



COMITÉ INTERAMERICANO CONTRA EL TERRORISMO (CICTE)

OCTAVO PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES
Del 5 al 8 de marzo de 2008
Washington, D.C., Estados Unidos

OEA/Ser.L/X.2.8
CICTE/INF. 9/08 corr. 1
12 marzo 2008
Original: inglés

**SEGURIDAD DE PUERTOS: COMERCIO Y TRANSPORTE SEGUROS EN EL
HEMISFERIO**

UN DESAFÍO PARA EL HEMISFERIO

(Presentación del Embajador Jon Glassman,
Director de Políticas Públicas, *Northrop Grumman Corporation*)

SEGURIDAD DE PUERTOS: COMERCIO Y TRANSPORTE SEGURO EN EL HEMISFERIO

UN DESAFÍO PARA EL HEMISFERIO

(Presentación del Embajador Jon Glassman,
Director de Políticas Públicas, *Northrop Grumman Corporation*)

Me complace y constituye un honor para mí dirigirme al Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) sobre el tema seguridad de puertos. El hecho de que esta sea una de las áreas prioritarias de este período de sesiones del CICTE, demuestra el compromiso asumido por los países del Hemisferio de mantener un régimen comercial marítimo abierto y mundial.

El tema que examinamos hoy generalmente se trata en los Estados Unidos desde una perspectiva limitada a las medidas necesarias para proteger a este país de las armas de destrucción masiva y radiológicas (llamadas “bombas sucias” – artefactos explosivos convencionales que diseminan material radioactivo).

Si bien esta amenaza es sin dudas objeto de una preocupación real y de consecuencias terribles para los Estados Unidos, también existe una cuestión paralela de igual significado para el mundo – la necesidad de prevenir acciones que puedan bloquear la capacidad de otros países de exportar e importar productos vitales para su bienestar y crecimiento nacional.

Vulnerabilidad marítima de América Latina y el Caribe

Hubo un tiempo en el que especialmente los países más grandes podían generar su riqueza recurriendo casi exclusivamente a su mercado interno. Recuerdo que cuando yo estaba en la universidad, a mediados de la década de los años 60, el total de exportaciones e importaciones de los Estados Unidos era el equivalente a sólo el 4% del PIB de este país.

Actualmente, cuarenta años más tarde, este porcentaje en los Estados Unidos ha aumentado más de seis veces (26% del PIB). El porcentaje del PIB que corresponde al comercio exterior de algunos países que exportan en gran medida productos básicos y productos terminados, o que se dedican a la fabricación transformativa (es decir, países que importan componentes que utilizan en la preparación de sistemas que luego los vuelven a exportar), con frecuencia exceden muchas veces el PIB. El caso clásico es Singapur, cuyo porcentaje del PIB correspondiente al comercio exterior asciende al 454%.

Aquí en las Américas, hay varios países que dependen en gran medida del comercio exterior para sustentar sus economías. Vale la pena observar la gama de porcentajes del PIB correspondiente a su comercio exterior (una medida de relativa importancia del comercio exterior) en algunos países determinados: Brasil 26 por ciento (igual que Estados Unidos), Perú 44%, Ecuador 62%, México 63%, Chile 73 %, República Dominicana 81%, Honduras 102%, Jamaica 105%, Panamá 136%.

Con base en estos porcentajes es razonable concluir que las Américas tienen una gran necesidad existencial –en algunos casos significativamente mayor que los Estados Unidos—de prevenir cualquier tipo de interferencia a su comercio exterior.

Si bien parte de este comercio se realiza por tierra y aire, el transporte marítimo es el medio más utilizado para la exportación y la importación –aproximadamente el 66% a escala mundial y aún más elevado a nivel hemisférico.

En tanto que las cifras precisas varían, no hay dudas que en América Latina y el Caribe la exportación e importación marítimas casi se duplicaron desde 1995 hasta la fecha. Por cierto que aproximadamente el 18% de la exportación mundial por vía marítima actualmente se realiza en los países situados al sur de los Estados Unidos.

Es evidente que si el comercio marítimo es clave para la prosperidad hemisférica, es importante mejorar los puertos marítimos y apoyar la infraestructura física y la política portuaria que faciliten este comercio. No obstante, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, señor Luis Alberto Moreno, observa que América Latina y el Caribe presentan una severa carencia en materia de inversiones en infraestructura –alcanzan a apenas el 2% del PIB en comparación con el 9% registrado en China. Para que continúe el dramático crecimiento económico que tiene lugar en América Latina y el Caribe, es absolutamente necesario que se realicen inversiones sustanciales.

Es necesario mejorar la infraestructura, en particular en el sector del transporte marítimo con el objeto de eliminar los embotellamientos que ya existen y para apoyar el crecimiento anual previsto, del 6-7% anual de las exportaciones e importaciones hemisféricas.

Aunque esta cuestión va más allá de incrementar la capacidad y eficiencia –estos progresos y beneficios no podrán lograrse si actores internos o externos pueden cerrar o distorsionar el funcionamiento de los puertos de América Latina y el Caribe. Las inversiones para mejorar el funcionamiento serán suficientes solamente si contribuyen también a garantizar la seguridad, confiabilidad y el buen funcionamiento de las operaciones de los puertos marítimos.

La razón para ello es clara— a diferencia de las redes de transporte aéreo o por tierra, el muy limitado número de puertos marítimos en un país determinado, dificulta muchísimo cambiar la ruta de las importaciones y exportaciones. Aún en un país muy grande y rico como los Estados Unidos, hay solamente 361 puertos marítimos importantes. Al observar la lista (posiblemente incompleta) de los principales puertos marítimos del mundo contenidos en el *CIA World Factbook*, en la Argentina, Brasil y México hay solamente 7, en Ecuador y Venezuela 4, en Perú y Panamá 3 y en Guatemala 2.

Una vez más, al pensar nuevamente en la dependencia igual o mucho mayor que tienen con respecto al comercio exterior los países de América Latina y el Caribe, en comparación con los Estados Unidos, el número muchísimo menor de puertos importantes que hay en la región que en Estados Unidos, hace que las economías hemisféricas sean inmensamente más vulnerables a la interferencia o al bloqueo externo.

Los analistas de *RAND Corporation* han estimado que un ataque catastrófico al puerto de Los Angeles/Long Beach, seguido de un año de reconstrucción del mismo, podría causar pérdidas directas e indirectas a la economía de Estados Unidos que ascenderían a US\$45.000 millones. Si bien esta cifra es extremadamente alta, si se compara con el PIB de este país, de US\$11.7 billones,¹ no se puede decir que este tipo de acontecimiento no puede devastar la economía. Sin

¹ Nota del traductor: el trillón en inglés se traduce al español como billón; es decir, el original dice US\$11.7 trillion lo que se traduce como US\$11.7 billones.

embargo, en el caso de un país latinoamericano o caribeño, el cierre de uno o varios puertos por razones físicas o de política, podría resultar extremadamente perjudicial, en particular en el caso de los países que tienen una gran dependencia del comercio exterior.

Daños directos y peligrosas consecuencias secundarias

¿En qué forma son vulnerables los puertos de América Latina y el Caribe?

El profesor Stephen S. Cohen de la Universidad de California hace una útil distinción entre dos tipos de amenaza terrorista: (a) daño directo y severo de carácter catastrófico y (b) terror – un ataque que precipita reacciones que son mucho más perjudiciales que la acción terrorista inicial.

Con respecto a la primera, los puertos de América Latina y el Caribe podrían convertirse en puntos de tránsito de un barco que transporte un catastrófico artefacto explosivo nuclear, químico o radiológico a los Estados Unidos o al Canal de Panamá (dada la actual y creciente importancia de las economías de los Estados Unidos y de los países asiáticos). En el caso que ocurriera un ataque catastrófico o serio en los Estados Unidos, habría una distorsión seria al suspenderse por lo menos temporalmente el transporte de un puerto de origen o de todos los puertos de la región e incluso del mundo (como ocurrió aún después de los acontecimientos no marítimos del 11 de septiembre de 2001.)

A pesar de las pocas probabilidades de que un arma de destrucción masiva sea detonada en un puerto de América Latina o el Caribe (que no sea el Canal de Panamá), es necesario evitar las percepciones de negligencia de la seguridad mundial y de Estados Unidos, es muy aconsejable que los operadores portuarios del Hemisferio cooperen en los esfuerzos que realiza este país en materia de vigilancia de riesgos contra armas catastróficas y otros peligros serios.

Lo que resultaría problemático para los puertos de todo el mundo –aún antes de que haya algún ataque—sería que Estados Unidos comience a discriminar entre los puertos basándose en las inversiones o falta de inversiones que se hayan realizado en tecnología de control y vigilancia, o la imposición y requisito exigido por los Estados Unidos que podría requerir que el 100% de los contenedores que se embarquen deban ser escaneados. Esto podría presentar problemas operativos y de competitividad a los puertos y exportadores del Hemisferio, en particular a aquellos que exportan alimentos, materia prima o que trabajan en una actividad manufacturera que requiere el envío rápido y “a tiempo”.

Por lo tanto, la cooperación con la actual recopilación de datos para el análisis de riesgos que realiza Estados Unidos (incluido el futuro experimento GTX --*Global Trade Exchange*) y la Iniciativa de los Estados Unidos sobre Seguridad de los Contenedores, basada en el escaneo para la prevención de riesgos, es altamente recomendada como un medio de mitigar la presión interna de los Estados Unidos para que se exijan en el exterior requisitos más extremos de vigilancia.

Más allá de los marcos hipotéticos relacionados con las armas catastróficas, los puertos del Hemisferio enfrentan otras amenazas directas. Observando analogías anteriores, se sabe que terroristas del Medio Oriente han logrado alcanzar objetivos vulnerables de Israel y Estados Unidos –por ejemplo, a mediados de la década de los años 90, se realizaron ataques a la Embajada de Israel y a un centro de la comunidad judía en el centro de Buenos Aires. La

participación de la OTAN en Afganistán ha extendido el círculo de la amenaza terrorista y ha incluido a países europeos, por ejemplo, las bombas colocadas en Madrid y Londres. Dada la presencia frecuente de barcos de transporte de carga y cruceros de propiedad de países europeos, de Israel y de Estados Unidos en los puertos de América Latina y el Caribe, estos lugares pueden no estar exentos de ser objetivos potenciales.

Si bien los daños ocasionados por un ataque único dirigido contra intereses extranjeros pero que no incluya armas con efectos catastróficos pueden ser manejables, la perspectiva de sufrir múltiples ataques terroristas en los puertos de la región podría causar significativos trastornos operativos. Además, si los terroristas perciben vulnerabilidad en los puertos de América Latina y el Caribe, esto podría generar una mayor presión, por parte de los Estados Unidos como país receptor, para que se realice la vigilancia en el exterior.

Otra preocupación real para los países latinoamericanos y caribeños, además de los ataques de terroristas extranjeros contra terceros, podrían ser los esfuerzos internos o extranjeros realizados con el objeto de establecer una red de distorsión logística, por ejemplo, la destrucción física crítica o de nodos de tecnología de la información y comunicaciones, que tienen por objeto facilitar y controlar las operaciones de un complejo portuario.

Un ejemplo de ello en un entorno no portuario fue el reciente ataque terrorista en México contra nodos de una red de distribución de gas. Los daños causados por múltiples explosiones ascendieron a varios cientos de millones de dólares y surtieron “efectos en cascada” que duraron varios meses lo cual resultó en el cierre de la industria petroquímica y del acero. En este caso también, en el contexto de una distorsión del funcionamiento de un puerto, podría haber efectos que tienen repercusiones si los países receptores perciben la vulnerabilidad sistémica de la seguridad del país de procedencia del embarque.

Incluso puede haber peligros más sutiles e ingeniosos en el manipuleo del contenido de los embarques, en particular en aquellos relacionados con la seguridad de alimentos o productos farmacéuticos. El supuesto envenenamiento ocurrido a principios de los años 90 en los embarques de uvas chilenas sirve como ejemplo de lo que puede ocurrir con un acto de este tipo lo cual puede causar la suspensión de las exportaciones latinoamericanas o caribeñas a los puertos de los Estados Unidos, Asia o Europa.

Además del terrorismo está el efecto problemático de una conducta criminal. En los puertos de los Estados Unidos y en demás puertos extranjeros y sus alrededores, tienen lugar actividades delictivas en gran escala, incluidos el tráfico de drogas, el contrabando, el tráfico de extranjeros indocumentados y el robo de carga. En la medida en que estas mismas actividades tienen lugar en los puertos latinoamericanos y caribeños, ello no solo coarta las ganancias de los productores, exportadores y puertos sino que también presenta oportunidades para la penetración del terrorismo.

Creación de un ambiente de seguridad en los puertos

Para hacer frente a los múltiples riesgos antes mencionados, es necesario lograr varios objetivos:

1. *Prevenir los daños catastróficos a terceros* - Los gobiernos de América Latina y el Caribe deberían participar en actividades de cooperación con los Estados Unidos y otros gobiernos para compartir datos e información de avanzada y capacidad para evaluar la

carga marítima de importación. Esto se puede alcanzar mediante un acuerdo hemisférico que posibilite a los participantes en la cadena de distribución de carga por tierra y mar compartir datos sobre el movimiento y control de la carga en una forma más estandarizada y previsible –utilizando procedimientos acordados de operación y seguridad, reglas de transacción e intercambio y normas técnicas abiertas. Además, ciertos puertos latinoamericanos y caribeños deberían adquirir equipos de rayos equis y rayos gamma y portales para la detección de imágenes y de material radioactivo para facilitar el examen de cargas de alto riesgo.

2. *Impedir la intrusión de terroristas extranjeros* – Además de colaborar en el control de inteligencia de las listas de viajeros, los gobiernos de América Latina y el Caribe se podrían beneficiar al ampliar la vigilancia marítima, costera y portuaria y el perímetro portuario y las barreras interiores físicas y el control de ingresos y salidas. Esto puede incluir tanto en el mar como en tierra, la anexión de radares, videos e identificación de embarcaciones (AIS), para tierra, mar y aire, y la vigilancia acústica y la adquisición de medios para el rastreo de pistas, la combinación y fusión de sensores de datos para lograr el cambio rápido y obtener y compartir información de bases de datos adicionales. Esto se debe realizar en una forma coherente que enlace y combine sensores múltiples, bases de datos y herramientas para la visualización de la información, para ofrecer ayuda para la toma de decisiones y la identificación de amenazas y un centro de operaciones y mecanismo de comando y control que permita la interdicción y respuesta.
3. *Con referencia a la dimensión interna* – Para asegurar el acceso confiable a las instalaciones portuarias, a la carga en embalaje, a las etapas de tránsito en tierra y carga y a las embarcaciones, así como a las bases de datos y sistemas de tecnología de la información relacionados con el puerto, es sumamente recomendable desarrollar un sistema para el manejo de la identificación biométrica. La asignación de credenciales de identificación para acceder a diversos niveles y lugares de acceso dependerá del resultado de la investigación de antecedentes. Sería deseable que todas las empresas, trabajadores y agencias de seguridad que participen en el proceso de la carga marítima usaran el mismo tipo de credencial. Además, se deberán establecer normas para mejorar la seguridad de punta a punta implantando procedimientos obligatorios para el empaquetado de los contenedores, el movimiento de la carga y el intercambio de documentos y de información electrónica antes del ingreso de los barcos al complejo portuario.

Estas medidas recomendadas, tomadas en forma integral, constituyen un escudo de defensa. Mejorarán la seguridad, el manejo ordenado de la carga en sus diferentes etapas y eliminará la vulnerabilidad que podría ofrecer opciones a un ataque terrorista y a actividades delictivas. Si bien no son simples y de bajo costo, constituyen la mejor garantía para que los terroristas y otros elementos problemáticos no vean a los puertos de América Latina y el Caribe como “objetivos fáciles”. Si se puede cumplir con este propósito, el comercio marítimo hemisférico podrá continuar con su dinámico crecimiento, el precio deberá ser considerado necesario y accesible –en particular si el financiamiento se puede lograr como parte del mejoramiento de la infraestructura que de cualquier manera es necesario. Gracias por su atención.

<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CICTE00344E.ppt>

CICTE00344S07