

Alejandro Kenny

**La seguridad marítima
en América del Sur
Una perspectiva argentina**

CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

**Artículo de opinión
Julio 2025**

**La seguridad marítima
en América del Sur
Una perspectiva argentina**

Alejandro Kenny

**Artículo de opinión
Julio 2025**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

**Artículo de opinión
Julio 2025**

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

Corrección: María Fernanda Rey
Diseño: Mario Modugno
Imagen de tapa de Oleksandr Ryzhkov en Freepik

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

La seguridad marítima en América del Sur Una perspectiva argentina

Alejandro Kenny*

El presente escrito analiza la política de seguridad marítima en los mares que rodean a América del Sur y su contexto geopolítico, con una visión elaborada desde el Cono Sur, en particular, desde la Argentina. Se abordan brevemente los condicionantes culturales que influyen en la formulación de estrategias, las amenazas principales en el ámbito marítimo, la respuesta del Estado ante fenómenos transnacionales, la organización institucional y el uso de los elementos del poder nacional. Se concluye que una visión estratégica marítima integrada, cooperativa y orientada al desarrollo regional resulta clave para fortalecer la soberanía argentina y su rol estratégico en el Atlántico Sur y en América del Sur. Quizás esto resulte estimulante en la región —a otros académicos y profesionales interesados— para brindar respuestas acordes desde la propia perspectiva, valores e intereses nacionales.

* Magíster en Relaciones Internacionales y en Ciencias (Administración).
Contraalmirante (r) de la Armada Argentina. Contacto: alexkenny1@yahoo.com

1. Introducción

Internacionalmente la seguridad nacional es hoy un concepto dinámico que abarca no solo la defensa de los intereses vitales de una nación ante agresiones armadas y violentas, sino también la protección de los intereses nacionales en todos sus dominios. Mientras que el conflicto contemporáneo ha desdibujado la diferencia entre recursos civiles y militares —ya que hoy “la energía, el sistema financiero, los datos personales, el flujo de mercancías, la conectividad digital: todo puede ser convertido en un instrumento de guerra” (Turzi, 2025)—, en el caso argentino y en la región, la dimensión marítima reviste, como analizaremos, una importancia singular.

Aunque en el pasado la política de seguridad argentina privilegió un enfoque continental, hoy la situación ha evolucionado y, si bien creemos que contamos con una mayor cultura marítima, la estrategia es todavía difusa como para identificar adecuadamente en tiempo real las amenazas con componente marítimo, analizar la capacidad estatal de respuesta y evaluar la articulación de los elementos del poder nacional y regional en función de los intereses marítimos de la República Argentina y de los otros Estados de América del Sur.

2. La seguridad marítima de la Argentina

La política de seguridad de la Argentina hoy está condicionada por el peso cultural de su identidad como uno de los países de confín del Cono Sur de América. Por otra parte, la Argentina es uno de los países que más se beneficia del tránsito de mercaderías en la hidrovía Paraguay-Paraná; esta atraviesa siete de sus provincias y también su capital, y la utilizan ac-

tivamente, dado que tienen costas o puertos sobre el río Paraná, el río Paraguay o el río de la Plata. Además de la Argentina, también Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay utilizan esta importante vía de comunicación fluvial, que se extiende por unos 3400 km, desde Puerto Cáceres, en Brasil, hasta Nueva Palmira, en Uruguay.

Por otra parte, en su extensión hacia el sur, la Argentina posee también una prolongada costa atlántica con solo cinco provincias costeras, las que, sin embargo, generan una vasta Zona Económica Exclusiva (ZEE) y una importante plataforma continental, amplificadas por su conformación particular y por la relativamente poca profundidad del lecho marino.

Muchos autores han afirmado que la cultura estratégica argentina ha sido históricamente continental, centrada en la necesaria expansión territorial de la guerra de la independencia, en las amenazas fronterizas y en los conflictos internos. Quizás después de 1982, los argentinos comenzaron a percatarse de que el Cono Sur no es el centro del mundo, sino que conforma una cuña entre dos océanos que —alejada de los centros de poder mundial—, sin embargo, se proyecta de manera potente sobre la Antártida, continente del futuro.

La disputa geopolítica en el Atlántico Sur —que se había manifestado en 1806/7 con la invasión a Buenos Aires y en 1833 con la usurpación británica de las islas Malvinas— hizo nuevamente eclosión en 1982 con la recuperación temporal por parte de la Argentina de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Pero, luego del conflicto desatado y por los efectos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982 (en vigor desde 1994), la ocupación y el aprovechamiento de los recursos por parte del

Reino Unido se extendieron también a las zonas marítimas que circundan las islas que habían sido recuperadas. Esa ilegal expansión producida (de mar territorial, ZEE y plataforma continental) conforma un área casi tan extensa como la propia Argentina continental. A nuestro juicio, la cuestión Malvinas —así como también la vigencia del Tratado Antártico— está estableciendo en nuestro país una visión estratégica más integral, con una cultura de seguridad marítima articulada con los demás intereses nacionales. Creemos que el desarrollo y las consecuencias del mismo conflicto del Atlántico Sur de 1982 impactaron en la perspectiva estratégica argentina, volcando el interés institucional y público hacia un desarrollo político ajustado al Estado de derecho y a una visión más amplia sobre el significado del mar que nos rodea.

Sin embargo, la Argentina y también América del Sur en su conjunto —ya sea en el Atlántico y en el Caribe como en el Pacífico—, a nuestro juicio, carecen aún de una arquitectura de seguridad marítima regional robusta. A diferencia de otras regiones (como las que rodean el Indopacífico, el Atlántico Norte o el Mediterráneo), predomina alrededor del subcontinente un enfoque fragmentado y reactivo ante fenómenos como el narcotráfico marítimo, la pesca ilícita o la contaminación transfronteriza, amén de unos pocos conflictos históricos entre Estados de la región que mantienen cierta vigencia. En ese contexto, la cuestión Malvinas, que se remonta al inicio de la historia española en el continente americano, es el único conflicto histórico que aún subsiste entre un Estado de la región y un Estado extrarregional: el Reino Unido. Por añadidura, ha sido encuadrada como un caso de colonialismo (Resolución 2065 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1965).

3. Agenda de la seguridad marítima

Según Bueger y Edmunds (2024), parece no haber una definición de seguridad marítima universalmente aceptada. Sin embargo, hay bastante acuerdo sobre sus componentes principales. Las tres dimensiones de la seguridad marítima son:

- Dimensión *interestatal*, que comprende las disputas y conflictos de límites, territorio o recursos, y también provocaciones o violaciones del derecho internacional, y que incluye a las denominadas actividades de zona gris en el mar.
- Dimensión del *terrorismo marítimo y violencia extremista*, en el dominio marítimo o desde él.
- Dimensión del *crimen azul*, compuesta por diferentes expresiones del crimen organizado transnacional en el mar:
 - contra la *movilidad marítima* (ataque armado y piratería);
 - de *flujos criminales*, tales como actividades de contrabando y narcotráfico (movimientos de gente y de mercaderías ilícitas);
 - de *daños contra el medio ambiente*, tales como la pesca ilícita o la contaminación del mar (p. 2).

La seguridad marítima es un desarrollo evolutivo e interconectado de amenazas y riesgos. Pero también el concepto brinda una oportunidad para repensar cómo deben ser gobernados los océanos y cómo pueden actuar en conjunto las diversas agencias que lidian con diferentes aspectos de esa seguridad. Porque, para que haya gobernanza, en la amplitud

del mar debe percibirse la presencia disuasiva del Estado. Y sus diferentes agencias deben contribuir a esa percepción, sin obstaculizarse mutuamente, para poder incluso producir sinergia.

Los debates sobre seguridad nacional, poder naval y estrategia naval dominaron por mucho tiempo el pensamiento respecto al mar y siguen siendo importantes en la agenda de la seguridad marítima actual. Por otra parte, la seguridad (*security*) marítima es complementada por la seguridad (*safety*) marina, cuya finalidad es la prevención de accidentes, de la pérdida de la vida humana en el mar y de la contaminación proveniente de la actividad marina. Nótese que en español tenemos una sola acepción para el término, cuando en inglés son dos, lo que hace que en este idioma sean diferenciados más fácilmente los dos conceptos.

Una forma de graficar elocuentemente la seguridad marítima es a través del siguiente gráfico:



La matriz de la seguridad marítima
(Bueger, 2015, y Bueger y Edmunds, 2024, p. 6)

Según Bueger (2015), desde una perspectiva amplia, la seguridad marítima, además de abarcar a la seguridad nacional y a la agenda del poder naval, también invita a considerar que la seguridad da forma al desarrollo económico, a la protección del ambiente marino y a la seguridad humana, que disminuye las preocupaciones de la gente que trabaja en el mar o incluso vive en las zonas costeras (p. 161). Estos asuntos se operacionalizan en las agendas de la economía azul, de la seguridad marina y de la resiliencia vinculada a la seguridad humana. Estas agendas son vitales en la conceptualización del significado y la práctica de la seguridad marítima, dado que nos indican lo que está en juego en el debate: el bienestar de los Estados, de las comunidades costeras y de la gente, y la salud del ambiente marítimo. Por lo tanto, la seguridad marítima es un conector que reúne diferentes desafíos, oportunidades y agendas y provee soluciones nuevas para encarar esos asuntos de manera productiva y cooperativa.

4. Conciencia del dominio marítimo

Las respuestas efectivas para la seguridad marítima dependen del conocimiento. La iniciativa conocida como Conciencia del Dominio Marítimo (en inglés, *Maritime Domain Awareness*, MDA) o también Conciencia de la Situación Marítima (en inglés, *Maritime Situation Awareness*, MSA), es una de las herramientas principales. Según Bueger y Edmunds (2024), la MDA pretende contestar preguntas como las que siguen: ¿cuáles son las principales amenazas que requieren atención?; ¿cómo se manifiestan en un área particular?; ¿pueden observarse comportamientos sospechosos?; ¿cómo puede aumentarse la efectividad de las operaciones de seguridad marítima, tales

como el patrullado, para evitar, disuadir o mitigar amenazas? (p. 172).

Producir conocimiento que conteste a estas preguntas no es una tarea sencilla. Es más difícil que en tierra, no solo porque el mar es un espacio enorme y fluido, sino porque muy poca gente se encuentra en el mar para observar lo que ocurre.

Una buena comprensión de la actividad marítima requiere compartir y fusionar información entre agencias del Estado, con actores no estatales y con socios regionales e internacionales, que pueden ser geográficamente próximos o no.

Uno de los aprendizajes que dejaron los ataques del 11 de septiembre de 2001 es que la prevención de amenazas requiere estrecha colaboración e intercambio de información entre agencias gubernamentales, no gubernamentales y Estados. Además, en el mar aparecieron claras las vulnerabilidades de los buques de transporte, de los que transportan combustibles y mercancías peligrosas, de los cruceros de turismo y hasta de los buques de guerra amarrados a muelles.

5. Amenazas estratégicas para la Argentina en clave marítima

Con el contexto brindado, damos ahora nuestra percepción acerca de cuáles son las principales amenazas estratégicas para la Argentina que cuentan con un fuerte componente marítimo. Ellas son:

- La ocupación y militarización británica en el Atlántico Sur, que condiciona el despliegue naval argentino y genera una extensa área alrededor de las islas que el Reino

Unido ilegítimamente considera como propias, en la que la Argentina se ve impedida de controlar, investigar, pescar, explorar, extraer hidrocarburos y hasta navegar, aun cuando existen acuerdos desde los años 90 para evitar interferencias mutuas.

- La eventual pesca ilícita (Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, o INDNR) en el área adyacente a la ZEE continental, protagonizada por flotas pesqueras de altura asiáticas y europeas, que pueden afectar la economía azul, la seguridad marina o incluso la resiliencia de las tripulaciones, que pueden llegar a sufrir servidumbre y malos tratos a bordo.
- La pesca ilícita que se realiza en los espacios que rodean a las islas, con licencias otorgadas por su Gobierno ilegal.
- El contrabando, la trata de personas, el narcotráfico, los daños ambientales y otras actividades delictivas y violentas que se realicen en el dominio marítimo, ya sea en la hidrovía o viniendo del mar o en el mar, con puertos y controles que pueden ser vulnerables ante la acción de esos grupos delictivos.
- La disputa latente por los recursos antárticos y la proyección sobre la futura explotación del lecho marino, una amenaza estratégica a mediano plazo.

Estas amenazas no solo afectan a la Argentina, sino que en muchos casos ponen en evidencia vulnerabilidades comunes de América del Sur, que carece de un régimen suficiente de seguridad que sea cooperativo, interoperable y centrado en el dominio marítimo.

Podemos considerar a América del Sur como una gran isla, con el canal de Panamá en el norte (transitado por unos 11.000 buques por año); en el sur, el estrecho de Magallanes (3000 buques por año), y el pasaje de Drake (500 buques por año) como pasos obligados para quienes quieren acceder a su costa oriental u occidental o a la Antártida.

América del Sur está totalmente rodeada por el mar, que constituye una primera defensa en profundidad ante eventuales amenazas tangibles de origen externo (la defensa en profundidad es un concepto que refiere a la consideración de un espacio determinado que permite anticipar con tiempo que se va a materializar una amenaza o que esta se va a poder repeler). Pero lo que ocurre en el mar debe ser monitoreado y controlado desde las perspectivas política, jurídica, diplomática, ambiental, defensiva, policial, científica, hidrográfica y oceanográfica, económica, del transporte marítimo y aéreo, del turismo y la producción y del desarrollo económico y social de sus pueblos.

6. Respuesta argentina ante amenazas transnacionales marítimas

A lo largo de su historia, la Argentina adoptó medidas específicas para enfrentar amenazas transnacionales en los espacios marítimos. Entre las más recientes, estas pueden ser consideradas como tales:

- Desde 1967, la Armada Argentina participa en la organización CAMAS (Coordinadora para el Área Marítima del Atlántico Sur) con las Armadas de Brasil, Paraguay y Uruguay, para el control del tráfico marítimo. Esta organiza-

ción tiene su origen en el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Tratado de Río de 1947).

- En 1978, Argentina y Chile estuvieron muy cerca de desencadenar un conflicto bélico por el diferendo sobre las islas Picton, Lenox y Nueva del sur del canal Beagle en Tierra del Fuego. La mediación papal evitó el choque armado.
- En 1982, la Argentina intentó la recuperación permanente de las islas del Atlántico Sur.
- En 1984, la Argentina y Chile firmaron el Tratado de Paz y Amistad, que inició la etapa actual de cooperación entre ambos países en muchos campos e incluso en la Antártida (o Antártica).
- Desde su creación en 1986, la Argentina participa en la ZOPACAS (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur), creada a instancias de Brasil, por Resolución de Naciones Unidas e integrada por veinticuatro países ribereños de América del Sur y África.
- Desde 2000, la CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales) divulga a otras agencias imágenes e información satelital obtenidas sobre los espacios marítimos para contribuir al control y vigilancia en el mar.
- Desde 2004, a través de la Prefectura Naval Argentina como autoridad de aplicación, se adoptó el Código PBIP (Protección de los Buques y las Instalaciones Portuarias). Este Código de la OMI, establecido a través de mecanismos del Convenio SOLAS (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar), permitió que

en nuestro país se establecieran medidas eficientes de protección en los puertos y en los buques que recalán en ellos.

- En 2014, se estableció la Iniciativa Pampa Azul, programa interministerial coordinado por Ciencia y Tecnología con foco en el Atlántico Sur con “el mar como vector de desarrollo”. Fue revitalizado en 2023 y procura poner a la dimensión marítima en el centro de la agenda del desarrollo del país.
- Desde 2022, el Comando Conjunto Marítimo coordina y centraliza las actividades de Vigilancia y Control de los Espacios Marítimos (VyCEM), para contribuir al ejercicio de los derechos soberanos, proveer alerta estratégica nacional, garantizar la protección de los recursos naturales en el mar, contribuir a la política exterior, contribuir a la inteligencia estratégica militar, vigilar las áreas marinas protegidas, supervisar actividades científicas, monitorear actividades de buques en la zona adyacente y supervisar el tránsito marítimo hacia y desde las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.
- En 2022, se estableció una Estrategia Marítima Nacional para la Implantación de los Instrumentos Obligatorios de la OMI para el periodo 2022-2026, y se designó como Administración Marítima Argentina (AMA) a los organismos del Estado que ejercen funciones en el ámbito marítimo y portuario. La AMA es un organismo descentralizado compuesto por diferentes agencias, a la cual se le asigna, entre otras, “la labor de desarrollar, consolidar y potenciar el liderazgo de los espacios de cooperación nacional, regional e internacional con injerencia en el quehacer de

los sectores marítimo y portuario” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Dirección General de Consejería Legal Internacional, 2023, p. 2).

- Vigilancia y control, patrullaje y disuasión en el mar por parte de unidades de la Prefectura Naval Argentina, la Armada Argentina y, eventualmente, de la Fuerza Aérea Argentina.

7. Integración del poder nacional con orientación marítima

La articulación del poder nacional argentino en función de los intereses marítimos enfrenta desafíos estructurales:

- El ámbito político y diplomático enfoca su quehacer en la cuestión Malvinas, que fue, es y será un tema central para todos los argentinos, tal como lo expresa la disposición transitoria primera de la Constitución Nacional:

La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional.

La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

Además, el ámbito diplomático se orienta hacia el multilateralismo y hasta procura obtener el estatus de “socio global” de la OTAN, una categoría que actualmente en América del Sur solo detenta Colombia, quien, por otra parte, es el único país bioceánico de la región. La consideración de intereses comunes con el Gobierno de los Estados Unidos y con Israel es notoria en la política de nuestro Gobierno actual, lo que también puede llegar a tener impacto en la seguridad marítima.

- En el ámbito jurídico, ciertos acuerdos internacionales (tales como el Acuerdo de Nueva York para la Aplicación de las Disposiciones de la Convención del Mar relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, de 1995, el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto, de 2009, y el Acuerdo de Alta Mar sobre Diversidad Biológica Marina, de 2024) no han sido ratificados por la Argentina. Esto ocurre en parte porque se aprecia que tienen el potencial de favorecer la posición del Reino Unido en su aspiración al reconocimiento internacional como Estado ribereño en el Atlántico Sur en las áreas en disputa.
- El ámbito de la información, de la ciencia y tecnología aplicadas, de las distintas agencias que componen la Administración Marítima Argentina, es mejorable en la comunicación estratégica, en la modernización de los medios, en el manejo de la Conciencia del Dominio Marítimo (MDA) y en la investigación.
- El ámbito militar y policial requiere modernización para poder ejercer el control efectivo de las aguas de juris-

dicción y de interés nacional y desarrollar una adecuada cooperación naval en el ámbito regional y en la Antártida.

- En el ámbito económico falta valor agregado en la industria naval, en la industria pesquera, en el transporte fluvial y marítimo e inversiones en accesos e infraestructura portuaria y desarrollo de polos logísticos.

Conclusiones

Un análisis de la seguridad desde una perspectiva marítima permite advertir debilidades estructurales de la Argentina frente a amenazas estratégicas materializadas en el mar o desde el mar. Aunque existen esfuerzos normativos y operativos relevantes, consideramos que la República Argentina puede aspirar a contar con una estrategia marítima integral y sostenible, enmarcada no ya solo en el Atlántico Sur, sino también vinculada e interoperable con los demás países de América del Sur.

Reforzar la seguridad marítima argentina no solo implica modernizar las capacidades militares y policiales, sino también revalorizar el mar como eje de desarrollo, soberanía y cooperación regional.

La organización CAMAS puede ser uno de los elementos que continúen fortaleciendo la integración regional. Aun así, la dispersión de capacidades y objetivos diferenciales entre muchas agencias demuestran la necesidad de contar con una red regional y en cada país con un Centro de Fusión de la Información Marítima, basado en una plataforma multiagencial y una doctrina marítima compartida. Estos aspectos deben ser

atendidos porque aún limitan la efectividad de la respuesta regional ante amenazas transnacionales.

Vínculos con programas europeos como CRIMARIO II, basados en la plataforma IORIS (Indo-Pacific Regional Information Sharing), que promueven la conciencia del dominio marítimo (MDA) regional e interoperable, parecen positivos. En tal sentido, el Centro de Fusión de la Información Marítima de Perú para Latinoamérica (IFC-Perú), establecido en 2019, se ha consolidado como un nodo estratégico en la recopilación, análisis y difusión de información marítima en la región, con el objetivo de fortalecer la seguridad y protección en el dominio marítimo. Opera bajo la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI). Emite reportes periódicos enfocados en incrementar la seguridad y protección en el ámbito acuático, integrando capacidades para enfrentar amenazas comunes mediante la interoperabilidad e intercambio de información con otros centros similares a nivel mundial.

Una política de seguridad marítima sólida requiere repensar el uso de los elementos del poder nacional bajo una estrategia común, integrada y sostenida. La Argentina, en ese sentido, puede ayudar a consolidar —desde una visión cooperativa— un marco sudamericano de seguridad marítima que responda a amenazas y desafíos en común y promueva las oportunidades y el desarrollo de la región.

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas (16 de diciembre de 1965). *Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Cuestión de las islas Malvinas (Falkland Islands)*. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/RESOLUCION%202065.pdf

Bueger, C. (marzo de 2015). What is maritime security. *Marine Policy*, 53, 159-164.

Bueger, C. y Edmunds, T. (2024). *Understanding maritime security*. Oxford University Press.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Dirección General de Consejería Legal Internacional (junio de 2023). *Estrategia Marítima Nacional para la implantación de los instrumentos obligatorios de la Organización Marítima Internacional*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/estrategia_maritima_nacional.pdf

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2023). *Pampa Azul: el mar argentino como vector de desarrollo: una política de ciencia, tecnología e innovación mirando al Mar* (1.a ed.). <https://www.pampazul.gob.ar/documentos/Pampa-Azul-el-Mar-Argentino-como-vector-de-desarrollo.pdf>

Turzi, M. (mayo de 2025). Guerra sin brújula en tiempos de caos multipolar. *Revista Supernova*, 6.



CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES