

UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA PARA CHILE



Portada: Fotografía de David Vives.
Licencia Unsplash.

Los comentarios y opiniones expresadas en este documento representan el pensamiento de sus autores, no necesariamente de la institución.

UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA PARA CHILE

Vicealmirante (r) Ignacio Mardones

| Noviembre 2022

Contenidos

Introducción..... 7

El concepto de seguridad marítima..... 9

El caso nacional..... 11

¿Por qué una estrategia específica?..... 13

Autor 16



Introducción

El Reino Unido publicó recientemente su estrategia nacional para la seguridad marítima (fig. 1), elemento clave para una nación que ha dependido vitalmente del mar desde sus inicios. Como un territorio isleño con limitados recursos naturales, su supervivencia se ha basado en mantener ininterrumpidas sus líneas de comunicaciones marítimas, en la protección de sus costas frente a invasores y en la capacidad de explotar libremente sus recursos naturales, como la pesca y la extracción de hidrocarburos, protegiéndolos además de terceros que intenten apropiárselos.

La publicación de este documento coincide con un aumento de las tensiones en Europa, en particular con la invasión rusa a Ucrania y las consecuencias geopolíticas que esto está provocando, además de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, y la renovación de sus intereses en la región del Indo-Pacífico, representado por el AUKUS.

Esta estrategia de seguridad marítima busca enfrentar los problemas de seguridad en ese dominio de una manera integral, mejorando el proceso interagencial para responder en mejor forma a las amenazas y dando una priorización a los riesgos que afectan a esa nación.

Esta estrategia no responde a un esfuerzo individual ni tampoco aleatorio. Por el contrario, es subsidiario a la reciente revisión integrada de seguridad, defensa, desarrollo y política exterior, titulado como “Una Gran Bretaña global en una época de competitividad”. Esta estrategia sectorial reconoce que el dominio marítimo requiere una atención especial, por las repercusiones que tendría su disrupción en el bienestar y desarrollo de sus

habitantes y del Estado. Estas, de acuerdo con el documento, pueden ser provocadas por diversas entidades y factores, que van desde los actores internacionales tradicionales hasta el mismo cambio climático.

Quizá lo más interesante del documento es quién lo elabora. La propuesta es un esfuerzo mancomunado entre nuestros equivalentes del Ministerio del Interior, Medio Ambiente, Relaciones Exteriores, Defensa y Transportes, liderados por este último. Esto demuestra que la seguridad, al menos desde la perspectiva británica está lejos de ser un esfuerzo exclusivo de la defensa, involucrando una aproximación más amplia, incluyendo por cierto la dimensión de la defensa, y donde el foco está puesto en la coordinación interagencial para enfrentar las amenazas que se le pudiesen presentar al Reino Unido en el dominio marítimo.

Esta política de seguridad marítima hace énfasis en cinco objetivos estratégicos, los cuales se encuentran interconectados entre sí. Estos son: protección de la nación; respuesta a las amenazas; asegurar la prosperidad de Gran Bretaña; la promoción de sus valores; y el apoyo a mantener océanos seguros y resilientes. De cada uno de estos objetivos se desprenden declaraciones de intención, que clarifican cómo la administración entiende el significado de cada una de estas metas. En otras palabras, los aterriza desde nivel conceptual a efectos concretos, los cuales son trazables y permiten determinar grados de avance (fig. 2).

Vale la pena considerar que el documento se enmarca en los lineamientos de la UNCLOS¹, es decir, sus objetivos estratégicos están alineados con un

1 The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), también llamada Law of the Sea Convention o the Law of the Sea Treaty, que es un acuerdo internacional que establece el marco legal para todas las actividades marítimas.

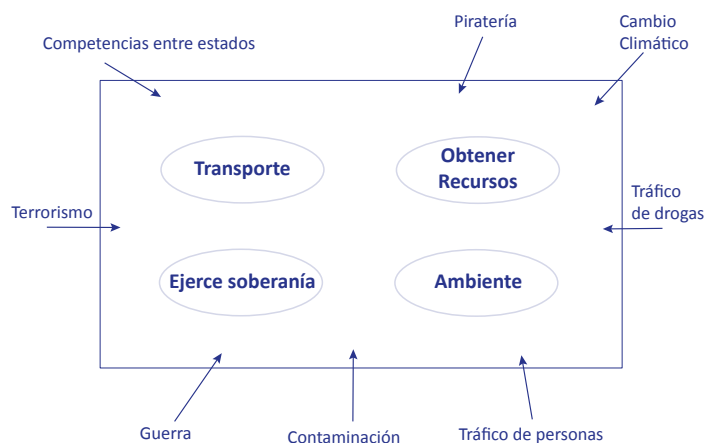
FIG. 1: NATIONAL STRATEGY FOR MARITIME SECURITY

Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1100525/national-strategy-for-maritime-security-web-version.pdf



FIG. 2: POLÍTICA DE SEGURIDAD MARÍTIMA

Fuente: Elaboración propia



concepto cooperativo del mar, buscando defender y consolidar el concepto del *mare liberum*², esto es, el mar como un bien común global, donde la libre navegación e intercambio de bienes y servicios son la norma.

No es una sorpresa que Gran Bretaña esté reorganizando sus estrategias de seguridad y defensa. Su salida de la Unión Europea (aunque no de la OTAN), las acciones de Rusia en Europa y la creciente asertividad de China en temas de libre navegación en el Pacífico Occidental han afectado el orden mundial. Para una potencia marítima como Gran Bretaña, que depende vitalmente de que las líneas de comunicaciones marítimas globales se mantengan abiertas, la postura estratégica de Chi-

na respecto de sus aguas adyacentes, sumado a su particular visión sobre la territorialización de los mares y a su deseo de competir con EE.UU., aliado estratégico histórico de Gran Bretaña, ha sido vista como un desafío sistemático al orden mundial, llegando incluso a rechazar resoluciones de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en temas de dominio marítimo, generando que el buen orden en el mar, uno de los pilares fundamentales de procesos como la globalización, estén siendo afectados. Este cambio en el entorno ha significado que países como el Reino Unido, adopten nuevas estrategias de seguridad marítimas e imponen a los países marítimos, como Chile, la necesidad de pensarlas y definir las.

2 Geoffrey Till. *Seapower, A Guide to the Twenty-First Century*. Nueva York: Routledge, 2018, 27.

0.2

El concepto de seguridad marítima

La seguridad marítima no puede ser asociada a un problema exclusivo de la defensa. Si bien las marinas y guardias costeras son parte fundamental de los medios para proveer seguridad necesaria, una rápida mirada a los atributos que el mar ofrece dará cuenta de que es necesario que el problema sea abordado en forma multisectorial. El Dr. Geoffrey Till, reconocido experto internacional en estos temas, define cuatro atributos del mar³: como medio de transporte, donde se encuentran los buques y sus cargas; como medio para obtener recursos, como por ejemplo, pesca, hidrocarburos, minería e información (cables submarinos); como un área donde el Estado ribereño ejerce soberanía; y como un ambiente o ecosistema.

Cada uno de estos atributos podrían verse amenazados por diferentes fenómenos, como la guerra, la competencia entre Estados, la piratería, el terrorismo, el tráfico de personas y de drogas, la sobreexplotación de los recursos, el cambio climático y la contaminación, entre otros. La complejidad de cada uno de estos fenómenos pareciera exigir un esfuerzo más allá del meramente militar, en la forma de un sistema que otorgue seguridad, por lo que para este dominio en particular, se denominará seguridad marítima.

Como en muchas otras ocasiones, el concepto de seguridad es ambiguo, dependiendo de muchos factores y paradigmas. Por ejemplo, en años recientes, las Naciones Unidas migró su visión del sujeto a proteger desde el Estado hacia el indivi-

duo⁴, provocando un cambio de paradigma que, en la práctica, aumenta ambigüedad al término. Hoy en día, el concepto de seguridad pareciera abordar desde su lado más duro, como lo es la defensa nacional, hasta uno más blando, como lo es la seguridad personal; por ejemplo, aquella de los trabajadores de un puerto. Con todo, sea la seguridad internacional, nacional, individual o humana, siempre se requerirá su articulación a través de una forma de organización política, la que hasta el día de hoy se centra en los Estados. En un esfuerzo por sistematizar todas las visiones que existen respecto del concepto de seguridad marítima, el Dr. Christian Bueger definió una matriz con la mayoría de los factores que componen el concepto⁵ (ver figura 3).

En sus extremos aparecen los ejes, y hacia el centro, parte de los factores que definen estos ejes. Como se podrá apreciar, el concepto de seguridad marítima, que se encuentra al centro, es producto de la interconexión de los elementos del recuadro. El propósito de esta matriz no es definir todos los elementos que componen la seguridad, sino demostrar que el concepto de seguridad marítima es complejo y debe ser analizado con una perspectiva multisectorial. Esta matriz, además, demuestra que la provisión de seguridad marítima es un desafío interinstitucional incluso a nivel nacional, y que cuanto más amplia sea la comprensión de la seguridad marítima, más amplia será la cantidad de actores involucrados⁶.

3 Till, *Seapower*, 308.

4 Alan Collins *et al.* *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2022, 1-10.

5 Christian Bueger. "What is Maritime Security?", en *Marine Policy*, Vol. 53, 2015, 161.

6 Bueger, 163.

FIG. 3: MATRIZ DE SEGURIDAD MARÍTIMA

Fuente: Christian Bueger



En este sentido, la aproximación británica es amplia al incluir a cinco ministerios dentro de su estrategia, cuyo objetivo final es “defender las leyes, regulaciones y normas para ofrecer un dominio marítimo libre, justo y abierto”⁷.

7 Reino Unido. National Strategy for Maritime Security, agosto de 2022, 12. En https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1100525/national-strategy-for-maritime-security-web-version.pdf

0.3

El caso nacional

Chile no posee una estrategia de seguridad marítima como la recientemente explicada, como tampoco una estrategia de seguridad nacional o algún documento que aborde en forma integral la seguridad y defensa de la nación, aunque esta es más bien la norma de los países sudamericanos⁸. Efectivamente, el país ha logrado mantener sus espacios oceánicos en relativa calma, permitiendo un desarrollo casi exponencial de la economía en los últimos treinta años, aprovechando los beneficios de los tratados de libre comercio. Por otra parte, debemos reconocer que gran parte de esta estabilidad se debió al rol que jugó la Marina de los Estados Unidos, junto a la de países aliados y socios, dando un ambiente de seguridad que permitió mantener abiertas las líneas de tráfico marítimos prácticamente en forma permanente. Esto lo hizo en forma cooperativa, aprovechando las capacidades navales de los Estados ribereños, manifestados en ejercicios navales como UNITAS y, posteriormente, PANAMAX y RIMPAC.

Un factor que hay que considerar antes de realizar la pregunta sobre por qué tener una estrategia marítima, es definir qué tan importante es el mar para Chile. Una rápida mirada a las cifras nos puede dar una idea: el 95% del comercio internacional se realiza por vía marítima, el 99% de nuestras comunicaciones se realizan por cables submarinos, más del 95% del petróleo, gas y carbón que consumimos viene por vía marítima⁹. Nuestros principales mercados no son nuestros vecinos, sino que

Asia y América del Norte¹⁰. Si bien las cifras son importantes, lo que subyace es que, independiente de la actitud de la sociedad hacia el mar, el país, al igual que el Reino Unido, depende en forma vital del mar.

Quizá una buena forma de graficarlo es imaginar qué pasaría si, por diversas razones, Chile se viese impedido de utilizar los atributos del mar, es decir, como medio para el transporte o como fuente de recursos. El país se vería impedido de exportar sus recursos y, peor aún, de importar energía, provocando una parálisis en pocas semanas. Tomemos como ejemplo el reciente caso de Ucrania, país con características mediterráneas, ubicado en una posición central de Europa, que, por su geografía y posición, posee un sistema de comunicaciones terrestres muy desarrollado. Durante el reciente conflicto con Rusia, su capacidad de exportación de trigo, uno de sus principales productos, quedó prácticamente interrumpido al ser bloqueado su principal puerto, Odesa, por la marina rusa¹¹. Los efectos de cualquier interrupción en el buen orden en el mar, incluso para un país con limitados intereses nacionales en el mar, pueden ser muy negativos. En nuestra historia existen importantes ejemplos, como lo fue el caso de las consecuencias del bombardeo español por parte de la flota realista al puerto de Valparaíso en 1866, durante la guerra contra España. La destrucción de los almacenes fiscales provocó un retroceso de la economía nacional que tomó casi diez años en recuperar¹².

8 John Griffiths y Marcelo Masalleras. "La seguridad del Estado de Chile", en *Documento de trabajo N°18*, 2022, 14, en <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2022/09/D8-Seguridad-Chile.pdf>

9 Armada de Chile. *Horizonte en el Pacífico. Visión oceánica de la Armada de Chile*. Valparaíso: Imprenta de la Armada, 2019, 5.

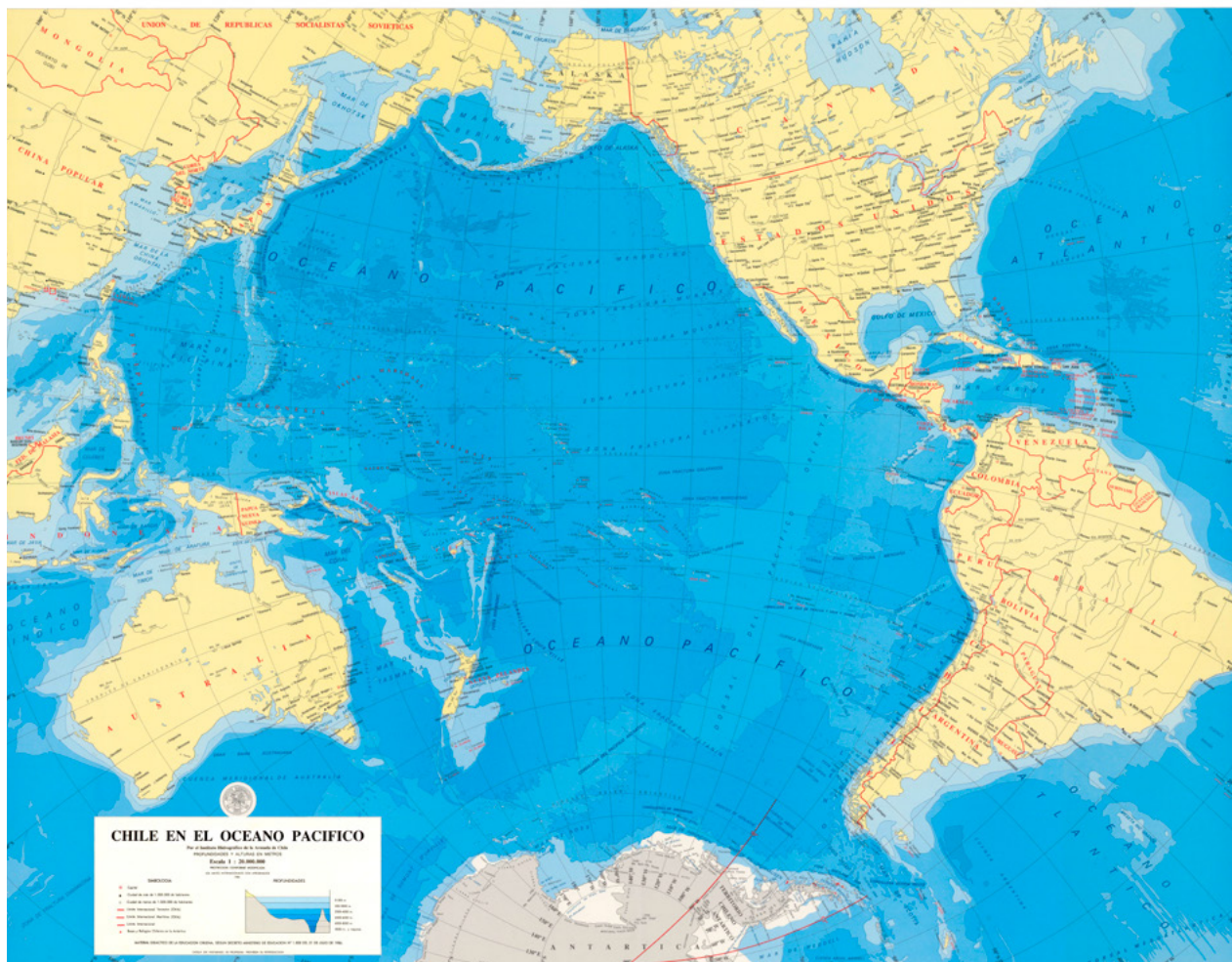
10 The Observatory of Economic Complexity, visitado el 11 de septiembre de 2022, en <https://oec.world/en/profile/country/chl>

11 The Economist. "Odessa's port may soon be reopened", 21 de julio de 2022, en <https://www.economist.com/europe/2022/07/21/odessas-port-may-soon-be-reopened>

La dependencia de la nación en el mar ha sufrido pocas variaciones. En efecto, por su posición relativa respecto de sus principales mercados, Chile no posee otra alternativa que el mar para el desarrollo y bienestar de la población, que son parte de las principales tareas de un Estado. Entonces, si hay pocas dudas que el país depende en forma vital del mar, pareciera lógico que contara, al igual que el Reino Unido, con una estrategia de seguridad marítima.

FIG. 4: CHILE EN EL OCÉANO PACÍFICO Y SUS ÁREAS DE RESPONSABILIDAD

Fuente: www.shoa.cl



- 12 Kenneth Pugh, "Guerra contra España, a 150 años de una lección aprendida", en *Revista de Marina* N° 2 (2016), 12-13.

0.4

¿Por qué una estrategia específica?

En Chile ha habido al menos dos esfuerzos importantes para darle una institucionalidad al dominio marítimo, en la forma de “Políticas Oceánicas Nacionales”; la primera de 1976 y la segunda de 2018. Ambas tenían (o tienen) la ventaja de ser multisectoriales, es decir, abordan el espacio marítimo desde una perspectiva integral, proponiendo objetivos nacionales, que van desde la defensa hasta la conservación, pasando por el fomento a la actividad económica, la actividad portuaria y los deportes acuáticos. Ambos documentos entregan los lineamientos estratégicos del Estado en el entorno marino, incluyendo su seguridad. Al respecto, el considerando séptimo del decreto que crea la comisión asesora presidencial para la elaboración de la Política Oceánica Nacional (PON) establece que “Chile asume como interés la seguridad y protección marítima y destaca la soberanía e interés nacional”¹³. Esta PON, que se encuentra vigente, establece objetivos y una serie de lineamientos para lograrlos; sin embargo, estos son sectoriales y no obedecen a un esfuerzo sistemático ni sincronizado, lo que termina por debilitar el esfuerzo del Estado. Es acá, justamente, donde aparece la estrategia.

No existe un consenso o única definición respecto del concepto de estrategia; sin embargo, una de las más aceptadas es aquella que la describe como el balance entre los fines, formas y medios, en otras palabras, “se trata de identificar los objetivos (fines) e identificar los recursos y métodos para lograr dichos objetivos”¹⁴. Nuestra PON, efectivamente, establece los objetivos generales en el

dominio marítimo; una estrategia de seguridad marítima, en cambio, permitiría estructurar de una mejor forma las capacidades del Estado para cumplir con los objetivos nacionales de seguridad en el mar de una manera coordinada y efectiva. Una estrategia bien estructurada puede tener indicadores de avance, mecanismos para reorientar los esfuerzos en caso de que no se estén cumpliendo los objetivos y, por sobre todo, definir cómo se van a utilizar los medios, que por lo general son siempre limitados para las tareas encomendadas.

Una estrategia de seguridad marítima requiere de un liderazgo, elemento clave para lograr la coordinación de las formas y medios. En ese sentido, con respecto a la seguridad, la PON define que “El Estado, a través de la Armada de Chile, ejerce relevantes funciones de seguridad en los océanos, al servicio del país y en cumplimiento de los compromisos internacionales”¹⁵. En efecto, la Armada de Chile, al integrar dentro de sus capacidades el rol de policía marítima a través del Servicio del Litoral, permite un uso eficiente y eficaz de los medios, lo que representa una ventaja para países con recursos limitados. Si bien el Servicio del Litoral funciona como ente semiautónomo dentro de la Armada, su integración con la Fuerza Naval permite utilizar en forma racional los medios, sin tener áreas de interferencia o de superposición, que se producen normalmente en países con servicios separados.

A pesar de lo anterior, una estrategia de seguridad marítima no puede depender solamente de la Armada. Como se puede inferir de la Figura 3, la se-

13 “Crea comisión asesora presidencial denominada Consejo de ministros para el desarrollo de la política oceánica”, Biblioteca del Congreso Nacional, 17 de mayo de 2017, en <https://www.leychile.cl/N?i=1115347&f=2018-02-20&p>

14 Lawrence Freedman, *Strategy: A History*. New York: Oxford University Press, 2013, x, xi.

15 Gobierno de Chile, *Política Oceánica Nacional de Chile*, 7.

guridad marítima posee múltiples dimensiones: internacional (*i. e.* disputas interestatales), estatal (*i. e.* economía) e individual (*i. e.* seguridad humana). Esta multiplicidad de niveles hace que para que una estrategia de estas características sea efectiva, deben actuar en forma coordinada una serie de agencias gubernamentales, como por ejemplo, Aduanas, Sernapesca, Interpol, Policía Marítima, entre otras. Cada uno de estos servicios pertenece a distintos ministerios, lo que hace difícil lograr una coordinación que permita actuar de manera eficiente. Este problema no es solo nacional; para el caso del Reino Unido, para lograr una coordinación entre los cinco ministerios que suscriben su estrategia, fue creado el Joint Maritime Security Centre (JMSC). Su objetivo principal es aumentar la conciencia y la comprensión de las amenazas a la seguridad marítima y permitir la coordinación intergubernamental para ofrecer una respuesta integral para mitigarlas¹⁶. También posee un centro de fusión de inteligencia que le permite maximizar el impacto operacional de las acciones de seguridad en la mar. Para evitar posibles rivalidades entre ministerios, todos aportan con parte del presupuesto y con personal, siendo el jefe del Centro designado por concurso público. La respuesta del Reino Unido puede ser una de las soluciones para implementar en nuestro país una estrategia y una gobernanza que permita enfrentar en forma integral los crecientes desafíos del ámbito marítimo.

¿Pero qué ha cambiado para hacer necesaria la implementación de una estrategia de seguridad marítima? Esta es una pregunta válida, porque pareciera ser que los temas más relevantes en térmi-

nos de seguridad para el país hoy se encuentran en tierra. Los ataques en la macrozona sur, la inmigración ilegal y la delincuencia que afecta a las ciudades del país, evidentemente se llevan la atención de las autoridades. Sin embargo, ese clima de inseguridad no es exclusivo de lo terrestre.

En los últimos años, y producto de diversos factores, el buen orden en el mar se ha visto afectado por la pesca ilegal no declarada y no reglamentada¹⁷; por el cierre de puertos producto de marejadas anormales; por el aumento del tráfico de drogas a través del mar; por la sobreexplotación de especies; por actos de terceros que afectan la seguridad portuaria¹⁸; y por efectos de la contaminación, entre otros. La sumatoria de todos estos factores tienen un impacto social y económico que afecta al país¹⁹ y, por lo tanto, deben ser correctamente enfrentados. Una estrategia de seguridad marítima que aborde en forma integral los problemas antes mencionados puede, efectivamente, ayudar a que estos riesgos no se transformen en amenazas que afecten en forma seria al desarrollo y bienestar de los chilenos.

Si el actual gobierno está convencido de la necesidad de implementar una “política turquesa” como uno de los ejes de las relaciones exteriores²⁰, con foco en la biodiversidad y en la protección de los océanos, entonces la implementación de una estrategia de seguridad marítima, sin dudas, sería un aporte para lograr ese objetivo. Chile ha suscrito una serie de convenios internacionales que buscan, precisamente, proteger los océanos, como por ejemplo, el Acuerdo de Nueva York, que busca

16 Página oficial del Joint Maritime Security Centre, Reino Unido, visitado el 11 de septiembre de 2022, en: <https://www.gov.uk/government/groups/joint-maritime-security-centre>

17 Juan Pablo Toro, “Pesca ilegal no declarada y no reglamentada: Comprendiendo el problema/construyendo soluciones”, en *Documento de Trabajo N°9*, en <https://athenablab.org/documento-de-trabajo-no9-pesca-ilegal-no-documentada-y-no-reportada-comprendiendo-el-problema-construyendo-soluciones/>

18 Por ejemplo, el ataque incendiario al puerto de Valparaíso por pescadores artesanales, en octubre de 2021. <https://portalportuario.cl/pescadores-realizan-nuevo-ataque-incendiario-al-puerto-de-valparaiso/>

19 Mundo Acuicola. “Sernapesca cifra en US\$ 300 millones las transacciones por pesca ilegal en Chile”. 29 de marzo de 2018. En <https://www.mundoacuicola.cl/new/sernapesca-cifra-en-us-300-millones-las-transacciones-por-pesca-ilegal-en-chile/>

20 Emol. “Protección de la biodiversidad y de los océanos: La ‘política turquesa’ que el Gobierno posicionará en la gira presidencial”, 6 de junio de 2022, disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/06/06/1063127/politica-turquesa-presidente-boric-gira.html>

la conservación y manejo sustentable de los recursos en alta mar. Una estrategia sería, justamente, una forma de alinear los esfuerzos y medios del Estado con el propósito de mantener un buen orden en el mar.

Finalmente, como en toda estrategia, tan importante como los objetivos que se buscan conseguir, son los medios para lograrlos. En ese sentido, la Armada de Chile continuaría siendo un actor insustituible dentro de esta estrategia de seguridad. La capacidad de sus medios, aviones, buques y submarinos es lo que permite realizar una vigilancia permanente en los espacios oceánicos, y lo más importante, es que permiten tener presencia efectiva en dichos espacios. Independiente del desarrollo tecnológico, como por ejemplo, el satelital, que permite tener más visibilidad de lo que ocurre en el mar, será finalmente la presencia de estas unidades navales y marítimas, sumado a una legislación eficaz, las que disuadan a terceros de cometer ilícitos en mar, y de esa forma aportar a la seguridad, bienestar y desarrollo de Chile, desde el mar.

FIG. 5: POLÍTICA OCEÁNICA NACIONAL DE CHILE

Disponible en: https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/07/poli_tica_ocea_nica_nacional_de_chile_ok-1.pdf



Autor

VICEALMIRANTE (R) IGNACIO MARDONES

Jefe de Relaciones Institucionales en Athenalab

Fue oficial de marina durante 37 años, donde ocupó diversos puestos, en Chile y el extranjero, llegando a ser parte del Alto Mando de la Armada de Chile. Es graduado del curso Naval Command en Naval War College, Newport, Rhode Island. Su trabajo en la Armada se enfocó principalmente en actividades operativas y en el ámbito de educación, donde se desempeñó en diferentes cargos, como el de Director de la Escuela Naval “Arturo Prat” por tres años. Fue comandante de diferentes unidades como el patrullero “Castor”, la misilera “Uribe”, la fragata “Blanco Encalada” y el buque escuela “Esmeralda”. Asimismo, fue Director de Educación, Comandante en Jefe de la Primera Zona Naval, Comandante en Jefe de la Escuadra y Director General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

Av. El Bosque Norte 0177, oficina 1101, Las Condes, Santiago, Chile
www.athenalab.org | contacto@athenalab.org

