

¿ES NECESARIO UN MINISTERIO DEL MAR?¹

Miguel A. Vergara Villalobos*

Resumen

La amplia gama de entes que intervienen en el ámbito marítimo hace que frecuentemente se generen descoordinaciones e ineficiencia. Sin embargo, la solución no pasa por crear un nuevo ministerio, que produciría mayor gasto y burocracia. Los ministerios, en general, tienen una orgánica funcional antes que espacial; además, las actividades que debería gestionar un Ministerio del Mar están ya asignadas a ministerios específicos. En el mismo rechazo confluyen las observaciones de la P.Universidad Católica de Valparaíso al proyecto presentado por el gobierno de la Unidad Popular en 1972, y la comisión creada por el régimen militar en 1986. La recomendación es crear un consejo interministerial, incluyendo privados, que prevea y destrabe los nudos que complejizan el quehacer en el mar.

Palabras clave: Ministerio del mar, espacios marítimos, borde costero, mar presencial, intereses marítimos.

Lo primero es que con o sin ministerio del Mar, Chile es un país esencialmente marítimo. Para probarlo basta comparar las superficies terrestres y marítimas:

- Territorio continental : 750.000 km²
- Zona Económica Exclusiva (ZEE): 3.500.000 km²
- Plataforma continental: 4.600.000 km²
- Mar Presencial: 20.000.000 km²

Solo la Zona Económica Exclusiva (ZEE) es casi cinco veces mayor que Chile continental. Como dijo Benjamín Subercaseaux, somos “tierra de océano”; es decir, un maritorio antes que un territorio. Deberíamos promover en el imaginario colectivo que, contrariamente a lo que se enseña, somos una “larga y ancha faja

de tierra”. Nuestro mar, más el suelo y subsuelo marino, constituyen una importante fuente de alimentación, de minerales y de energía; y es la principal ruta para nuestro comercio exterior, que en un 95% se realiza por vía marítima.

Visión espacial

Los inmensos espacios marítimos en los que supuestamente un ministerio del Mar tendría jurisdicción, son los siguientes:

■ Borde costero

Franja que se extiende desde el límite de la más alta marea hasta los 80 m tierra adentro. Es un sector que requiere ser administrado eficientemente para evitar interferencias entre las múltiples actividades que allí se realizan: industriales, turísticas, de recreación, de orden público, etc. Una preocupación constante es

* Almirante. Ex CJA. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas. Doctor en Filosofía por la Universidad de Navarra (España). Magno Colaborador de la Revista de Marina desde 2009.

1. Título del seminario que organizó un grupo de parlamentarios, en el Congreso Nacional, el 21 de junio de 2017. Se transcribe lo central de la ponencia del autor como presidente de la Liga Marítima, complementada con nuevos aportes.



Figura 1. Espacios marítimos definidos por la CONVEMAR.

controlar la contaminación del mar que se origina en este borde.

Por su parte, la Convención del Mar (CONVEMAR) de 1982, delimitó y definió los grados de soberanía en los distintos espacios marítimos, como se muestra en la figura 1.

- Aguas interiores: Aquellas situadas al interior de las líneas de base que delimitan el mar territorial; existe soberanía absoluta del Estado.
- Mar territorial: Franja de 12 millas náuticas medidas desde las líneas de base, donde el Estado ejerce plena soberanía, exceptuando el paso inocente de buques.
- Zona contigua: Franja de mar de 12 millas náuticas, medidas desde el límite exterior del mar territorial, donde el Estado puede ejercer funciones de fiscalización aduanera, de inmigración y sanitarias.
- Zona Económica Exclusiva: Aérea que se extiende hasta las 200 millas, medidas desde la línea de base, en que el Estado ribereño tiene soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, vivos y no vivos, ubicados en las aguas

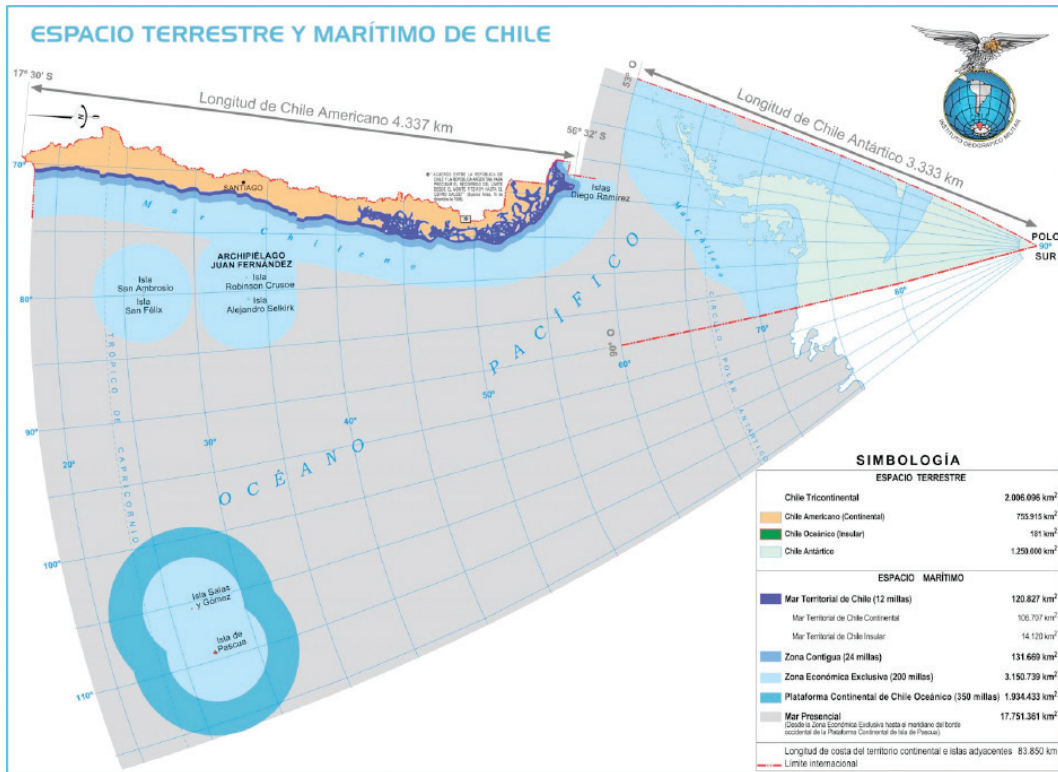
supra-yacentes al lecho, lecho y subsuelo marino.

- Plataforma continental: Comprende el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extiende más allá de la ZEE, hasta las 350 millas. Se puede explotar todos los recursos.
- Alta mar: Zona externa a la ZEE en la que todos los Estados gozan de libertad de navegación y de sobrevuelo; se pueden realizar actividades de pesca e investigación científica, tender cables y tuberías submarinas, construir islas artificiales, etc.

■ Mar Presencial²

Es el triángulo de la alta mar, cuyo vértice está en el borde occidental de la plataforma continental de la Isla de Pascua, y su base se apoya en el margen exterior de la ZEE, entre nuestro límite Norte y el Polo Sur. En este gran triángulo, Chile desea estar presente y observar lo que ocurre, respetando la legislación marítima internacional. Lo que sucede en esa área no puede dejarnos indiferentes. Nuestra presencia y eventual intervención está avalada por el Acuerdo de Nueva York, para controlar la pesca ilegal; y por la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA).

2. El Mar Presencial está definido en el art. 24 de la ley general de pesca y acuicultura (N°18.892), modificada por ley N° 19.080; su límite Norte debería ser actualizado según la delimitación marítima con Perú, resuelta por la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el 27 de enero de 2014. El Mar Presencial también se menciona en el art. 33 de la ley de medioambiente (N°19.300).



■ Mar presencial.

Estos extensos espacios requieren ser vigilados para prevenir la presencia de depredadores. Últimamente, las demandas de fiscalización y control se han incrementado exponencialmente, por las Áreas Marinas Protegidas (AMP) con las que internacionalmente se ha comprometido Chile, que superan el 40% de nuestra ZEE. Esta función sería responsabilidad de un eventual ministerio del Mar.

Visión funcional

En los espacios marítimos mencionados se pueden realizar variadas actividades/funciones que se agrupan bajo la noción de Intereses Marítimos (II.MM.). Se definen como el conjunto de beneficios potenciales o reales que un país puede obtener como fruto de las actividades/funciones que se realizan/cumplen en el mar.

La gestión y coordinación de los II.MM., que debería ser la ocupación central de un ministerio del Mar, comúnmente se agrupan en: Transporte y comercio marítimo, pesca y acuicultura, minería

marina, energía mareomotriz, turismo, recreación y deportes náuticos, investigación científica, industria de ribera y cultura marítima. A primera vista parece inconveniente poner aquellas disímiles actividades/funciones bajo una sola autoridad, más todavía cuando todas, excepto pesca y acuicultura, ya están a cargo de un ministerio.

En efecto, en Chile los ministerios antes que ordenados espacialmente, lo están por funciones; y la mayoría de los II.MM. están bajo la tuición de un ministerio. Lo lógico es que cada función se gestione integralmente, sin disgregarla según se realice en tierra o en el mar. Así, el ministerio del Deporte no podría despreocuparse de los deportes náuticos, o el de Cultura de la cultura marítima, o el de Minería de la minería marina, etc. Y sería inoficioso crear un nuevo ministerio únicamente para coordinación interministerial.

Geografía y desarrollo marítimo

Hemos visto que Chile es geográficamente un país esencialmente marítimo, y que el derecho

internacional le otorga soberanía en amplios espacios marítimos. Sin embargo, nuestro nivel de actividad marítima no se condice con nuestra geografía; no aprovechamos debidamente nuestra privilegiada condición. Los beneficios asociados a los II.MM. son insuficientes; o bien meramente potenciales, pues no los hemos explorado ni explotado.

No es fácil precisar las causas de esta disociación entre geografía y desarrollo marítimo, pero al menos se pueden identificar dos aspectos convergentes, aunque de distinto orden:

■ Herencia genética

Antropológicamente incide haber sido colonizados por españoles de tierra adentro, antes que por navegantes. Nos atrae más la agricultura y la minería que el mar.

■ Institucionalidad

Existe una institucionalidad marítima compleja, en la que intervienen al menos cinco ministerios y una veintena de entidades, que no siempre actúan coordinadamente. Hay escasa interacción y coordinación, lo que dificulta unificar criterios; a veces ocurren duplicidades y dispersión de recursos humanos y financieros.

Resolución de la Cámara de Diputados

En este contexto, la Cámara de Diputados, por resolución N° 718 del 2 de noviembre de 2016, propone crear una nueva institucionalidad marítima,

con el objeto de reunir a todos los actores que se desenvuelven en el mar o relacionados con este recurso, [y] concentrar todas las políticas de fomento, conservación y protección de los recursos pesqueros, como también las directrices y medidas de administración de los asuntos del mar y marítimos.

Consecuentemente, solicita a la Presidente de la República, "la creación del ministerio del Mar, Acuicultura y Asuntos Marítimos".

La Cámara no se detiene a examinar mayormente las implicancias de una decisión de este tipo. Solo se refiere al proyecto para crear un Ministerio

del Mar que presentó, en 1972, el gobierno del presidente Salvador Allende, que analizaremos a continuación. También se hace eco de varias observaciones de la FAO a nuestra institucionalidad pesquera; más un breve análisis de derecho comparado.

Esta propuesta se viene a sumar a los cinco ministerios que ya se han creado en los últimos siete años: del Medioambiente (2010), del Deporte (2013), de la Mujer y Equidad de Género (2015), de la Cultura (2017) y de Ciencia y Tecnología (2017); está en ciernes el de Asuntos indígenas. Así, mientras Chile cuenta con 23 ministerios, EE. UU. posee solo 13.

Proyecto de ministerio del Mar de 1972

Este primer proyecto buscaba:

Dotar al país de los medios y recursos necesarios para estudiar, planificar y dirigir una política integral y armónica de desarrollo de las actividades nacionales que tiene en el mar su curso normal, vale decir, las actividades pesqueras y aquellas del transporte marítimo, fluvial y lacustre.

Cabe destacar que la iniciativa se limitaba a refundir solo dos áreas: Pesca y transporte marítimo. No consideraba ninguna de las demás actividades/funciones que conforman los II.MM. El proyecto avanzó hasta su tercer trámite constitucional, siendo finalmente rechazado por el Senado.

La Cámara de Diputados estima que no prosperó por "falta de voluntad política". No obstante, puede haber influido la opinión técnica emitida por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), ante un requerimiento de la propia Cámara.

■ Observaciones de la PUCV al proyecto de 1972

La PUCV indica que, al centrarse únicamente en los sectores de pesca y transporte, el proyecto no aborda con plenitud la complejidad del mar y las infinitas conexiones que posee con otras actividades, tales como agricultura, minería, comercio, turismo, transporte terrestre, etc., que

afectan y son afectados por cualquier decisión que se tome en el mar.

En su opinión, separar al país en dos grandes sectores por una línea divisoria que sería la costa, y pensar que los fenómenos que ocurren detrás de un límite no afectan al otro sector, “es tremendamente peligroso y señala una ligereza de pensamiento que puede tener nefastas consecuencias para el país.”

Además, pesca y transporte marítimo son realidades distintas que no se identifican entre sí, pues entre ambos no se advierte otro factor común que no sea el mar. En los hechos, son tan diversas las temáticas que abarca uno y otro que “parece inadecuado ponerlas bajo una misma jurisdicción.” No existe ninguna razón para agrupar en un ministerio del Mar al sector transporte y al sector pesquero; “sería lo mismo que crear un ministerio de Tierras que incorporara la agricultura y el transporte terrestre.”

En lo que se refiere específicamente al transporte marítimo, la PUCV estima que éste no puede considerarse separadamente de los medios de transporte aéreo, ferroviario y caminero, ya que todos cumplen la misma función, a saber, transportar carga o pasajeros de un lugar a otro. Por consiguiente, los distintos medios deben considerarse como un todo orgánico, coordinados y dirigidos por una política integral. No podría existir el transporte marítimo aislado del terrestre, del tipo de producción y consumo del *hinterland*.

Como conclusión, la PUCV estima que transporte y pesquería deberían conformar dos ministerios distintos.

Proyecto de ministerio del Mar de 1986

El segundo intento formal para crear un ministerio del Mar, que menciona al pasar la resolución de la Cámara de Diputados, surgió durante el gobierno militar. Entonces, por D.S. N° 572 (M. Int.) del 19 mayo de 1986, se creó una comisión asesora del presidente de la República, con la tarea de proponer las bases “para el establecimiento de un organismo rector de las actividades vinculadas con los intereses y recursos marítimos, fluviales y lacustres.”

La comisión quedó conformada por representantes de los ministerios del Interior, Defensa, Hacienda, Economía, Agricultura, Transportes y ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), más un representante del presidente de la República. Esta última designación recayó en el empresario naviero don Beltrán Urenda Zegers, quien además asumió como presidente de la comisión.

Después de un año de reuniones mensuales, de haber conformado variadas subcomisiones de trabajo y emitido un centenar de documentos recabando antecedentes, la comisión evacuó su informe oponiéndose a la creación de un ministerio del Mar.

■ Informe de la comisión creada en 1986

Similarmente a lo previsto en el proyecto del año 1972, la comisión aprecia que las áreas más demandantes son transporte marítimo y pesca-acuicultura, respecto de los cuales plantea las siguientes consideraciones:

- El transporte es un todo integral que comprende vías camineras, ferroviarias y aéreas. No solo debe centrarse en los puertos, sino también en aeropuertos, estaciones de ferrocarriles para carga y pasajeros, infraestructura terrestre: caminos, puentes, túneles, etc.
- La pesca y acuicultura no debe ocuparse únicamente de la extracción, sino también de los procesos de faenamiento, cadenas de frío, distribución y comercialización, actividades todas que se realizan en tierra.

Por otra parte, observa que en el ámbito marítimo el Estado interviene con 17 secretarías de Estado y 40 organismos de distinto nivel, que cumplen sus funciones con distinto grado de eficiencia y sin la debida coordinación, lo que muchas veces genera dualidad de funciones. Como solución, antes que un pesado ministerio, propone crear un órgano de categoría superior que tenga una amplia visión de conjunto, que armonice las variadas realidades y posibilidades del mar chileno.

■ Proposición de la comisión de 1986

Pese a reconocer que existen ciertas ineficiencias y descoordinaciones, la comisión se opone a crear un superministerio, con atribuciones para regular todo el quehacer marítimo. A su juicio, tal entidad

crearía nuevas y mayores descoordinaciones, pues los problemas marítimos no son ajenos a los terrestres, sino que están íntimamente relacionados. Se generaría un efecto contrario al buscado, retrasando en vez de impulsar el desarrollo marítimo del país. Además:

- Implica transformar y afectar gravemente la administración del Estado.
- Conlleva quitar atribuciones y reducir el campo de acción otros ministerios.
- Significa nuevas oficinas, equipamiento, personal, presupuesto y mayor burocracia.

La comisión sugiere soluciones de mediano y largo plazo, y otras de corto plazo. Entre las primeras, lo principal es incrementar la conciencia marítima de los chilenos, pues muchos de los problemas surgen por nuestra mentalidad agrícola y minera. Esto conlleva:

- Enriquecimiento cultural paulatino, en cuanto a que el mar aporta bienes y amplía la gama de fuentes de trabajos, además de ser un lugar para recreación y deportes.
- Enfatizar la cultura marítima desde las primeras etapas de la educación, de modo de aprender a identificar las múltiples posibilidades que nos brinda el mar.

En el corto plazo sugiere dos caminos alternativos:

- Crear un ministerio de pesca, a partir de la actual subsecretaría, adicionándole algunas tareas y facultades.
- Conformar una comisión nacional del mar, de carácter permanente, de alto nivel, pequeña pero ágil y eficiente, que se aboque a estudiar los múltiples aspectos del quehacer marítimo, y asesore respecto a cómo hacer más eficiente la acción de los distintos organismos relacionados con el mar.

A la hora de elegir entre aquellas alternativas, finalmente, opta por crear la Comisión Nacional del Mar, proponiendo un proyecto de ley con once artículos que detallan, entre otros, su naturaleza y objeto, organización, financiamiento, dotación y régimen de remuneraciones. En el artículo 2º del proyecto se indica textualmente que la Comisión tendrá por objeto:

Promover y contribuir al mayor conocimiento y mejor uso, conservación, administración y explotación del litoral chileno, de las

aguas, fondos y subsuelos marinos en que el país tenga derechos o intereses y de los recursos de todo orden que unas y otros contienen.

Conclusiones

Chile geográficamente es un país esencialmente marítimo; sin embargo, no hemos aprovechado debidamente tal condición. En parte porque nuestra institucionalidad marítima es compleja e ineficiente, lo que de alguna manera es reflejo de nuestra mentalidad agrícola y minera.

Antes de crear un ministerio del Mar, que además de gastos podría ser fuente de nuevas trabas burocráticas, es necesario profundizar la conciencia marítima de los chilenos, mediante una educación que debe partir a temprana edad. Las leyes y normas administrativas no bastan para cambiar la realidad.

Los ministerios en Chile, en general, están organizados con una visión funcional antes que geográfica. Del amplio espectro de funciones (II.MM.) que abarcaría un ministerio de Mar, prácticamente todas están asignadas a ministerios ya constituidos. No tendría sentido, por ejemplo, que el ministerio del Deporte no se ocupara integralmente de esas actividades tanto en tierra como en el mar; lo mismo es válido para los ministerios de Minería, Cultura, Ciencia y Tecnología, Medioambiente, etc. Y sería inoficioso crear un ministerio nada más que para coordinar asuntos interministeriales.

Las actividades marítimas no son independientes de lo que ocurre en tierra; por tanto, no es conveniente desintegrarlas artificialmente por la línea de la costa. Así, la preservación del medioambiente necesariamente se debe abordar de manera integral; la minería y la energía provenientes del mar no podrían ser autónomas de una política a nivel país. Lo mismo es válido para cada uno de los II.MM.

Por otra parte, no basta con que dos o más actividades se desarrollen en el mar para que sea razonable unirlos bajo una sola dirección. Por ejemplo, no es aconsejable fusionar en un solo ministerio el transporte marítimo con pesca-acuicultura, pues el primero tiene más relación con la actividad terrestre (camiones, vías férreas,

caminos, túneles, producción del *hinterland*, etc.), que con la pesca que también se realiza en el mar.

La administración del borde costero y el mar territorial adyacente presenta problemas que escapan a lo propiamente marítimo. Se deben asignar racionalmente los espacios para las variadas actividades que se realizan en esa área, verificar el libre acceso y el orden público en las playas, fiscalizar el vertimiento de residuos, controlar que las industrias allí asentadas cumplan efectivamente la función que declaran etc. Esto exige un diálogo permanente con la comunidad y los municipios.

En los últimos años se han creado cinco nuevos ministerios, lo que conlleva más cargos públicos, mayor presupuesto y más burocracia, con una dudosa eficacia. EE. UU., primera potencia mundial, cuenta con el equivalente a 14 ministerios; en cambio, nosotros sumamos 23. Al parecer, confiamos demasiado en la magia de las leyes para crear realidades nuevas.

Recomendaciones

No es conveniente crear un ministerio del Mar, porque amen del mayor gasto en personal y operación, podría burocratizarse y ser ineficiente por los disímiles aspectos que debería gestionar y coordinar, los cuales no son independientes de lo que ocurra en tierra. Además, los ministerios están organizados por funciones antes que por espacios geográficos; y todas las funciones (II.MM.) que podrían caer bajo responsabilidad de un ministerio del Mar, ya están a cargo de un ministerio.

En el mediano y largo plazo, implementar un programa para incrementar la conciencia marítima de los chilenos desde los primeros años de escolaridad. En el corto plazo, crear un

consejo permanente supra-ministerial de carácter público-privado, pequeño y con personas de alto nivel, que asesore al presidente de la República, en la elaboración y fiscalización de políticas y programas relacionados con asuntos marítimos.

Previo a la creación de tal consejo, analizar la estructura, funcionamiento y experiencias de algunas entidades colegiadas y de tamaño pequeño, que han tenido relativo éxito en sus objetivos. Entre ellos, la Comisión Chilena del Cobre y la Comisión Chilena de Energía; también el Consejo de Políticas de Infraestructuras (CPI), ente multidisciplinario, público-privado, integrado por personeros de vasta experiencia, que produjo (mayo 2017) interesantes orientaciones para formular políticas para el desarrollo integral de la infraestructura nacional.

En particular, examinar el Consejo de Ministros para el desarrollo de la Política Oceánica, creado por D.S. N°137, del 2 de septiembre de 2016, con el propósito de elaborar una política “integradora e inclusiva, que nos permita enfrentar de manera coordinada los enormes desafíos en materia oceánica”. Lo conforman los ministros de RR.EE, de Defensa, Economía y Medioambiente, más representantes de la Armada; y es presidido por el Ministro de RR.EE., lo que muestra que los asuntos marítimos tienen una importante componente internacional.

Dicho consejo, con una pequeña secretaría ejecutiva permanente, podría ser el organismo destinado a revisar y optimizar la institucionalidad marítima, dictar políticas, prever y solucionar los problemas de coordinación entre los distintos entes. Eso sí, habría que incluir a representantes del ámbito privado y al ministro de Educación. Este último, para fomentar la cultura marítima, lo que es clave para una naturalmente armónica institucionalidad marítima.
