

ANÁLISIS | ATHENALAB

Una sola autoridad en el mar:

La conveniencia estratégica de mantener la autoridad marítima integrada a la Armada de Chile

Ignacio Mardones Costa

Director de Asuntos Internacionales AthenaLab

28 de julio 2026



INTRODUCCIÓN

En un país cuya economía, conectividad y seguridad dependen de manera estructural del mar, definir quién controla la navegación, protege los puertos, fiscaliza las actividades marítimas, conduce la búsqueda y rescate, y responde ante amenazas provenientes del mar es una decisión estratégica. La pregunta central no consiste, por tanto, en determinar si estas funciones tienen componentes civiles, policiales o militares; evidentemente, poseen de las tres, pero lo importante es establecer qué organización permite integrarlos de mejor forma, con menos duplicidades, mayor optimización de los recursos y con mayor capacidad de respuesta.

La experiencia chilena demuestra que la incorporación de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) dentro de la Armada ha permitido construir una autoridad especializada, con identidad y normas propias, pero apoyada por una institución de presencia nacional, estructura jerárquica, logística permanente y capacidad para operar desde los puertos hasta la alta mar. Este diseño no elimina la coordinación con otros organismos; por el contrario, la facilita, porque le entrega al Estado un interlocutor marítimo claramente identificable y una cadena de mando capaz de transformar información, regulación y medios operativos en una respuesta efectiva.

A propósito de las recientes declaraciones de miembros del Congreso Nacional, es importante señalar que la discusión sobre la dependencia institucional de la autoridad marítima no es un asunto exclusivamente administrativo. Este documento sostiene que Chile debe mantener la DIRECTEMAR como parte integral de la Armada y dentro del Ministerio de Defensa Nacional. Esta conclusión se sostiene en cuatro razones. Primero, el modelo responde a la historia, geografía y capacidades reales del país. Segundo, integra funciones que en el mar se superponen de manera inevitable. Tercero, evita los costos de coordinación y duplicidad observables en modelos separados. Finalmente, coincide con la tendencia internacional más relevante: no necesariamente fusionar por ley todas las agencias, sino integrar la vigilancia, la inteligencia, el mando y los medios marítimos para actuar como un sistema único.

1. EL MAR NO ADMITE UNA DIVISIÓN SIMPLE ENTRE DEFENSA Y SEGURIDAD

La distinción conceptual entre defensa exterior y seguridad interior es necesaria para un Estado democrático; sin embargo, su aplicación mecánica al espacio marítimo produce problemas. En tierra, las fronteras institucionales suelen coincidir con jurisdicciones, competencias y medios relativamente diferenciados. En cambio, en el mar, una misma plataforma, tripulación o sensor puede detectar un pesquero que infringe la normativa, una embarcación utilizada para el tráfico ilícito, un buque que contamina, una nave en peligro o una unidad extranjera que realiza actividades de interés para la defensa. Ahora bien, la naturaleza del hecho puede cambiar durante la operación y la respuesta puede requerir, en pocas horas, atribuciones administrativas, policiales, diplomáticas y militares.

Esta superposición explica por qué la seguridad marítima se ha ampliado. Ya no se limita solo a la seguridad de la navegación o al cumplimiento de normas portuarias. Incluye crimen organizado transnacional, pesca ilegal, protección de infraestructura crítica, ciberseguridad, contaminación, control de tráfico, migración irregular, amenazas híbridas y actividades de zona gris. Los puertos, además, dejaron de ser solo lugares de transferencia de carga; son nodos críticos para el abastecimiento, la energía y el comercio exterior. El informe portuario de la Cepal para 2024-2025 destaca que las disrupciones geopolíticas, climáticas, tecnológicas y logísticas han convertido la resiliencia portuaria en un asunto estratégico para América Latina.

Por eso, separar institucionalmente lo naval de lo marítimo no hace que los problemas reales se segmenten. Solo obliga a reconstruir, mediante convenios, centros conjuntos y protocolos, la unidad que fue dividida, haciendo de una “buena idea” una inconsistencia operativa. Cuando las amenazas son ambiguas y el tiempo de respuesta es reducido, el valor principal no está en la pureza administrativa de cada organismo, sino en la continuidad entre detección, evaluación, fiscalización y empleo de medios. Desde luego, Chile ya posee esa continuidad con la DIRECTEMAR como parte de la Armada.

2. EL MODELO CHILENO ES PRODUCTO DE UNA EXPERIENCIA PROPIA

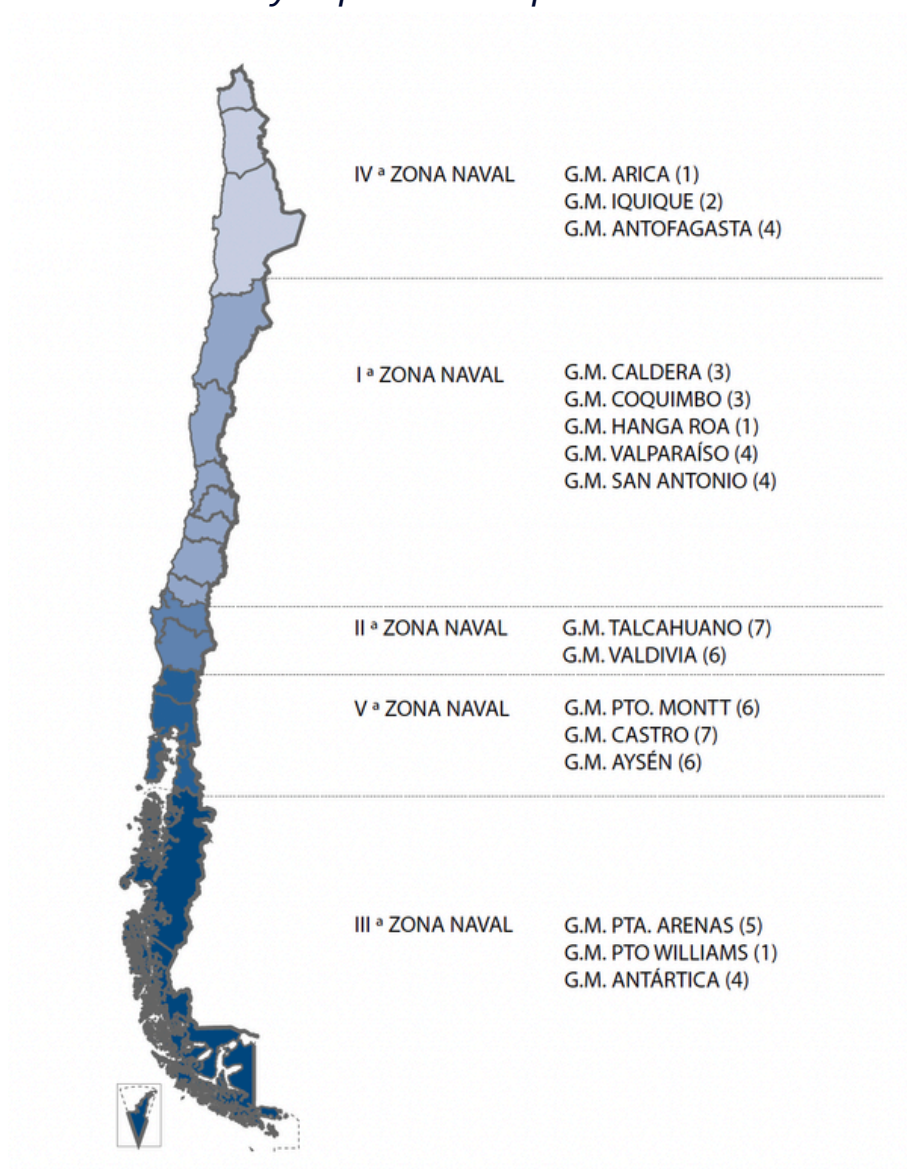
La autoridad marítima chilena no fue agregada recientemente a la Armada como respuesta coyuntural. Su desarrollo es paralelo a la formación del Estado y a la necesidad de ordenar la actividad marítima a lo largo de un litoral extenso, fragmentado y distante de los principales centros políticos. Desde las primeras capitanías de puerto hasta la actual DIRECTEMAR, el país fue construyendo una organización que combina regulación, policía marítima, seguridad de la navegación, protección ambiental y presencia estatal.

La Ley de Navegación de 1978 consolidó este proceso al definir a las autoridades marítimas y ampliar las funciones del Servicio del Litoral. El modelo actual mantiene una especialidad profesional dentro de la Armada, con una estructura territorial compuesta por gobernaciones marítimas, capitanías de puerto y alcaldías de mar. A ello se agregan sistemas de búsqueda y rescate, control del tráfico, telecomunicaciones, señalización marítima, inspección de naves, prevención de la contaminación y policía marítima. DIRECTEMAR opera, por tanto, como un servicio público especializado, pero conserva acceso a la base logística, al conocimiento profesional y a los medios mayores de la Armada, permitiendo la continuidad operativa desde la costa y los puertos hasta las aguas jurisdiccionales e internacionales.

Esa relación produce economías institucionales importantes. Las unidades del Servicio del Litoral pueden concentrarse en patrullaje, fiscalización, rescate y apoyo a la navegación, y cuentan con el respaldo de buques, aeronaves, sistemas de mando y capacidades de vigilancia naval cuando la situación supera sus medios. Del mismo modo, la Armada obtiene conocimiento permanente del tráfico y de las actividades que ocurren en sus áreas de interés. Esta conexión fortalece la conciencia situacional marítima y permite que la respuesta aumente gradualmente sin tener que transferir el problema de una institución a otra.

El diseño también resulta coherente con los recursos de una potencia marítima mediana. Crear una arquitectura separada exigiría gastos innecesarios en replicar centros de formación, sistemas logísticos, infraestructura, comunicaciones, mantenimiento, inteligencia, adquisiciones y apoyos administrativos. Incluso si una nueva institución recibiera inicialmente parte de los medios existentes, con el tiempo necesitaría desarrollar su propia estructura nacional. La supuesta especialización podría terminar financiándose mediante duplicidades y competencia presupuestaria, sin que aumentara la presencia efectiva en el mar.

Figura 1. *Distribución geográfica de gobernaciones marítimas y capitanías de puerto*



Fuente: DT35 | Capacidades Marítimas: una propuesta para Chile.
AthenaLab

3. EL CASO ARGENTINO: UNA SEPARACIÓN QUE EXIGE RECONSTRUIR LA COORDINACIÓN

Recientemente, un senador de la República señaló que Chile “debía tener un servicio marítimo independiente, como el Coast Guard de los Estados Unidos o la Prefectura Naval de Argentina”. Este último país ofrece una comparación especialmente útil, porque comparte con Chile una extensa responsabilidad marítima, intereses antárticos, recursos pesqueros, puertos relevantes y una tradición naval profesional. La Prefectura Naval Argentina se desarrolló históricamente vinculada a la Armada, pero desde 1984 dejó su dependencia orgánica y actualmente es una fuerza federal subordinada al Ministerio de Seguridad Nacional. El Decreto 457 de 2025 reafirmó esa naturaleza y le asignó funciones de policía de seguridad de la navegación, prevención de la contaminación, protección marítima y policía judicial.

La Prefectura es una institución profesional y posee capacidades relevantes; ahora bien, el problema no es su calidad, sino el efecto estructural de mantener dos organizaciones nacionales con medios marítimos, centros de mando, personal especializado y responsabilidades concurrentes. La Armada argentina conserva tareas de vigilancia y control de los espacios marítimos, además de la responsabilidad nacional en búsqueda y rescate marítimo. La Prefectura, por su parte, controla la navegación, opera subcentros de rescate, fiscaliza actividades y despliega guardacostas y aeronaves. Como consecuencia, ambas deben coordinar de manera permanente funciones que pertenecen a un mismo continuo operacional.

La propia práctica argentina permite observar este costo. En 2020, los ministerios de Defensa y Seguridad debieron suscribir convenios específicos para articular la vigilancia de las aguas jurisdiccionales y complementar el empleo de buques y aviones de la Armada y la Prefectura. En 2023, ambas instituciones realizaron reuniones para profundizar la coordinación en búsqueda y rescate. En 2025, la Armada continuaba ejerciendo como autoridad nacional SAR, mientras la Prefectura operaba subcentros coordinadores.

Asimismo, la creación del Comando Conjunto Marítimo buscó centralizar la vigilancia y control que desarrollan distintos organismos. Estas medidas son razonables, pero también revelan el problema: la separación obliga a crear mecanismos adicionales para recuperar unidad de información, planificación y empleo.

Por eso, afirmar que el modelo argentino ha producido más inconvenientes que ventajas significa reconocer que genera fricciones que el Estado debe administrar de forma permanente: coordinación entre ministerios, delimitación de competencias, intercambio de información, compatibilidad de sistemas, priorización de medios y definición de quién conduce ante incidentes que evolucionan desde una infracción administrativa hasta una amenaza de seguridad o defensa. Chile no necesita importar esas fricciones cuando ya dispone de un sistema integrado y probado.

También existe una lección histórica. La separación argentina respondió a su propio proceso político y a una definición rígida entre defensa y seguridad interior. Ese antecedente no es automáticamente transferible a Chile. Las instituciones no deben copiarse por semejanza nominal, sino evaluarse según la geografía, la cultura estratégica, la legislación y los recursos disponibles. Para Chile, la pregunta correcta no es “¿por qué no existe una prefectura independiente?”, sino “¿qué problema concreto resolvería?” y si ese beneficio compensaría la pérdida de integración. Hasta ahora, la evidencia apunta en sentido contrario.

4. LA TENDENCIA COMPARADA FAVORECE LA INTEGRACIÓN DE CAPACIDADES

Los modelos internacionales son diversos. Estados Unidos posee una Guardia Costera separada de la Marina y dependiente del Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security) en tiempo de paz; Italia mantiene un cuerpo de capitanías de puerto con identidad propia, pero integrado a la Marina Militar y sujeto a dependencias funcionales de distintos ministerios. En los casos de Brasil y Perú, se ejerce la autoridad marítima a través de sus respectivas marinas. Noruega incorpora su Guardia Costera como parte de la Marina. El Reino Unido distribuye funciones entre agencias civiles, fuerzas policiales y la Royal Navy.

Esta diversidad impide sostener seriamente que exista un único modelo administrativo mundial; sin embargo, sí permite identificar una tendencia común: los Estados buscan integrar funciones, información y medios que antes operaban de manera fragmentada. El Reino Unido creó el Joint Maritime Security Centre para reunir información e inteligencia de la Fuerza Fronteriza, la agencia marítima, la policía, las Fuerzas Armadas y otros organismos, con el objetivo de producir una comprensión unificada de las amenazas. Noruega planifica buques estandarizados para misiones de la Marina y la Guardia Costera, aprovechando apoyo, mantenimiento y capacidades comunes. Incluso Estados Unidos, pese a la dependencia civil de su Guardia Costera, la mantiene como fuerza armada, agencia policial, regulador marítimo y componente de defensa en una sola organización multimisión.

China también avanzó desde una estructura dispersa hacia una mayor concentración de sus fuerzas de guardacostas: primero, mediante la unificación de agencias y, luego, con su transferencia a la Policía Armada del Pueblo. Más allá de las diferencias políticas, la lógica institucional es clara: frente a la competencia estratégica y a las operaciones de zona gris, se valora la unidad de mando, la masa operativa y la conexión entre aplicación de la ley y poder estatal.

La tendencia mundial relevante, entonces, no es que todas las autoridades marítimas deban depender formalmente de una marina. Consiste en evitar que las competencias marítimas funcionen como compartimentos aislados. Se buscan centros de fusión, cadenas de mando claras, sistemas interoperables, medios de uso múltiple y una transición rápida entre tareas policiales, regulatorias y de defensa. Chile ya posee una ventaja comparativa en este ámbito y separar DIRECTEMAR de la Armada iría en contra de esa tendencia, porque fragmentaría una estructura integrada para luego intentar recomponerla mediante coordinación interagencial.

Figura 2. Áreas de responsabilidad de la DGTM



Fuente: DT35 | Capacidades Marítimas: una propuesta para Chile.
AthenaLab

5. ¿POR QUÉ LA AUTORIDAD MARÍTIMA DEBE PERMANECER EN EL MINISTERIO DE DEFENSA?

Mantener a DIRECTEMAR dentro de la Armada conduce necesariamente a conservar su dependencia del Ministerio de Defensa. Esta ubicación no transforma todas sus funciones en operaciones militares ni impide su fiscalización civil. La autoridad marítima actúa conforme a leyes específicas, cumple obligaciones internacionales, administra recursos propios y coopera con ministerios, fiscalías, policías, aduanas, servicios pesqueros y organismos ambientales. Su pertenencia a Defensa determina principalmente su base institucional, su cadena de mando y su acceso a capacidades navales.

Trasladarla al Ministerio de Seguridad podría parecer lógico si se observa solamente la función de policía marítima; sin embargo, esa misión es solo una parte de un mandato mucho más amplio. DIRECTEMAR es la autoridad de navegación, administración marítima, servicio de búsqueda y rescate; es un organismo técnico ante la Organización Marítima Internacional, autoridad ambiental en su ámbito y componente de la presencia estatal en zonas aisladas. Además, debe operar en espacios donde la distinción entre seguridad pública y defensa puede cambiar con rapidez, incluida la zona económica exclusiva, los territorios insulares y las aguas antárticas.

El Ministerio de Defensa ofrece tres ventajas. Primero, permite sostener una relación orgánica con la fuerza naval, sus sistemas de vigilancia, comunicaciones, logística y mantenimiento, aprovechando una amplia gama de capacidades disponibles. Segundo, facilita la planificación de capacidades para escenarios que van desde la rutina hasta una crisis internacional. Tercero, protege una perspectiva marítima nacional de largo plazo, evitando que los medios sean absorbidos por prioridades policiales terrestres de corto plazo. Esto último es especialmente importante en un país donde las urgencias de seguridad interior pueden desplazar con facilidad inversiones marítimas menos visibles, pero esenciales.

La coordinación con el Ministerio de Seguridad Pública debe fortalecerse; en especial, ante el narcotráfico, el crimen organizado y la infiltración portuaria. Sin embargo, coordinar no exige transferir la dependencia. La mejor solución es mejorar protocolos, inteligencia conjunta, interoperabilidad y planificación, manteniendo al mismo tiempo la unidad orgánica de la autoridad marítima con la Armada. De esta forma, Chile puede combinar especialización policial con profundidad marítima, sin desarmar una arquitectura que funciona.

Por último, no se logra identificar qué problema existe con la actual organización y cuál es el problema a resolver al cambiar la dependencia o reemplazo de la DIRECTEMAR. La separación orgánica de DIRECTEMAR de la Armada a otra dependencia debería responder a una lógica de acción que solucione un asunto y genere más eficiencia o eficacia en la acción del Estado. En este caso, no se visualiza ni lo uno ni lo otro. No obstante, podrían existir otras motivaciones, derivadas de intereses políticos más que técnicos, como sería generar nuevas estructuras dentro del gobierno de turno que entreguen cargos de distribución discrecional. Se espera que esto no pase de ser una teoría alternativa, no obstante, las razones que se pueden escuchar generan preocupación.

6. INTEGRACIÓN DE CAPACIDADES

Defender el modelo vigente no implica sostener que pueda ser perfeccionado. DIRECTEMAR enfrenta brechas de financiamiento, renovación de unidades, vigilancia persistente, infraestructura, ciberseguridad y análisis de datos, que de ser un servicio independiente, se mantendrían. Ciertamente, el aumento de la actividad marítima y portuaria no ha sido acompañado necesariamente por un crecimiento equivalente de sus recursos. La protección de puertos, cables submarinos, terminales energéticos y rutas de acceso exige nuevas capacidades y, por otra parte, el crimen organizado, además, requiere una relación más estrecha con Aduanas, el Ministerio Público, Carabineros y la Policía de Investigaciones.

Estas limitaciones deben corregirse fortaleciendo el sistema, no dividiéndolo. Chile necesita una política de seguridad marítima y portuaria que defina objetivos nacionales, riesgos prioritarios y responsabilidades interagenciales. También requiere un centro de fusión de información marítima que integre datos navales, policiales, aduaneros, portuarios, pesqueros y comerciales; DIRECTEMAR, por su cobertura territorial, experiencia técnica y conexión con la Armada, está en una posición natural para constituir el núcleo operativo de ese sistema, bajo conducción política y reglas claras de intercambio de información.

Este necesario financiamiento es igualmente decisivo para el cumplimiento de sus funciones. Si el Estado le exige a la autoridad marítima proteger una zona de responsabilidad extensa y responder a amenazas cada vez más sofisticadas, debe asegurarle la renovación de patrulleros, lanchas, aeronaves, sensores, comunicaciones y sistemas digitales. Mantener la dependencia en Defensa sin financiar sus capacidades produciría una integración solo formal.

CONCLUSIONES

- La experiencia de Chile muestra que la integración de la autoridad marítima en la Armada no es una anomalía que deba corregirse, sino una ventaja que debe preservarse. El modelo reúne en una misma arquitectura la regulación marítima, la policía, la búsqueda y rescate, la protección ambiental, la vigilancia y el respaldo de la fuerza naval. Esto permite aprovechar una estructura territorial y logística común, reducir duplicidades y responder con continuidad ante incidentes cuya naturaleza puede cambiar rápidamente.
- El caso argentino demuestra los costos de la alternativa. Una prefectura separada puede ser profesional y eficaz en sus tareas, pero obliga al Estado a mantener dos sistemas marítimos y a crear convenios, comandos y mecanismos de coordinación para articularlos. Esos esfuerzos no prueban una incapacidad argentina; demuestran que la separación genera una carga institucional permanente. Chile no obtendría una ventaja evidente al reproducirla.
- No existe una fórmula administrativa universal, pero sí una orientación hacia la integración operacional, la fusión de información, la interoperabilidad y el mando coordinado. Brasil, Perú y Noruega conservan vínculos orgánicos entre autoridad marítima y marina; Estados Unidos concentra funciones civiles, policiales y militares en una sola Guardia Costera, y el Reino Unido ha debido construir estructuras conjuntas para superar su fragmentación. En ese contexto, dividir a la Armada y a DIRECTEMAR sería avanzar en la dirección opuesta.
- Generar nuevas estructuras en el Estado de Chile, en un escenario de estrechez presupuestaria, sólo agregaría burocracia y nuevos gastos para el país, sin evidenciarse claramente cuál es el problema que se quiere solucionar, más allá de copiar prácticas que no necesariamente responden a la realidad nacional o responder a intereses que no se alinean con los del Estado.

- Por ello, la opción más conveniente para Chile es mantener a la DIRECTEMAR como parte integral de la Armada y conservarla bajo el Ministerio de Defensa Nacional. La reforma necesaria no es una separación, sino su fortalecimiento: más recursos, mejores sistemas de información, mayor coordinación interagencial y una política nacional que reconozca la seguridad marítima como condición de soberanía, protección de la población y desarrollo económico. **En un país marítimo, ¡la unidad de acción en el mar no es una comodidad institucional, sino una capacidad estratégica del Estado!**



REFERENCIAS

DT35 | Capacidades Marítimas: una propuesta para Chile. Disponible en: <https://www.athenalab.org/noticias/2025/09/11/documento-de-trabajo-no35-capacidades-maritimas-una-propuesta-para-chile/>

DT38 | Seguridad portuaria y desafíos estratégicos: hacia una propuesta integral para el sistema portuario chileno. Disponible en: <https://www.athenalab.org/publicaciones/2026/07/01/dt38-seguridad-portuaria-y-desafios-estrategicos-hacia-una-propuesta-integral-para-el-sistema-portuario-chileno/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Informe portuario 2024-2025: Cómo navegar en una nueva etapa de globalización e interdependencia económica. Boletín FAL 414, núm. 6 (2025/2026).

Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR). “Historia del Servicio” y “Organización”. Armada de Chile. Disponible en <https://www.directemar.cl/directemar/organizacion/historia-del-servicio/historia-del-servicio> y <https://www.directemar.cl/directemar/site/edic/base/port/organizacion.html>

Chile. Decreto Ley N.º 2.222, Ley de Navegación, 21 de mayo de 1978. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6855>

Argentina. Ley N.º 18.398, Ley General de la Prefectura Naval Argentina (<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18398-46324/texto>), y Decreto N.º 457/2025 (https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/V2/ver-archivo-pdf.asp?archivo=D0045725.pdf).

Argentina, Ministerio de Seguridad. “Seguridad y Defensa rubricaron dos convenios para articular vigilancia y respuestas en aguas jurisdiccionales”, 21 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/seguridad-y-defensa-rubricaron-dos-convenios-para-articular-vigilancia-y-respuestas-en>

Argentina, Ministerio de Defensa. “Reunión entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval sobre las operaciones de búsqueda y rescate en el mar”, 15 de septiembre de 2023. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/reunion-entre-la-armada-argentina-y-la-prefectura-naval-sobre-las-operaciones-de-busqueda-y>

Argentina, Ministerio de Defensa. “Se dictó un nuevo Curso sobre Búsqueda y Rescate Marítimo”, 28 de marzo de 2025. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-dicto-un-nuevo-curso-sobre-busqueda-y-rescate-maritimo>

United Kingdom Government. “The Importance of Maritime Security in an Uncertain World”, 30 de septiembre de 2022 (<https://www.gov.uk/government/speeches/the-importance-of-maritime-security-in-an-uncertain-world>); y The UK National Strategy for Maritime Security, 2014 (<https://www.gov.uk/government/publications/national-strategy-for-maritime-security>).

Norwegian Ministry of Defence. The Norwegian Defence Pledge, 2024.

United States Coast Guard. “About the U.S. Coast Guard” y “Operational Impact”. <https://www.uscg.mil/>.

Brasil. Lei Complementar N.º 97, de 9 de junio de 1999, art. 17; y Lei N.º 9.537, de 11 de diciembre de 1997.

Perú. Decreto Legislativo N.º 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional.