo

Un aspecto de especial interés es la posición geográfica que ocupa el país en el contexto regional y continental. Colombia se constituye en un lugar privilegiado para el comercio marítimo, permitiendo el enlace de diversas rutas hacia Centroamérica, Norteamérica, Europa, Asia y África (IEGAP, 2018, p. 17). Según Procolombia (2016), “los puertos colombianos conectan más de 4.200 rutas marítimas de exportación en servicio regular, directas y con conexión, ofrecidas por 40 navieras con destino a más de 590 ciudades en el mundo”.

Como ya se mencionó el éxito de un puerto radica en cómo se articula con las redes nacionales, regionales y transcontinentales. Los puertos en general se caracterizan por suplir las necesidades del comercio exterior (importaciones y exportaciones) o suplir las necesidades de interconexión entre puertos de origen y puertos de destino, algo que se conoce, en el mundo marítimo, como *transbordo*. En el caso colombiano, por ejemplo, la posición de Buenaventura cercana a las zonas de producción de café y ser el único puerto en el Pacífico centro norte, le sirvió a esa ciudad para convertirse en muchos años como el principal puerto de carga general y contenerizada, exportaciones de café e importaciones del Asia Pacífico y de la costa Oeste Sur y Norte Americana (Chile, Perú, Ecuador, Centroamérica, Estados Unidos y Canadá), en su conexión con los mercados del mundo.

Recientemente, en las últimas dos décadas, una estrategia empresarial soportada en la cercanía al Canal de Panamá y el aprovechamiento de unos importantes volúmenes de carga doméstica y algunas características naturales han traído como consecuencia, el desarrollo de las terminales portuarias de la ciudad con especialización en carga contenerizada. Lo anterior, generó una mejor conexión con otros puertos del mundo, le han servido a Cartagena para estar entre los tres puertos con mayor movimiento de transbordo portuario en Latino América y el Caribe, movilizándolo aproximadamente 2.15 millones de TEUs en esa modalidad (CEPAL, 2019). De hecho, sólo es superada por los Puertos de Colón y Balboa localizados en ambos extremos del Canal de Panamá. Tanto Buenaventura como Cartagena se localizan entre los primeros 20 puertos en la región. Lamentablemente, tal ventaja posicional también es útil para el narcotráfico.

## 5.2. La movilización de contenedores en Colombia

Colombia cuenta en la actualidad con diez (10) zonas portuarias marítimas localizadas en Ciénaga, Cartagena, La Guajira, el Golfo de Morrosquillo, Santa Marta, Barranquilla, Turbo, San Andrés en el Caribe y Buenaventura y Tumaco en el Pacífico. A través de esas zonas

portuarias se movilizaron en el 2018 aproximadamente 197 millones de toneladas de carga. La Tabla 2 presenta un resumen de los indicadores comparados de estas zonas portuarias para el 2018. Como se puede observar las operaciones de contenedores se concentran principalmente en Cartagena (63.6%) y Buenaventura (30.41%) y en mucha menor medida en Barranquilla (3.58%) y Santa Marta (2.32%). En total en Colombia se registró el movimiento de aproximadamente 4.5 millones de TEUS durante ese año.

**Tabla 2.** Indicadores Portuarios según Zona Portuaria en Colombia para el 2018

Zona Portuaria	Total Carga (Ton)	Com. Exte. (IMP/EXP) (Ton)	Transbordo (Ton)	Carga en Contenedores (TEUS)
Ciénaga	46.006.833	46.006.833		
Cartagena	37.800.139	19.630.598	15.576.601	2.862.787
La Guajira	31.862.084	31.862.084		2.716
G. Morrosquillo	30.743.841	30.743.841		
Santa Marta	11.691.247	10.312.788	15.947	104.611
Barranquilla	11.057.986	10.699.755		161.207
Turbo	954.097	915.427		73.328
San Andrés	343.176	113.676		17.830
Buenaventura	25.881.103	18.541.898	7.327.300	1.369.139
Tumaco	614.913	585.331		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Transporte y CEPAL (SUPERTRANSPORTE, 2019) (CEPAL, 2019).

En el *Reporte Estadístico de Supertransportes* (2019) se puede observar que esos movimientos se realizaron a través de quince (15) Sociedades Portuarias, destacándose la Terminal de Contenedores de Cartagena – CONTECAR y la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura con 1.7 y 0.85 millones de TEUs durante el año. En un segundo grupo se localizan la Sociedad Portuaria de Cartagena (0.58 Millones); la Sociedad Portuaria Terminal de Contenedores de Buenaventura TCBUEN



(0.4 millones) y Sociedad Puerto Industrial Aguadulce (0.2 millones). Estas dos últimas se localizan en Buenaventura. En Barranquilla, la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (0.16 millones); La Compañía de Puertos Asociados (0,12 millones) y en Santa Marta en la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta (0,1 millones) conforman un tercer grupo de terminales donde se presentan movilización de un número significativo de contenedores.

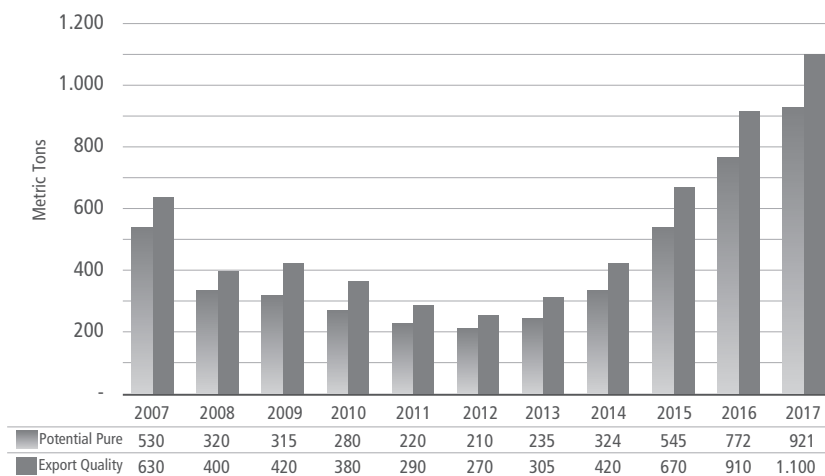
### 5.3. Colombia, el mercado de la cocaína y el uso de contenedores

Colombia con el 70% de la totalidad de la cocaína producida en el mundo es el principal país productor, seguido por Perú y Bolivia. El país produjo 1.383 toneladas de cocaína de las 1.976 que se estima fueron producidas en el 2017 (UNODC, 2019). El Departamento de Justicia de los Estados Unidos también expone que hubo un aumento de producción de cocaína en el 2017 de aproximadamente un 20% en relación con el 2016. Además, según datos de ese mismo Departamento, aproximadamente el 93% de la cocaína analizada en dicho país en el 2017 provenía de Colombia (DoJ, 2018). La figura 1 presenta la información de cantidades estimadas por el Gobierno de los Estados Unidos de producción de cocaína en Colombia.

Los datos que se muestran al interior del reporte del 2018 (UNODC, 2018), exponen que los cultivos de hoja de coca de Colombia, Perú y Bolivia tuvieron un incremento del 76% entre 2013 y 2016, aumentando de 120.800 hectáreas en el 2013 a 213.000 hectáreas para el 2016. Colombia fue el país que más incrementó su producción (en el mismo intervalo de tiempo pasó de 48.000 ha. cultivadas a 146.000 ha. Un incremento cercano al 200%). El informe también muestra que, de las 1.129 toneladas incautadas globalmente en el 2016, 407.656 kg – aproximadamente 400 toneladas, provenían de Colombia (UNODC, 2018). En 2017 la cantidad de cocaína interceptada por las autoridades fue de 1.275 toneladas, de las cuáles Colombia contribuyó con el 38% de esa cantidad (UNODC, 2019).

Según el CIMCOM (2018), “Los contenedores siguen siendo la modalidad de transporte marítimo más empleada para el envío de drogas a nivel intercontinental (especialmente hacia Europa y el Asia-Pacífico), donde la rentabilidad ilegal es muy superior.” En este sentido, el perfil negativo que se deriva de la condición de Colombia como país exportador de cocaína, hace que también se utilicen puertos secundarios para movilizar las cargas, como fue el caso del buque contaminado con casi 20 toneladas de cocaína colombiana que zarpo de Chile con destino final Estados Unidos. Para el 2017, el CIMCON registraba que el 52% de los contenedores contaminados en Colombia tenían como destino final Europa y el 45% algún puerto en Centroamérica o Norteamérica. Respecto a la modalidad empleada, el 45% de los incidentes emplearon la técnica de carga; el 42 % la técnica de *gancho ciego* y el 17% restante la contaminación de la estructura.

**Figura 1.** Histórico de producción de cocaína en Colombia (2007-2017)



Fuente: 2018 Drug Threat Assessment. [www.dea.gov](http://www.dea.gov).

De acuerdo con el Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza de la organización alemana *Friederich Ebert Stiftung*, entre el 2014 y el 2015 en la costa Caribe se confiscaron cerca de veinticinco

(25) toneladas de cocaína, de las cuales 479 kg. consistían en pasta de coca que pretendían ser enviadas en modalidad de contenedor a todo el mundo, siendo los principales países de destino Bélgica y Guatemala (Rosero, 2017). Si bien esta cifra es considerable, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con los datos proporcionados por la misma organización, para el 2014 en la región Caribe se confiscaron apenas siete (7) contenedores, y dieciocho (18) en el 2015. De acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), en el país los contenedores representaron un 6% de las incautaciones totales de cocaína en el año 2016 (OCD, 2017). No obstante, dicha cifra, pese a parecer pequeña, corresponde a 24.3 toneladas de cocaína, cifra significativa si se consideran los impactos a la cadena comercial del producto. De acuerdo con cifras del CIMCON en lo corrido del 2019, hasta el mes de agosto, se habían presentado 25 casos de decomiso de cocaína en carga contenerizada en puertos colombianos. El total del alcaloide decomisado sumaba, para esa fecha, 14.2 toneladas. Las zonas portuarias más afectadas por el fenómeno durante ese año eran: (I) Buenaventura con 7 eventos y 4.3 toneladas, (II) Urabá con 6 eventos y 3.8 toneladas, (III) Santa Marta con 6 eventos y 2,6 toneladas y (IV) Cartagena con 5 eventos y 3.3 toneladas. De igual forma, al menos quince eventos de captura de alcaloides se registraron en puertos de nueve países, en buques provenientes de Colombia. En estos eventos se contabilizaron aproximadamente 8.88 toneladas, para un total de por lo menos 23.08 toneladas de cocaína en contenedores saliendo de puertos colombianos desde enero hasta agosto de 2019.

#### 5.4. Gobernanza portuaria y la seguridad de los contenedores en Colombia

De acuerdo con lo ya discutido, hay tres aspectos adicionales que resultan claves en la protección de los contenedores utilizados para el comercio exterior y en el transporte marítimo que arriba al país, la *Gobernanza Portuaria* en materia de seguridad, los acuerdos cooperativos y el aumento en las inspecciones no intrusivas.

En relación con lo primero, se debe entender la seguridad portuaria como un componente de la competitividad de un país (OEA, 2002). Desde el 2002 después de los atentados de Estados Unidos, el asunto de la seguridad portuaria adquirió un peso importante en el país. El reto de la globalización y el incremento de la demanda en servicios de transporte de carga por vía marítima, que generaban los tratados de libre comercio, en los que el país comenzaba a involucrarse, llevaron a considerarlo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (DNP, 2002). Para esa época, el Ministerio de Transporte coordinó la visita de expertos del Banco Mundial en materia portuaria, para hacer un diagnóstico de la situación de los terminales portuarios públicos en Colombia, quienes entre sus observaciones anotaron que:

La nueva visión de los puertos colombianos debe encaminarse hacia un sistema portuario moderno que articule las cadenas globales de abastecimiento, con estándares de servicios y precios iguales o más bajos que los de otras economías con las que Colombia compite y que aproveche las oportunidades de generar mayor valor agregado. (El Tiempo, 2005)

Así mismo, identificaron como problemas que afectan a los puertos más importantes del país: (I) las restricciones para el acceso por carretera, (II) la saturación del espacio (III) la poca profundidad para acceso marítimo; (IV) la falta de equipos (V) la *seguridad* y (VI) el desorden.

Evidentemente, ese pronunciamiento estaba alineado con la agenda internacional post 9/11. A partir de allí, el país implementó varias de las iniciativas contempladas en la agenda internacional. Entre ellas, en 2004 a través del Decreto 730, se implementó el ya mencionado Código de Protección a Buques e Instalaciones Portuarias- PBIP emanado de la OMI, como anexo del Convenio de Protección de la Vida Humana en el Mar – SOLAS, por sus siglas en inglés. A partir de ese momento la Autoridad Marítima (DIMAR) comenzó a desarrollar el sistema y para ello implementó las auditorías de instalaciones portuarias correspondientes. Si bien, ese procedimiento estipula el sistema de protección que debe seguirse, es menester reconocer que la seguridad de las terminales es responsabilidad de las Sociedades Portuarias. Estas, en su mayoría

habían incluso desarrollado acuerdos con la Fiscalía Nacional; la Policía Nacional y la Embajada de los Estados Unidos para contar con equipos de inspección contra las drogas mucho tiempo antes de la entrada en vigor del mencionado código (RCN Radio, 2016). Desde mediados de la década de 1990, después de pasar al control privado, en casi todas las terminales portuarias se establecieron medidas exhaustivas de seguridad para acabar con uno de los problemas endémicos que tenía la estatal Colpuertos, el robo de mercancías y la inseguridad al interior de las terminales y el narcotráfico. En esa misma época al implementarse algunas de las iniciativas internacionales, lideradas por la Aduana de los Estados Unidos, Colombia y sus puertos se volvieron actores importantes del sistema. Como lo señala la misma página web de BASC, fue por iniciativa de empresas colombianas que querían participar de manera segura del mercado norteamericano, que esa Alianza tuvo en el país uno de sus mejores aliados, desarrollándose de manera progresiva.

Con la implementación del PBIP quedó en evidencia también las dificultades que genera que los puertos de Colombia no tengan una autoridad portuaria definida para temas administrativos, operacionales y técnicos (Medina & Rivera-Paez, 2018). La diversidad de actores involucrados en la gobernanza de la seguridad portuaria hace que la coordinación institucional y su liderazgo en el país sea un asunto complejo. De hecho, explica el por qué tan sólo hasta julio de 2019 se haya firmado un memorando de entendimiento entre el Gobierno colombiano y la UNODC para implementar el CCP en el país abarcando los puertos de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Urabá, Buenaventura y San Andrés. Adicional, producto de la evidente competencia por recursos y por resultados, la articulación entre la Policía Antinarcóticos, la Policía de Aduanas, La Autoridad Marítima e incluso la Armada de Colombia, esa articulación operacional y de intercambio de información no es la más asertiva.

En paralelo a la implementación del Código PBIP, comenzó la discusión para implementar inspecciones no intrusivas a los contenedores utilizando escáneres. Hoy, las sociedades portuarias de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura hacen uso de escáneres para la

inspección no intrusiva de contenedores desde 2007 en el caso de Cartagena<sup>25</sup> y 2016 para el resto<sup>26</sup>. En el caso de Cartagena, se repotencializó el sistema a partir de la adquisición de más escáneres en 2016. De hecho, esas últimas adquisiciones fueron resultado de los Planes de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) y 2014-2018 en los que se plantearon incentivos para permitir que todas las instalaciones portuarias se dotarán de este tipo de instrumentos. Incluso en el 2014 mediante el Decreto 2155 de 2014 estos equipos, como los procedimientos contemplados para la realización de inspecciones, fueron regulados y se creó una Comisión intersectorial para la implementación y seguimiento de estos sistemas. El apoyo de los Estados Unidos ha sido fundamental para todo esto. En la primera década del siglo XXI, apoyo la modernización de los sistemas de seguridad y manipulación de cargas en el puerto de Buenaventura. De acuerdo con registros de la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, se invirtieron cerca de USD \$ 400.000 (Embajada de Estados Unidos en Colombia, 2009) y fue un actor clave para la dotación de los escáneres en el 2016.

Dos asuntos por considerar frente a este tema son, (I) la relación entre la cantidad de inspecciones posibles y la cantidad de carga movilizada, y (II) la precisión. Para el caso de los puertos colombianos las capacidades instaladas de inspección plantean que estos equipos tienen un promedio de escaneo de 3 minutos por contenedor aproximadamente por lo que se pueden revisar hasta 20 vehículos por hora. De acuerdo con información suministrada por algunas de las Sociedades Portuarias involucradas, en Santa Marta se revisaron todos los contenedores de exportación. En Buenaventura, se revisaron 23.424 TEUs de los 1.369.139 TEUs que se movilizaron por el puerto. Aproximadamente un 2% del total de la carga movilizada. Sin embargo, aun

25 En 2007 Cartagena se adhirió a la Iniciativa de Seguridad de Contenedores e implementó la regla 24 horas.

26 Los escáneres, que poseen cada uno de los terminales, corresponden a: 1) De contenedores, que ofrece sistemas de inspección con rayos x de alta energía, garantizando la visión de imágenes en tiempo real. 2) De pallets, que con imágenes de seis colores y capacidad de detección asistida por operador (OA) incrementa la posibilidad de identificar la presencia de elementos ilícitos en la carga. 3) De trazas, que una unidad portable y ligera, equipada con una pantalla táctil de visión clara en cualquier condición de iluminación, capaz de detecta la presencia de químicos tóxicos industriales. (RCN Radio, 2016)

cuando el contenedor sea inspeccionado por el escáner, puede ser que la droga al interior de un contenedor no sea mostrada. Como ejemplo, el 15 de diciembre del 2018 en el Aeropuerto El Dorado, cerca de 50 mil pepas de cocaína se encontraban ocultas al interior de zapotes, y solo la insistencia de la unidad canina permitió detectar la droga. El contenedor había pasado la inspección no intrusiva por un escáner, similar a los instalados en las terminales portuarias, sin detectar nada irregular (El Espectador, 2018).

## 6. Reflexiones finales

Ya para terminar es conveniente realizar algunos comentarios finales a modo de reflexiones, conclusiones y recomendaciones de modo que este trabajo contribuya a la discusión sobre lo que hoy sucede con este fenómeno y cómo se puede transformar esa realidad.

En primera instancia se debe hacer hincapié en que el contenedor se presenta no solo como un dispositivo útil para el transporte de mercancías internacionalmente aceptadas y autorizadas, sino que también debe verse como un dispositivo útil para el transporte de sustancias no autorizadas e ilegales en grandes cantidades. Esto tiene una relación directa con los costos de oportunidad asociados al diferencial de precio de la oferta y la demanda en el mercado de las drogas como la cocaína, hacen que el crimen organizado trasnacional busque utilizar este modo de transporte para cumplir con sus fines criminales. De allí, que no sólo se trate del transporte directo de alijos de cocaína, si no también formas novedosas de encubrir el envío a través de compartimentos falsos, tratamientos con procesos químicos de mercancías legales, etc. Esto hace más complejo el problema, demandando acciones institucionales que se enfoquen en el riesgo asociado a cada movimiento de carga, incrementando costos e imponiendo barreras de tiempo e información a los flujos del comercio. Demoras que afectan la competitividad y la confianza en las empresas de origen de países, como Colombia, donde el fenómeno es recurrente y de gran envergadura.

También, que la respuesta para contener el este fenómeno, de transporte de droga utilizando contenedores en el transporte marítimo, ha privilegiado como herramienta básica el *análisis de riesgos de seguridad*. En esta medida, se han implementado acuerdos cooperativos entre Estados, Terminales Portuarias y Empresas, para evaluar el riesgo asociado a cada envío y direccionar la búsqueda hacia aquellos que después de realizar un ejercicio de *perfilamiento* son clasificados como de riesgo alto. Para ello, las instituciones de seguridad de los diferentes Estados han creado *Centros de Perfilamiento*, cuya función principal es revisar de manera integral a la cadena logística, evaluando a cada uno de los participantes de esta, sean ellos productores, exportadores, transportadores, operadores portuarios, etc. Sin embargo, la experiencia sugiere que la gran mayoría de capturas que se han logrado en puertos se derivan de inteligencia humana. Por lo que es pertinente hacer investigaciones encaminadas a valorar que tanto el perfilamiento de riesgos contribuye verdaderamente en los hallazgos efectivos.

Al final se genera, lo que, para muchos, es una *frontera virtual* en la que se tramita, a través de documentos, las restricciones y avales de los movimientos comerciales y de algunas personas. Lamentablemente, la cantidad de contenedores en circulación hacen que esta actividad este supeditada a evitar la disrupción del comercio internacional como motor de las economías nacionales. (GAO, 2010, pág. 8). Es en estas limitaciones donde surgen necesidades de desarrollos tecnológicos tales como proyectos investigativos para la creación de sistemas electrónicos de detección y prevención de riesgos en la carga, transporte y recepción del contenedor. Al final, es claro que la proporción de contenedores inspeccionados por los escáneres es muy baja frente a la cantidad de contenedores movilizados alrededor del mundo. Colombia, por obvias razones ha debido adoptar esta tecnología, teniendo tasas más altas que muchos otros países en el mundo. En este sentido, también es esencial revisar todos los aspectos relacionados con las amenazas *cyber* que pueden afectar al mundo de los contenedores. Los criminales, buscan implementar *Spywares* para hacer seguimiento a contenedores específicos, asumir el control de los movimientos y cambiar posiciones



de contenedores, e incluso a partir de *Malwares* manipular los resultados de los escáneres implementados en las terminales portuarias (Williams, 2019). Combatir todas las formas de ciberdelito que tengan por objetivo adquirir control sobre los sistemas de monitoreo y control de cargas es una prioridad.

Frente a estos temas, cualquier estrategia que se implemente exige el continuo intercambio de información entre las instituciones del Estado y sus pares en los estados que son socios comerciales marítimos. La adecuada integración entre las instituciones parte permitirá un intercambio fluido de información que contribuya a mejorar los controles y, por tanto, la seguridad de las actividades marítimas en Colombia. La correlación de elementos de información entre las instituciones involucradas permitirá hacer más densa la malla de los filtros de seguridad de la información, y así, más eficientes los controles administrativos de las actividades que se efectúen en el territorio. Este tipo de intercambio contribuye a negar el uso y explotación del sistema marítimo y portuario a los terroristas y a las organizaciones criminales. En ello, se debe evitar algo parecido a lo que se conoce como el efecto globo que se presenta cuando un Estado incrementa sus controles y sus países vecinos o cercanos no, permitiendo que los cultivos de coca se muevan de un lugar a otro. En este caso, puede ser que el aumento en los puertos nacionales este originando que las cargas se muevan hacia otros países, como puede ser el caso del cargamento salido de Chile, referido antes.

Una de las acciones vitales para esto es la suma de esfuerzos o sinergia. Entender el narcotráfico como un asunto de corresponsabilidad entre países productores y países consumidores, puede contribuir en esto. Los Estados con problemas financieros, no disponen de recursos presupuestales suficientes para destinar medios humanos y materiales para asumir la total dimensión del rol que les corresponde en materia de protección marítima y por ello, la ayuda internacional se convierte en un asunto determinante. Adicional, se debe tener en cuenta que en el sector marítimo la participación de las empresas privadas que se nutren del esfuerzo del Estado, lo cual tiene una incidencia favorable en el desempeño de sus negocios. Es preciso que estas, se sumen a la voluntad

nacional para hacer los aportes que contribuyan a fortalecer los esquemas de protección, mejorando así las condiciones comerciales del país.

Por lo pronto, se hace necesario ampliar los alcances de los proyectos de seguridad –tanto de carácter nacional, como regional e internacional- con relación a la integridad del contenedor, para minimizar aún más los riesgos que este representa a la seguridad nacional propia y de otros Estados sin caer en lo que Nordstrom (2007) bien ha denominado la *falacia de la seguridad*, que no es otra cosa en creer que las medidas burocráticas, e incluso algunas operacionales, desalentarán a las organizaciones criminales en la búsqueda de modos alternativos para cumplir sus fines. Es claro que en la era de la innovación, la creatividad y la integración son las mejores alternativas para combatir este fenómeno.

Por último, es fundamental capacitar cada vez más y mejor a los *analistas de inteligencia* para que logren entender cuál es próximo paso de los criminales y no estar siempre siendo reactivos. Los recursos y capacidad de ingenio de los criminales cada vez desconciertan más a las autoridades, dado que sus técnicas, métodos y alcances son inciertos, arriesgados e incluso, más astutos. Por ello, también juega un papel clave capacitar a los tomadores de decisiones para que entiendan que la inteligencia es una herramienta que bien entendida, permite tomar decisiones de mediano y largo plazo que contribuyan a desmantelar las actividades criminales y desarticular sus organizaciones delictivas. Mientras esto no se haga hay una gran probabilidad que los criminales sigan teniendo la iniciativa y la ventaja operativa y el Estado se contentará dando golpes tácticos, creyendo en una eficacia que no tiene y permaneciendo siempre a la defensiva.