

Documento de Trabajo N°1

# SOBERANÍA Y SEGURIDAD MARÍTIMA

## REFERENCIAS E IDEAS PARA CHILE



Foto: OPV "Piloto Pardo", de la Armada de Chile,  
y el patrullero "Bertholf", de la Guardiacostera de  
Estados Unidos, en Operación Unitas de 2015.

© JPT

# SOBERANÍA Y SEGURIDAD MARÍTIMA

REFERENCIAS E IDEAS PARA **CHILE**



### Contenidos

7	Resumen ejecutivo
9	Introducción
11	Complejidad conceptual de la Seguridad Marítima
12	Funciones que el Estado ejerce en el mar
13	El caso del Estado de Chile
16	Ejemplos de organismos de Seguridad Marítima
21	Conclusiones sobre las distintas formas adoptadas por países para expresar su presencia en el mar
22	Conclusiones finales
24	Sobre la autoría
25	Referencias



## 0.1

---

### Resumen Ejecutivo

- El escenario marítimo de Chile es mucho mayor que solamente las áreas geográficas jurisdiccionales y los espacios de responsabilidad asumidos ante la comunidad internacional. A raíz de su modelo económico abierto al mundo, el país se ha transformado en un Estado dependiente del mar para su desarrollo.
- Existe la necesidad real de dar seguridad a una red de líneas de comunicaciones marítimas que nos vinculan con el mundo y procurar el buen orden del mar, y así frenar actividades ilegales que se pueden dar por falta de presencia y vigilancia efectiva.
- Las expresiones del Estado en el mar requieren de capacidades estratégicas diferentes. Se demanda una función policial (*constabulary role*) para dar efectividad a la ley y una función defensiva que resguarde los intereses nacionales que estén amenazados por una controversia o definitivamente en un conflicto.
- Al revisar casos como los de Estados Unidos, Canadá, Noruega, Argentina y Australia, por mencionar algunos, se evidencia que no existe una forma única de organización que un Estado puede adoptar para ejercer esa función policial en el mar, y que todos los países que comprenden la importancia de sus intereses marítimos asignan importantes medios para velar por ellos.
- En nuestro país, las actividades policiales en el mar, propias del rol de Autoridad Marítima, son exclusivas de la Armada de Chile a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar). Esta forma de organización permite una sinergia complementaria entre la Armada y la Directemar, que redundan en un empleo más efectivo de los medios existentes.

La Armada, por su rol y capacidades estratégicas, es la que provee la seguridad y defensa de carácter general al sistema completo de actividades marítimas, domésticas y de ultramar.

- Es evidente que las actividades de comercio marítimo, pesca, acuicultura, tendido de cables submarinos, recreación y deportes náuticos, etc. han aumentado en forma significativa en las últimas dos décadas, en una situación que no tiene un correlato con los recursos humanos, materiales y financieros asignados a Directemar. Este aumento de actividades se manifiesta también en lagos y ríos navegables del país, redundando en una mayor demanda de seguridad y servicios marítimos a Directemar. El legislador previó el financiamiento de las actividades de Directemar, distintas de la Armada, a través de la Ley de Navegación. Esa ley da cuenta de una de las múltiples variables de servicio público que provee la Directemar y de esa forma está previsto que financie el apoyo a funciones que corresponden a varios ministerios y servicios públicos. Sin embargo, para mantener el balance macroeconómico, el Ministerio de Hacienda no siempre autoriza a Directemar para ocupar los recursos ya asignados por el Congreso, vía ley específica, para cumplir su misión y financiar parte de su operación.
- De forma reciente, por ejemplo, se decidió la creación de áreas marinas protegidas que abarcan prácticamente el 48% de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y que demandan una vigilancia y control especiales, pero no se asignaron los medios para hacerlo.
- La realidad de Chile indica que converger sobre la Armada para desempeñar las funciones de Defensa y de Autoridad Marítima sigue siendo una solución razonable, más económica y relativamen-

te eficiente. Es necesario destacar que Directemar, aparte de sus funciones como Autoridad Marítima, es un servicio público que presta atención a todas las personas, naturales y jurídicas, vinculadas con la actividad marítima, portuaria, de deportes náuticos, y en general, a todas las personas que requieren algo del Estado para desarrollar actividades en, o relacionadas con, el mar, y también, con otros cuerpos de agua, como los lagos y ríos navegables.

- La inversión en nuevas tecnologías de vigilancia sobre los espacios marítimos de jurisdicción nacional es una necesidad imperiosa. Esta custodia debe poder explotar todas las formas que la tecnología pone al alcance del país, en cualquiera de sus instituciones y organizaciones, en la combinación adecuada, para mejorar la cobertura de vigilancia sobre las actividades marítimas y optimizar la asignación de recursos y capacidad de respuesta con los medios que hacen presencia efectiva.
- Si bien la Directemar tiene la misión legal de ejercer la autoridad para velar por la actividad marítima, lacustre y fluvial en el país, se le terminan delegando y agregando nuevas tareas —como de Autoridad Marítima y Servicio Público Marítimo—, sin que exista una política de Estado integral al respecto, pese a que los intereses son de carácter nacional, abarcan responsabilidades de varios ministerios y, más que nunca, son claves para el desarrollo del país.

## 0.2

---

### Introducción

Chile posee un litoral que se extiende a lo largo de 4.300 km, en tanto que el territorio marítimo, considerando su Mar Territorial hasta 12 millas náuticas, Zona Contigua hasta 24 millas náuticas y Zona Económica Exclusiva (ZEE) hasta las 200 millas náuticas (370 km), medidas desde las líneas de base, y sin incluir la proyección de su territorio antártico, comprende una extensión de 3.464.462 km<sup>2</sup>, conformando una realidad tricontinental en América, Antártica y Oceanía. Ese espacio, que es nada menos que 4,5 veces su territorio terrestre, es el mar sobre el cual el Estado de Chile ejerce soberanía o jurisdicción, según sea el régimen de la zona marítima, teniendo la obligación y responsabilidad de su vigilancia, control y protección. A esta realidad es necesario agregar la cantidad de cuerpos de agua que conforman los lagos y ríos navegables del país, sobre los cuales la Autoridad Marítima ejerce sus funciones y para los cuales los usuarios demandan servicios del Servicio Marítimo Nacional.

Además, a lo largo de su historia, Chile ha asumido ante la comunidad internacional responsabilidades mediante protocolos, convenios y tratados, en espacios de alta mar de su interés y donde ejerce presencia, abarcando la protección de la vida humana, el buen orden en el mar, el control sobre la pesca ilegal y la preservación del medio ambiente acuático, entre otras responsabilidades.

La gráfica que se muestra a continuación permite visualizar las dimensiones que adquieren la soberanía, jurisdicción y las responsabilidades asumidas por el Estado de Chile en el mar.

Pero el escenario marítimo de Chile es muchísimo mayor, más amplio y variado que solamente las áreas geográficas jurisdiccionales y aquellos espacios de responsabilidad asumidos ante la co-

munidad internacional. A raíz de un paradigma de desarrollo económico libre y abierto al mundo, con una notable red de tratados de libre comercio, Chile se ha transformado en un Estado vitalmente o dependiente del mar para su desarrollo e incluso para su subsistencia. En efecto, nuestra seguridad energética depende en más de un 90% de combustibles que llegan a Chile por mar y cuya distribución al interior del país se efectúa, en parte relevante, mediante cabotaje marítimo. A lo anterior hay que agregar que más del 95% de la transferencia de data que soporta la existencia del ciberespacio que nos vincula con el mundo circula por los cables submarinos que reposan en los fondos marinos.

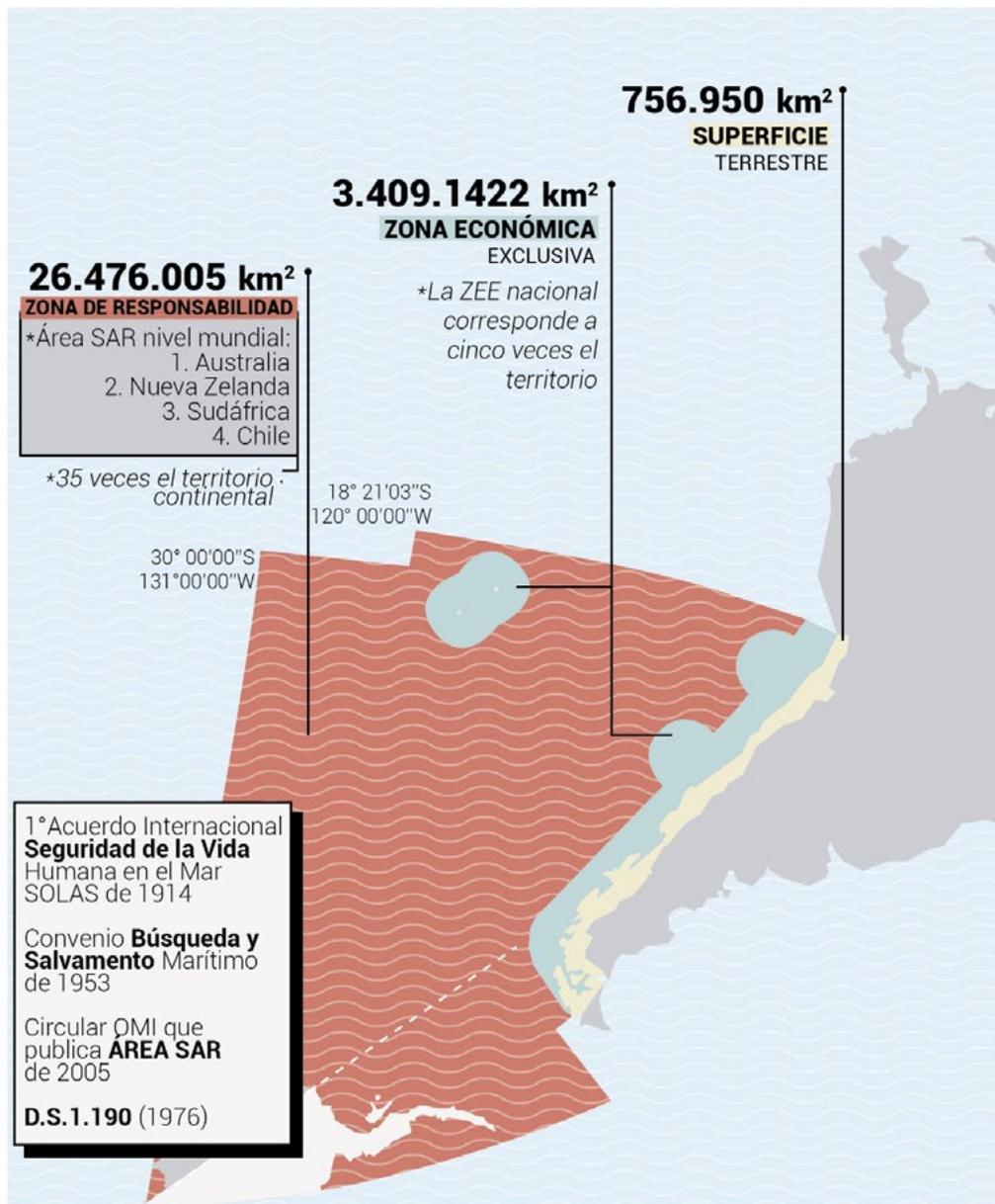
Esta realidad obliga a mirar el mar en dimensiones mayores, pues lo que pasa en los mares del mundo afecta en forma importante a nuestra economía, prosperidad y opciones de desarrollo. Somos el cuarto usuario del Canal de Panamá; el 90% de nuestras exportaciones requieren de transporte marítimo, casi el 50% de nuestras exportaciones van por mar a Asia y el 56% de nuestro PIB se mueve por mar o depende del mar.

Es necesario destacar entonces que hay dos realidades que condicionan y dan marco de referencia al presente trabajo. Por una parte, aquellas áreas marítimas soberanas, jurisdiccionales o de responsabilidad asumida, donde Chile debe velar por el cumplimiento y vigencia del Estado de derecho en base a la legislación chilena, las normas de los tratados internacionales, entre los cuales destaca la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la vigencia de los convenios y responsabilidades que hemos asumido como Estado soberano. En estas áreas marítimas jurisdiccionales, además, es necesario prestar un servicio marítimo que permita, a todos aquellos que desarrollan acti-

vidades en el mar, o relacionadas con él, y en lagos y ríos navegables, hacer los trámites, consultas y cumplir con los requisitos a los que la ley les obliga.

Por otra parte, el Estado de Chile ha generado intereses fuera de sus fronteras y zonas de jurisdicción que lo vinculan con el mundo a través del mar, no solamente por vías de su comercio exterior, sino también en su capacidad de ser un actor relevante en el escenario regional y también en un entorno

ampliado al océano principal que baña nuestras costas y que nos conecta con Asia. En esa realidad existe la necesidad de dar seguridad a una red de comunicaciones marítimas que son vitales para el país y donde resulta necesario establecer alianzas y acuerdos, pues nuestras dimensiones políticas, estratégicas y económicas no nos permiten darnos seguridad completa a nivel regional o global por nosotros mismos.



JMVP | Fuente: DGTM

## 0.3

---

### La complejidad conceptual de la Seguridad Marítima

La diferenciación de funciones, actividades y responsabilidades que un Estado tiene respecto del mar, conceptualmente se ha diferenciado en roles que han devenido en el tiempo en un concepto que actualmente se aplica en forma bastante extendida y que son las áreas de misión.

Los Estados definen la forma que adoptará su expresión en los mares sobre la base de una línea divisoria de dos conceptos. El primero, dice relación con la forma en que hará efectivo el Estado de derecho y la vigencia de las leyes en su territorio soberano, y a medida que se aleja de sus costas, parte de sus leyes y normativas aduaneras, sanitarias y de exclusividad económica hasta que se llega a la alta mar. El segundo concepto es cómo el Estado se vincula con otros Estados en y desde el mar. Cómo coopera y cómo compite. Cómo se entiende y cómo define sus controversias. Cómo resuelve sus conflictos de intereses. En ese entorno complejo, diverso y global existen también actores no estatales de importancia relevante. El problema radica que ambas expresiones del Estado en el mar

requieren de capacidades estratégicas diferentes. Por eso, existe una función policial (*constabulary role*) para dar efectividad a la ley, que se diseña sobre la base de un sistema normativo determinado. Ahí la autoridad del Estado se delega a una autoridad marítima, que ejerce la función policial preventiva, la represiva de orden y seguridad y la investigativa en la zona geográfica limitada por la soberanía o jurisdicción nacional.

Y también está la función que resguarda la defensa de los intereses estatales, que es una expresión de poder y voluntad política, donde el Estado determina la magnitud del esfuerzo a desarrollar sobre la base del valor que se asigna a intereses y objetivos que estén amenazados en una controversia o definitivamente en un conflicto.

El problema por resolver entonces se circunscribe a definir cómo el Estado de Chile se organiza para expresarse, tener presencia y defender sus intereses en y desde el mar.

## 0.4

---

### Funciones que el Estado ejerce en el mar

Las funciones principales que el Estado ejerce en el mar y desde el mar se pueden agrupar como sigue:

- 1.- Defensa, seguridad y promoción de intereses nacionales.
- 2.- Seguridad de las comunicaciones marítimas vitales para el desarrollo y prosperidad del país.
- 3.- Vinculación y cooperación con otros Estados.
- 4.- Apoyo, soporte y efectividad a la política exterior del país.
- 5.- Aseguramiento del buen orden en los mares que afectan al país.
- 6.- Seguridad y resguardo de la soberanía e integridad territorial del Estado.
- 7.- Implementación del Estado de derecho en aguas de jurisdicción nacional o de acuerdo con los compromisos adquiridos con la comunidad internacional.
- 8.- Preservación de los recursos y el medio ambiente acuático.
- 9.- Prestación de los Servicios Marítimos que las personas naturales y jurídicas requieren para desarrollar actividades en, o relacionadas con, el mar.



## 0.5

---

### El caso del Estado de Chile

Desde los albores de la República, la realidad geopolítica de Chile, su morfología, su ubicación y su esencia han impuesto una mirada política hacia los mares. Inicialmente, para afianzar su independencia, creando una flota que operó en las costas americanas desde Oregón a Magallanes, expulsando a la flota española hacia las Filipinas y, posteriormente, ocupando efectivamente su territorio por mar o desde el mar, dando la forma al Chile que conocemos hoy. Las primeras leyes de la República estuvieron orientadas a abrir nuestros puertos al comercio exterior y Chile afianzó su vocación marítima. Desde los inicios de la República también existió un rol de Autoridad Marítima que, siempre ligado a la Armada de Chile, fue asumiendo mayores responsabilidades, adoptando distintos roles y bajo distintas denominaciones. No es el propósito de este trabajo ahondar en la historia institucional de la Armada de Chile y su Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar). Basta señalar que de las posibles soluciones que se pueden adoptar para resolver el problema de la expresión del Estado en el mar y que se discutirá más adelante, Chile optó por organizar su institucionalidad sobre la base de su Armada.

Esta decisión implica ventajas y desventajas que se analizarán. Las nueve funciones básicas que el Estado cumple en el mar son de naturaleza distinta y, por lo tanto, requieren de variadas capacidades. Algunas de esas capacidades tienen amplio espectro de utilización o “polivalencia”, como se ha venido a llamar últimamente, pero no todas las capacidades son polivalentes y lo más complejo es que la polivalencia no es conmutativa, sino que se manifiesta como vaso comunicante. Esto significa que solamente una capacidad de mayor rango o nivel es polivalente para satisfacer un requerimiento que demanda una capacidad menor, y no funciona

al revés. Un tanque sirve para arar un campo, pero un tractor no sirve para defender la frontera.

Además, existe un límite real en la capacidad de la Escuadra y otros medios navales de dar soporte conforme a los espacios marítimos en los que tenemos crecientes intereses, sin afectar aquellos roles y capacidades en los que las unidades de combate son insustituibles.

Las primeras cinco funciones del Estado en el mar se cumplen en aguas donde se requiere alcance y permanencia para estar y actuar. Son funciones de aguas abiertas y comúnmente denominadas “aguas azules”. Requieren de buques con capacidades oceánicas, dimensiones que determinen condiciones de estabilidad para operación de aeronaves y empleo de sistemas de armas en distintas condiciones de mar, temperatura y entorno.

Las últimas cuatro corresponden a funciones domésticas de “aguas verdes” y “aguas cafés”, o, dicho de otra forma, que operan en cercanías relativas de la costa, o bien prestando servicios en tierra, o en aguas interiores, y cuyas capacidades, si bien deben ejercer un efecto disuasivo, no se requiere que tengan la letalidad de la Marina. Es más, necesitan de una respuesta armada gradual, generalmente no letal, para asegurar el imperio de la ley y del Estado de derecho.

Las funciones que la Armada de Chile cumple en resguardo y defensa de los intereses nacionales, de la soberanía y la integridad territorial son parte de la función de Defensa Nacional, tienen un claro rol establecido en la Constitución Política de la República, se desarrollan bajo la dirección y mando del Ministerio de Defensa Nacional, y en cumplimiento de esas funciones se integran capacidades en forma conjunta con las otras ramas de la De-

fensa Nacional e incluso en forma combinada con otras Armadas afines.

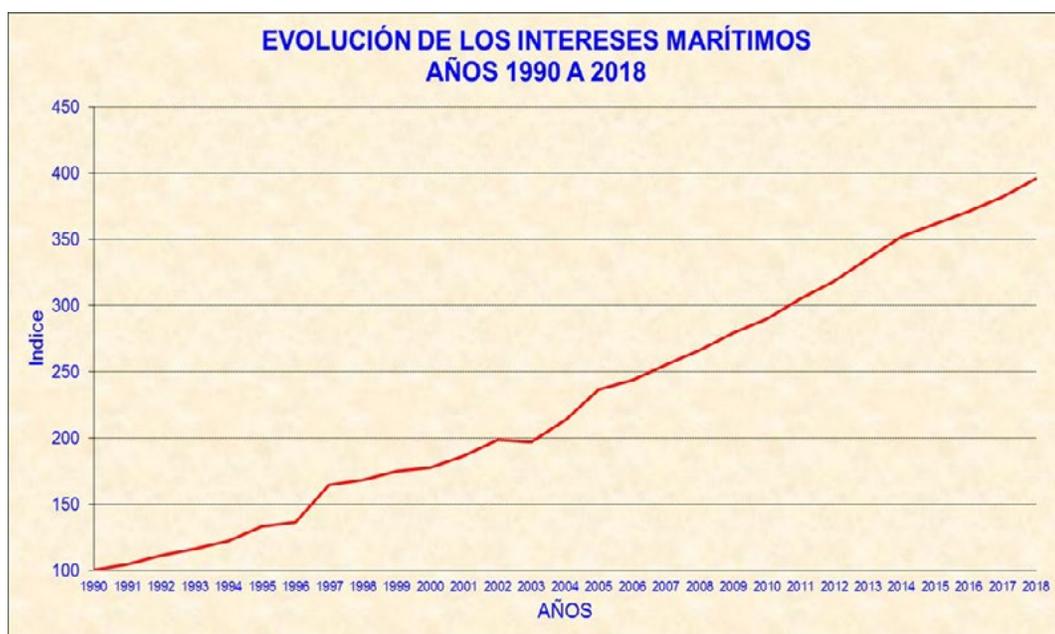
Por su parte, las actividades policiales en el mar, propias del rol de Autoridad Marítima, son exclusivas de la Armada de Chile a través de la Autoridad Marítima Nacional. Directemar, además, es un servicio público que satisface las necesidades de todas las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades en el mar o vinculadas con él, y en lagos y ríos navegables. En ese quehacer integra responsabilidades de varios ministerios y servicios, y en su desempeño actúa en forma multiagencial, contribuyendo a un enorme ahorro de recursos al Estado al colaborar en la labor de varios servicios y ministerios, sin recibir recursos de ellos.

La dinámica del proceso de desarrollo de capacidades también es distinta.

Las capacidades estratégicas de la función de Defensa tienen un financiamiento definido sobre la base de un porcentaje de las ventas del cobre. La determinación de las capacidades a desarrollar se hace en el marco de una institucionalidad conjunta donde se privilegia el actuar mancomunado de las instituciones de la Defensa.

Las capacidades marítimas para satisfacer las funciones de Autoridad Marítima y de Servicio Marítimo Nacional se desarrollan en base al financiamiento otorgado por un porcentaje de lo recaudado por la Ley de Navegación y satisface una determinación de necesidades efectuada por la Directemar.

El grave problema que enfrentan ambos procesos de desarrollo de capacidades es que los montos de recursos están indexados a variables que no dicen relación directa con la determinación de necesidades de Seguridad y Defensa, de Autoridad Marítima o de Servicio Marítimo Nacional. Los ingresos que produce la “Ley del Cobre” depende de la productividad de Codelco y del precio internacional del metal. Los recursos que provee la Ley de Navegación están indexados al tráfico marítimo de naves mercantes. Es cierto que guarda relación con las actividades de la Autoridad Marítima y del Servicio Marítimo Nacional; sin embargo, el tráfico mercante es solo una parte de las necesidades de seguridad que debe cubrir la Autoridad Marítima y solo una parte de las prestaciones de servicio que debe otorgar el Servicio Marítimo Nacional.



Fuente: Directemar



Fuente: Directemar con datos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

En efecto, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar), desarrolló un algoritmo de cálculo que computa 14 variables relevantes para medir la actividad marítima nacional bajo el título: “Desarrollo de los intereses marítimos nacionales”, que incluyen, a grandes rasgos, transporte marítimo, marina de pesca, deportes náuticos y personal marítimo. La siguiente gráfica muestra la variación sostenida al alza de este indicador en el tiempo.

Por su parte, el Servicio Marítimo Nacional que presta Directemar ha tenido una demanda creciente de usuarios y atenciones, derivadas del incremento de la actividad marítima, lacustre y fluvial. El siguiente gráfico elaborado por Directemar en base a la información publicada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, nos muestra esa realidad.

Un problema adicional para la Autoridad Marítima y para el Servicio Marítimo Nacional lo representa la regla del déficit estructural fiscal dispuesta por el Ministerio de Hacienda. Con el propósito de mantener el balance macroeconómico, el ministerio no siempre autoriza a la Directemar a ocupar los re-

ursos que el legislador previó que eran necesarios para financiar su operación y que, de partida, dan cuenta de una parte y no del todo de la demanda de recursos para realizar su actividad.

El siguiente gráfico da cuenta de esta realidad. Claramente, se observa que al año 2018 se acumulan 158.378 millones de pesos que la ley asigna a Directemar y que el Ministerio de Hacienda no ha autorizado a ejecutar.



Fuente: Directemar

## 0.6

---

### Funciones que el Estado ejerce en el mar

La complejidad del concepto de Seguridad Marítima se refleja en las variadas y diferentes formas en que los Estados han abordado la tarea de implementar su protección, de acuerdo al grado en que dicha protección es necesaria y los recursos financieros disponibles.

Por razones de cultura e historia, algunos países han optado por concentrar las tareas de soberanía, control y seguridad en el mar en una única organización, mientras que otros han distribuido esas tareas en un número de organizaciones con diferentes cometidos y capacidades. A continuación, un panorama comparativo internacional.

#### 1) CHINA

El servicio de seguridad en el mar que posee el mayor número de naves en el mundo es hoy la Policía Marítima de la República Popular China (RPC), originalmente dependiente del Ministerio de Seguridad Pública. En 2013 absorbió las competencias y medios de acción marítima de todos los servicios de seguridad interior, pasando a depender entonces de la Administración Oceánica del Estado, nueva instancia dependiente del Consejo del Estado que reemplazó a la Dirección de Territorios y Recursos Marinos. En 2018, el organismo pasó a ser el brazo marítimo de la Policía Militar, entidad encargada de la seguridad interior y control de fronteras subordinada a la autoridad del Consejo Militar de la RPC.

La Policía Marítima de la RPC dispone de una flota con cerca de 1.300 naves, pero solo 230 de ellas pueden operar en alta mar, siendo las demás embarcaciones pequeñas, aptas solo para operar en áreas costeras y aguas interiores. Solo 50 de los navíos de mayor tamaño poseen cubierta de vuelo, en tanto que el servicio posee apenas 30 aeronaves entre aviones y helicópteros. Sin embargo,

es una situación que seguramente irá cambiando en el corto y mediano plazo, como indica la puesta en servicio de los dos primeros buques de patrulla oceánica de la Clase Zhaotu, con 165 metros de eslora y un desplazamiento de más de 10.000 toneladas, son los patrulleros más grandes del mundo.

La Policía Marítima de la RPC también cuenta con el apoyo de la llamada “milicia marítima”, que en la práctica es un servicio auxiliar o de reserva que presta una importante parte de la flota pesquera de China, que es la más grande del mundo con 190.000 naves y tripulantes que suman 1.800.000 personas. Observadores estiman que entre un tercio y una cuarta parte de la flota pesquera de la RPC (de 62.700 a 47.500 naves y de 594.000 a 450.000 tripulantes) está encuadrada en la “milicia marítima”. Las embarcaciones están dotadas de armas y equipos de comunicaciones de tipo militar, en tanto que sus tripulantes están entrenados para emplearlos. Tanto la policía como la “milicia marítima” entrenan y ejercitan regularmente con la Armada del Ejército Popular de Liberación, que las apoya en sus tareas en tiempo de paz y será reforzada por ellas en situaciones de crisis o conflicto.

#### 2) ESTADOS UNIDOS

Originalmente dependiente del Departamento de Comercio, la Guardia Costera de los Estados Unidos (USCG) es un servicio militar bajo control federal, que en 2002 fue transferido al Departamento de Seguridad Interna (DHS), creado entonces a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Cuenta con 48.000 efectivos y está equipado con 250 navíos y 200 aeronaves de ala fija y rotatoria.

El despliegue de los guardacostas estadounidenses, en cumplimiento de sus tareas de Seguridad Marítima, no se limita a las aguas jurisdiccionales,

manteniendo también presencia en aguas internacionales a lo largo y ancho del mundo, en el marco de la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo internacional. En tiempo de paz reciben un apoyo sustancial de la Armada de Estados Unidos y de otros servicios y agencias federales, especialmente en lo referente a vigilancia y monitoreo de espacios marítimos, incluyendo observación remota en tiempo real mediante satélites. A la vez, tanto en tiempos de crisis/conflicto como de paz, la USCG refuerza con sus medios a la Armada. Un ejemplo de lo anterior es la colaboración que tienen en el Pacífico o en el Caribe a través de la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur, ubicada en Key West, Florida.

### 3) RUSIA

En la Federación de Rusia, las tareas de guardacostas recaen en la Guardia Marítima, que es el brazo marítimo de la Fuerza de Guardias de Frontera del Servicio Federal de Seguridad (FSB). Esta última, que depende directamente del Presidente de la Federación de Rusia, tiene un estatus militar equivalente al de las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio de Defensa, y es una de las organizaciones que heredaron las tareas y funciones que hasta la década de 1990 estaban en manos de la KGB. Con 45.000 efectivos, la Guardia Marítima de Rusia está equipada con alrededor de 300 naves, incluyendo fragatas, corbetas y rompehielos de patrulla, y 150 aeronaves de ala fija y rotatoria.

### 4) JAPÓN

En Japón, las tareas y funciones de guardacostas están a cargo de la Agencia de Seguridad Marítima (JCG), un organismo paramilitar dependiente del Ministerio de Territorios, Infraestructura, Transporte y Turismo. Dotada con 14.000 funcionarios, la JCG está equipada con 455 naves, de las cuales 121 tienen la capacidad de operar en alta mar. Las naves de patrulla están artilladas con piezas de 40/35/20 mm remotamente operadas y con directores de tiro automático. El equipamiento aéreo de la agencia suma 75 aeronaves, incluyendo 27 aviones y 48 helicópteros.

La jurisdicción operacional de la JCG incluye un amplio espacio marítimo, con varias áreas en disputa. Por lo mismo, tiene que hacer frente a frecuentes incursiones no autorizadas de navíos chinos y norcoreanos. El más grave de ellos tuvo lugar en diciembre de 2001, cuando dos navíos de la agencia interceptaron un pesquero con bandera china, cuyo ingreso no autorizado en la ZEE de Japón había sido previamente detectado por los sistemas de vigilancia. Ante la desobediencia del pesquero a las órdenes de detenerse para identificarse y ser abordado, los patrulleros japoneses hicieron disparos de advertencia, que fueron respondidos con fuego hostil desde la nave intrusa. El intercambio de fuego escaló, y el pesquero se hundió tras ser alcanzado varias veces y sufrir grandes daños. Al reflotar la nave hundida, las autoridades japonesas comprobaron que era de procedencia norcoreana, y que a bordo llevaba armas y equipos de inteligencia electrónica.

### 5) AUSTRALIA

La organización más cercana al estatus de guardacostas en Australia es el Comando Marítimo de Fronteras (Maritime Border Command o MBC), una entidad militar conjunta dependiente del Comando Conjunto de la Fuerza de Defensa. Está conformado por la Fuerza de Navíos de Patrulla de la Marina Real Australiana, con 13 patrulleros rápidos de 300 toneladas de la Clase Armidale; el Grupo de Vigilancia y Respuesta de la Real Fuerza Aérea Australiana, con aviones de patrulla P-8 Poseidon y P-3 Orion y helicópteros AW139 y S76, y los componentes marítimos y aéreos de vigilancia del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras.

Sin embargo, existe además una gran variedad de organizaciones federales con autoridad que intervienen e imponen la ley en el dominio marítimo, principalmente la Policía Federal, así como también el Departamento de Seguridad para las Actividades en el Mar, el Departamento de Control de Pesquerías y la Oficina de Seguridad en el Transporte. Al mismo tiempo, también están las policías estatales y varias organizaciones de voluntarios que, empoderados oficialmente, desarrollan tareas de búsqueda/rescate y vigilancia en áreas costeras y aguas interiores.

## 6) ITALIA

En el caso de Italia, que tiene jurisdicción en los mares Mediterráneo y Adriático, una región que registra un alto nivel de tráfico de transporte y otras actividades en el mar, incluyendo contrabando de personas, armas y estupefacientes, el organismo principal de Seguridad Marítima es el Cuerpo de Capitanías de Puerto, organización de guardacostas dependiente de la Marina Militar, que es sustancialmente apoyada por la institución madre en el cumplimiento de sus funciones y tareas.

El Cuerpo de Capitanías de Puerto también coordina las operaciones de seguridad en el mar de otros organismos. Ese es el caso principalmente de funciones de lucha contra el crimen organizado, que son desarrolladas por el Cuerpo de Carabinieri —la policía nacional militarizada responsable del control de fronteras—, así como también por la Guardia de Finanzas, ente policial abocado a combatir delitos financieros que incluyen el contrabando y otras actividades ilegales.

## 7) NORUEGA

Con una jurisdicción marítima que se proyecta en el Mar del Norte y el Paso Ártico Norte, Noruega dispone de la muy bien equipada Kystvakten (Vigilancia Costera), un servicio de guardacostas que es parte de la Marina de Guerra y que es responsable del control y protección de la ZEE, el litoral costero y las aguas interiores marítimas. La sinergia entre el elemento encargado de la función de soberanía y seguridad en el mar y los componentes militares de la Armada Real de Noruega es considerado de excelencia, y otro tanto ocurre con la Real Fuerza Aérea de Noruega, que provee vuelos de patrullaje con aviones P-3 Orion y los helicópteros embarcados en los buques de vigilancia.

## 8) CANADÁ

La Guardia Costera de Canadá (CCG/GCC) es una organización de carácter auxiliar inminentemente civil, orientada a cubrir las funciones de vigilancia y control de espacios marítimos, pero que no posee ni atribuciones ni capacidades para desempeñar la función de reacción, que es esencial para proteger

la soberanía, vigilar los recursos marinos e imponer la ley. La CCG/GCC opera una flota de 117 naves, incluyendo un número importante de rompehielos y otros navíos de capacidad polar, que son esenciales para patrullar las aguas del extenso territorio ártico canadiense. La disponibilidad de muchas plataformas oceánicas con cubierta de vuelo hace posible la operación, en el mar, de la mayor parte de la flota de 22 helicópteros que posee el servicio. La función de vigilancia es apoyada también por ocho aviones, que son operados por contratistas privados financiados por los Departamentos de Transporte y de Pesca y Océano.

Sin embargo, dado que la CCG/GCC no es parte de las fuerzas armadas, sus naves no están equipadas con armamento, y su personal tampoco está facultado para portar ni emplear armas en ninguna circunstancia. Para casos puntuales se recurre a embarcar partidas de miembros de la Real Policía Montada de Canadá (RCMP), que con sus armas ligeras proveen una limitada capacidad de reacción. En 2009 tuvo lugar un incidente con un navío extranjero, a bordo del cual viajaba gente ligada al narcotráfico que portaba armas. Aunque la embarcación fue abordada en un puerto por la RCMP, que desarmó y detuvo a los criminales, quedó en el aire una muy inquietante pregunta: ¿Qué habría ocurrido si el navío hubiese sido interceptado y abordado por el personal desarmado de la CCG/GCC? La necesidad y posibilidad de artillar a las naves de la CCG/GCC y armar a su personal viene siendo discutida desde entonces en el parlamento federal canadiense, sin que se haya consensuado una solución en los últimos 10 años.

## 9) PORTUGAL

Las funciones y tareas de Control y Seguridad Marítima son desempeñadas en Portugal por el Sistema de Autoridad Marítima (SAM), que es encabezado y coordinado por el comandante en jefe de la Marina de Guerra. El mismo alto oficial sirve como jefe de la Autoridad Marítima Nacional (AMN), que fue separada legalmente de la marina el año 2014. El SAM comprende también el componente de policía marítima de la Guardia Nacional Republicana (GNR), así como elementos del Servicio de Inmigración y Fronteras (SEF), la Autoridad de Protección Civil, el

Instituto Nacional de Emergencias Médicas y la Policía Judicial (PJ).

La AMN cuenta con 1.000 efectivos entrenados y facultados para actuar como autoridad y policía marítima, además de 100 funcionarios civiles que apoyan dicha función. La AMN tiene a su disposición 21 naves de patrulla de diferentes tamaños, incluyendo cuatro OPV de 1.750 toneladas de la moderna Clase Viana do Castelo —con otros dos navíos de la misma clase en proceso de construcción— que son operados por la Marina. El organismo también recibe apoyo regular de unidades de combate de la Marina, así como de la Fuerza Aérea, de la Protección Civil, el Instituto Nacional de Emergencias Médicas y la Policía Judicial.

La jurisdicción marítima de Portugal incluye una extensa ZEE, dos lejanas regiones autónomas conformadas por archipiélagos ubicados en medio del Océano Atlántico — Azores y Madeira— y áreas de intenso tránsito de naves de transporte de carga y personas. Las responsabilidades del SAM, tanto en lo referente a la protección de los recursos de la ZEE como del control del movimiento del transporte marítimo, implican enormes desafíos y requerimientos. Las capacidades disponibles para el control y reacción están siendo reforzadas mediante la incorporación de seis OPV, pero es evidente que la función de vigilancia no puede ser reforzada con el mismo tipo de medio presencial. Aunque se está considerando sumar otros dos OPV a los seis ya planeados, también se está estudiando el refuerzo del sistema de vigilancia en el marco de una Política Nacional Oceánica, que incluye el establecimiento de una autoridad política con rango ministerial para encargarse de coordinar e implementar dicha política.

La propuesta de refuerzo del sistema de monitoreo continuo incluye la adquisición y/o modernización de los radares de vigilancia costera de largo y corto alcance, de los aviones de patrulla y los sistemas de imagen térmica y optrónica instalados a bordo, y la contratación del suministro permanente y en tiempo real de imágenes del espacio de la jurisdicción marítima captadas remotamente mediante satélites. La mayor parte de esta infraestructura existe y solo requeriría ser reforzada, en tanto que los radares costeros de largo alcance ya están en

proceso de adquisición, como parte de la incorporación e implementación del sistema VTMS para el control del tráfico de naves.

## 10.- ARGENTINA

El caso de Argentina es ilustrativo. Desde la década de 1990 se estudió la compra para la Marina de ese país de patrulleros oceánicos para controlar y proteger eficiente y eficazmente el mar argentino, previniendo su mal uso y la explotación indebida de sus recursos pesqueros. Nada se hizo hasta el año 2004, cuando se acordó desarrollar un programa de construcción en paralelo con Chile. La idea era que cada país produjese sus naves en sus respectivos astilleros, pero compartiendo la compra del diseño, la ingeniería y los componentes clave, con el objetivo de lograr una complementación y una economía de escala. Aunque Chile sí procedió con el proyecto, la participación de Argentina nunca se concretó por falta, principalmente, de voluntad política en el gobierno transandino.

Desde 1990, la Armada Argentina estuvo empleando en tareas de patrullaje a sus corbetas lanzamisiles del Tipo A69 francés, no las más costo/efectivas para esa función. Además, desde fines de la misma década, esas corbetas no fueron sometidas al necesario mantenimiento y “refit”, por lo que a partir de 2008 comenzaron a presentar problemas de deterioro y una operatividad reducida. Recién 10 años después, en el 2018, se concretó la compra de cuatro navíos de patrulla de construcción francesa, que aún no son recibidos.



## 0.7

### Conclusiones sobre las distintas formas adoptadas por países para expresar su presencia en el mar

- Los casos de China, Estados Unidos y Rusia, con organismos a una escala muy alejada de la realidad de Chile, fueron incluidos aquí para mostrar cómo las potencias, ya sea consolidadas o emergentes, atienden y asignan importancia a la Seguridad Marítima.
- Con sus diferencias, Canadá y Argentina representan formas no adecuadas y poco efectivas de desarrollar las tareas de Control Soberano y Seguridad Marítima. Especial mención se hace de los casos de falta de cooperación entre instituciones que en ocasiones llega a franca rivalidad, como ha sido evidente en el caso de Argentina. El caso de Italia es uno donde las tareas se cumplen muchas veces con duplicación de funciones y, aun así, los servicios marítimos del país se pueden ver sobrepasados, como se evidenció en la crisis de inmigración en el Mediterráneo.
- El caso de Japón, con un servicio paramilitar que cubre todo el espectro de funciones y tareas de Seguridad Marítima, es un ejemplo de eficaz uso de una agencia independiente y centralizada.
- El ejemplo de Noruega demuestra que en busca de un uso eficiente de los recursos se apuesta por un manejo centralizado, donde se aprovechen al máximo sinergias naturales con la Marina. Es un modelo, en cierta medida, similar a lo que hace la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. Como parte de la Armada de Chile, Directemar tiene con su institución madre una relación que es, a la vez, simbiótica y sinérgica, en la que recibe apoyos de esta última en tiempos de paz y puede prestárselos en un escenario de crisis o conflicto.

	Jurisdicción (km <sup>2</sup> )	Personal	Naves mayores	Aeronaves	Presupuesto (USD millones)
EE.UU	11.351.000	87.000	243	201	11.652
Japón	4.479.388	14.000	40	73	1.918
Argentina	3.058.440	13.300	20	23	646
Chile	3.464.462	4.800	9	10	107

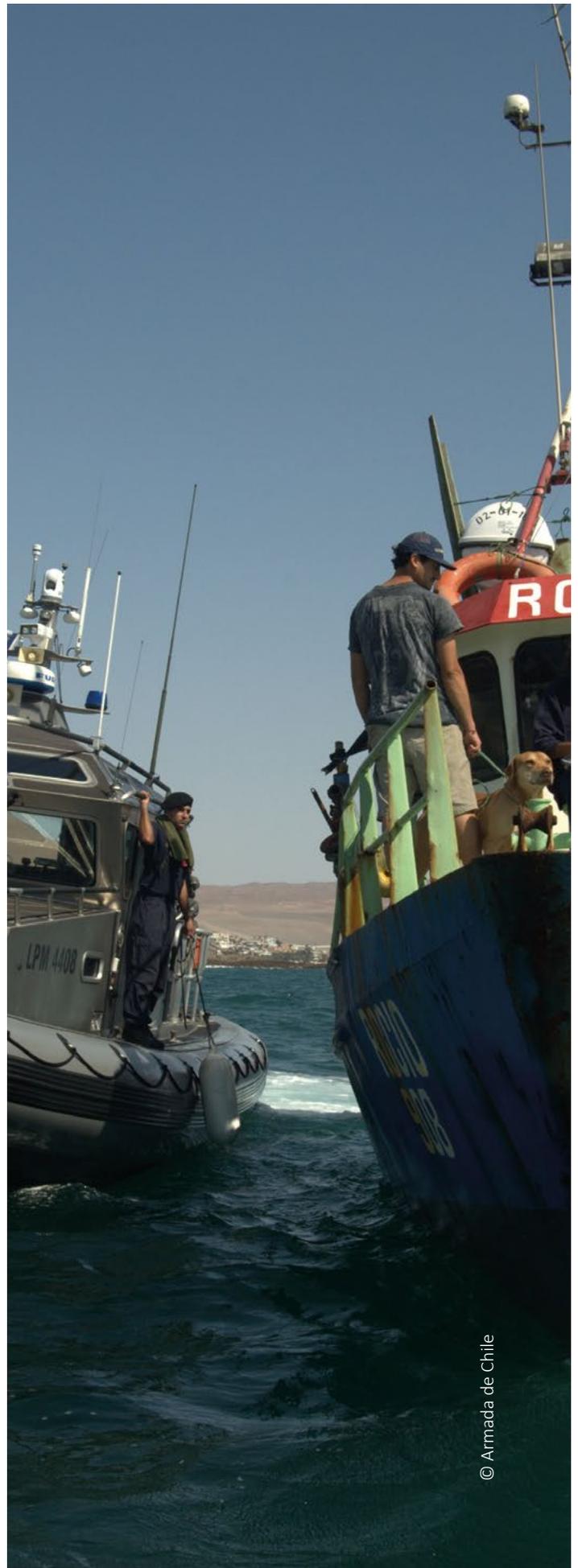
Tabla: elaboración propia.

### Conclusiones finales

- No existe una forma única de organización que un Estado puede adoptar para expresarse y estar presente en el mar. Todas tienen ventajas y desventajas. La realidad económica y estratégica de Chile señala que converger sobre la Armada para desempeñar las funciones de Defensa, de Autoridad Marítima y de Servicio Marítimo Nacional es una solución razonable y relativamente eficiente para nuestra realidad. La sinergia que se produce al converger sobre una sola institución permite suplir, en parte, la carencia de medios y recursos sobre la base de la cooperación institucional, la afinidad conceptual y doctrinaria, y la economía de escala para la administración y gestión del material y del talento humano. Esto es especialmente válido para suplir las urgentes carencias en la vigilancia de extensas zonas de jurisdicción marítima.
- El notable y sostenido incremento de la actividad marítima nacional, reflejado en el indicador de evolución de los intereses marítimos y la prestación de servicios marítimos, ha repercutido en una mayor demanda de servicios por parte de Directemar, situación que no se sostiene sin agregar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios. Los servidores de la Directemar, al ser miembros de la Armada, están disponibles 24/7 y sin derecho a huelga ni sobresueldos, además de estar sometidos a la disciplina militar, lo que es muy beneficioso para Chile.
- El aumento de actividad también se debe al aumento de responsabilidades determinadas por iniciativas legales, las que han asignado tareas a la Autoridad Marítima y al Servicio Marítimo Nacional, pero no incluyen los recursos para su materialización. Tal es el caso de la creación de áreas marinas protegidas que abarcan más del 40% de nuestra ZEE y que demandan una vigilancia y control especiales; la Ley de Pesca que controla toda la actividad nacional en aguas jurisdiccionales y la alta mar, sin aporte de recursos; la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente que asigna responsabilidades en el ecosistema acuático sin entrega de financiamiento, y el aumento de trabajadores en actividades marítimas, lacustres y fluviales, sin que la Ley del Trabajo asigne recursos extra a la Directemar, como el incremento del turismo marítimo y lacustre, especialmente en la Patagonia y Antártica, genera responsabilidades sin fondos para cubrirlas entre otras actividades.
- Los actuales sistemas de financiamiento de capacidades, tanto de la Defensa Nacional como de la Autoridad Marítima, no están indexados ni son sensibles a las variaciones de grado de actividad que demanda asumir mayores responsabilidades o dar seguridad y prestar servicio a un área muy dinámica y siempre creciente de nuestra economía. Peor aún, bajo el fundamento del balance estructural macroeconómico, el Ministerio de Hacienda ha negado a Directemar el uso de recursos que el

legislador previó para el financiamiento de su actividad y que hoy necesita con urgencia.

- La inversión en nuevas tecnologías de vigilancia remota, como drones, radares de costa y sistemas de información geográfica (la subcontratación de imágenes satelitales, por ejemplo), es una herramienta útil para mejorar la cobertura de las actividades marítimas y optimizar la asignación oportuna de medios que hacen presencia efectiva, sin ser lo único necesario, ya que el personal y los servicios que se prestan a la actividad en los mares demandan buques y aeronaves de diversas características que consumen combustibles y repuestos.
- Se recomienda solicitar a la Armada que desarrolle un estudio acabado y actualizado de determinación de necesidades, que incluya el concepto de polivalencia y que dé cuenta de las reales necesidades de plataformas, sistemas y capacidades que necesita para cumplir adecuadamente todas sus áreas de misión, incluyendo la función de Autoridad Marítima y Servicio Marítimo Nacional en el siglo XXI.



### Sobre la autoría

La Fundación para las Relaciones Internacionales y la Defensa Athenalab, creada en enero de 2019 en Santiago de Chile, tiene como misión convertirse en el foro principal de la sociedad civil en estas materias, con una mirada que combine independencia, apertura, rigor intelectual y sano idealismo, pero con realismo, disciplina y pragmatismo. Todo con el propósito de elaborar una identidad nacional bien definida, compartida y actualizada.

Este estudio es el primero de una serie de documentos de trabajo y remite a nuestro espíritu de búsqueda de nuevas fórmulas para enfrentar viejos problemas y proponer alternativas, que aprovechen mejor el potencial de las instituciones ligadas a las Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.

En su elaboración participaron tanto miembros del equipo de AthenaLab como colaboradores externos, donde particular mención merece José Higuera, magíster Seguridad y Relaciones Internacionales de la Universidad de Bradford y magíster en Guerra Moderna de la Universidad de Buckingham, en el estudio comparado de organismos de Seguridad Marítima.



Juan Pablo Toro V.  
Director Ejecutivo AthenaLab  
Santiago de Chile, julio de 2019

## Referencias

- Security Studies: An Introduction – 2nd Edition. Paul D. Williams (editor). ISBN-13: 978-0415782814. Routledge, Abingdon, Reino Unido (2012).
- Strategy and Politics. Colin S. Gray. ISBN-13: 978-0415714778. Routledge, Abingdon, Reino Unido (2016).
- Introduction to Geopolitics – 3rd. Edition. Colin Flint. ISBN-13: 978-1138192164. Routledge, Abingdon, Reino Unido (2017).
- International Order at Sea: How it is challenged. How it is maintained. Jo Inge Bekkevold y Geoffrey Till (editores). ISBN 978-1-137-58663-6 Palmgrave/Macmillan, Londres, Reino Unido (2016).
- Maritime Security: An Introduction – 2nd. Edition. Michael McNicholas. ISBN – 978-0-128-03672-3 Butterworth-Heinemann (Elsevier), Oxford, Reino Unido (2016).
- What is maritime security? Christian Bueger. Marine Policy, Elsevier editions, Oxford, Reino Unido (2015).
- The Limits of Maritime Jurisdiction. Clive Schofield. Martinus Nijhoff, Leiden, Holanda (2014).
- IISS Military Balance 2018. International Institute of Strategic Studies (IISS), Londres, Reino Unido (2017).
- Jane's Fighting Ships 2016/2017. IHS/Jane's, Londres, Reino Unido (2017).
- Jane's Fighting Ships 2013/2014. IHS/Jane's, Londres, Reino Unido (2014).
- Jane's Fighting Ships 2010/2011. IHS/Jane's, Londres, Reino Unido (2011).
- Jane's Country Risk Assessments. IHS/Jane's, Londres, Reino Unido.
- Combat Fleets of the World 2016. Editions maritimes et d'outre-mer, Ouest France (Edilarge S.A.), Paris, France (2016).
- Seaforth World Naval Review 2019. Pen and Sword Books, Barnsley, Reino Unido (2018).
- Seaforth World Naval Review 2018. Pen and Sword Books, Barnsley, Reino Unido (2017).
- Seaforth World Naval Review 2017. Pen and Sword Books, Barnsley, Reino Unido (2016).
- Seaforth World Naval Review 2016. Pen and Sword Books, Barnsley, Reino Unido (2015).
- Seaforth World Naval Review 2015. Pen and Sword Books, Barnsley, Reino Unido (2014).
- Seaforth World Naval Review 2014. Pen and Sword Books, Barnsley, Reino Unido (2013).
- U.S. Coast Guard Overview 2016. Reporte 2016 Sobre el Servicio de Guardacostas (USCG) de los EE.UU. Documento producido por el Departamento de Seguridad Interior de los EE.UU. Descargado desde: [www.work.uscg.mil/Portals/6/Documents/PDF/USCG\\_Overview.pdf?ver=2016-10-21-114442-890](http://www.work.uscg.mil/Portals/6/Documents/PDF/USCG_Overview.pdf?ver=2016-10-21-114442-890)
- Servicio de Guardacostas (Kystvakten) de la Real Marina de Noruega. Contenido en el Reporte Anual 2018 de las Fuerzas Armadas de Noruega (Forsvarets Arsrapport 2018). Documento oficial en PDF descargado desde: [https://forsvaret.no/fakta\\_/ForsvaretDocuments/Forsvaret%20A%CC%8Arsr%202018\\_ORG\\_Web.pdf](https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvaret%20A%CC%8Arsr%202018_ORG_Web.pdf)
- Controlling Canada's Arctic Waters: Role of the Canadian Coast Guard. Documento sobre los responsabilidades y necesidades del Servicio de Guardacostas de Canadá. Elaborado por la comisión de Pesca e Intereses Oceánicos del Senado del Parlamento de Canadá (2009). Descargado de: [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2011/sen/yc25-0/YC25-0-4027-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/sen/yc25-0/YC25-0-4027-eng.pdf)
- Los desafíos que enfrenta la Guardia Costera de Noruega en el Ártico. Nota en: [www.defensenews.com/smr/nato-priorities/2018/06/12/norwayscoast-guard-stares-down-big-challenges-in-arctic/](http://www.defensenews.com/smr/nato-priorities/2018/06/12/norwayscoast-guard-stares-down-big-challenges-in-arctic/)
- Um Novo Modelo de Vigilância e Controle para a ZEE de Portugal. Documento de trabajo elaborado por Pedro Santana y Joao J. de Melo. Universidad Nueva de Lisboa. Lisboa, Portugal (2014).
- Japan's Coast Guard: Justice and Humanity. (La Guardia Costera de Japón: Justicia y Humanidad). Informe Oficial sobre la Agencia de Seguridad Marítima de Japón. Documento publicado con motivo de los 70 años de existencia de la agencia, describiendo su historia, objetivos, jurisdicción y medios. Descargado de <https://www.kaiho.mlit.go.jp/english.pdf>. (2018)
- Presupuesto de la Prefectura Naval Argentina para el año 2019. Texto del informe oficial de la Partida Presupuestaria 41, aprobada en diciembre de 2018 por el Congreso de la República Argentina.



Av. El Golf 40, Piso 12, Oficina 1206, Las Condes, Santiago, Chile

+562225947500 | [contacto@athenlab.org](mailto:contacto@athenlab.org)

[www.athenlab.org](http://www.athenlab.org)

