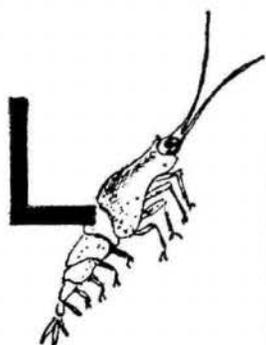


# CHILE Y SU MARINA MERCANTE

Por

Oscar MANZANO Villablanca  
Contraalmirante (R), Armada de Chile  
Gerente de la Asociación Nacional de  
Armadores



**L**A HISTORIA de la Marina Mercante de Chile, según el único texto que conocemos, cuyo autor es el Dr. Claudio Véliz, editado por acuerdo de la Comisión Central de Publicaciones de la Universidad de Chile, en 1961, abarca un período de 112 años, que media entre 1810 y 1922.

Se inicia con una cita de George Santayana que dice: "Los pueblos que olvidan su pasado, están condenados a repetirlo". El autor considera que esta cita "encierra una filosofía de la Historia que es obviamente errónea e indefendible en la generalidad de los casos, pero que, con cierta superficialidad, puede aplicarse a la experiencia que Chile ha tenido con su Marina Mercante".

Más adelante, en el texto, siempre de su Introducción, agrega: "Es extraño que una nación con un litoral tan extenso, un territorio tan limitado es inaccesible y una economía tradicionalmente orientada hacia el exterior no haya desarrollado una Marina Mercante de importancia. Sin embargo, este es el caso de Chile".

Después de 1922, el mundo experimentó una crisis económica en el año

1930 y una segunda guerra mundial entre los años 1939 a 1945; el país no pudo sustraerse de sus consecuencias; se arbitraron medidas urgidas por las circunstancias. Durante el gobierno de don Gabriel González Videla (1946-1952) se decretó la reserva del 50% de la carga general de importación para naves chilenas mediante un acuerdo del Consejo Nacional de Comercio Exterior (Condecor).

Así es como, sin duda, recogiendo la experiencia anterior, bajo el gobierno del general don Carlos Ibáñez del Campo se dictó la Ley 12.041, en el año 1956, conocida como de Fomento de la Marina Mercante, la primera propiamente tal de esta índole.

Sin embargo, como lo indicáramos en un artículo anterior, hasta el año 1974 el crecimiento de nuestra flota mercante fue modesto, y ello porque faltó acentuación y claridad en la aplicación legal, aspecto que estimamos fue superado con la formulación, por la H. Junta de Gobierno, de la Política Nacional de Transporte Marítimo y la adecuación a ella de la Ley 12.041, mediante el D.L. 466 de junio de 1974.

Baste para ello repetir el postulado fundamental de esta política, que concretamente señala que: "Chile es un país

en que, por las características de su territorio y su posición en el mundo, el transporte marítimo es vital para su existencia y desarrollo. Por esta razón sus servicios deben ser orientados en beneficio de la nación, de su economía y de su seguridad".

Del análisis del resto de sus disposiciones, todas concordantes con este postulado fundamental, concluimos con que ella era correcta, completa y definida, más aún cuando su legislación consecuente con ella, está exhibiendo resultados altamente positivos.

Entonces, ¿por qué traer a colación un pasado histórico, que con estas últimas disposiciones del actual gobierno, deberíamos dar por definitivamente superado?

En realidad, no es el caso de pensar que se hayan producido hechos o tomado resoluciones que alteren esta situación, pero evidentemente se han suscitado interrogantes y formulado observaciones, que por sí mismas indican, a nuestro criterio, que lamentablemente la situación de nuestra Marina Mercante no está aún consolidada.

Deseamos referirnos a ella y allegar algunos antecedentes, que pudieran no haber considerado quienes objetan las disposiciones de la Ley sobre esta materia, sin pretender abarcar las múltiples variedades de un problema reconocidamente complejo. Nuestra única aspiración es contribuir a despejarlo para que llegue el día en que podamos sostener, enfáticamente, que la cita de Santayana, para el caso particular de su flota mercante, ha perdido vigencia en Chile.

Hoy, como en el pasado, los detractores a las medidas de apoyo al desarrollo de la Marina Mercante provienen del sector de los usuarios; mejor dicho, de unos pocos de poca representatividad, pero que vocean como si fueran muchos; ciertamente esta actitud, en un sentido general, es ajena a mezquindades y atribuible exclusivamente a la no concepción cabal de la trascendencia que una flota mercante tiene en el devenir de una nación, y de las complejidades propias de esta actividad.

Desde luego, detengámonos en dos aspectos de la legislación de fomento al desarrollo de la Marina Mercante, que

a través de la prensa, en reuniones de comités o de otra índole, en las cuales nos ha correspondido participar o conocer de ellas, hemos podido apreciar como los más controvertidos.

El primero de ellos: Hay quienes estiman que la reserva de carga en favor de las naves chilenas representa un subsidio no racional, distorsionante, porque afecta la actividad exportadora al obligarle a embarcar un porcentaje significativo en barcos de bandera nacional.

Al respecto, debemos empezar por indicar que la reserva en la carga es una norma universal utilizada por todos los países marítimos y en especial de aquellos cuyas Marinas Mercantes están en proceso de desarrollo.

La mayoría de los países reservan un porcentaje de toda su carga, que normalmente no es menos del 50%, como en nuestro caso. Otros substituyen o complementan esta reserva a través de timbrajes, y otros, otorgando exenciones aduaneras arancelarias a las cargas transportadas en naves nacionales, etc., es decir, sin gravar directamente el flete, lo que en todo caso no podría hacerse con aquellos que están fijados por las Conferencias de Fletes.

La reserva en nuestra legislación es una reserva en principio, desde el momento que el reglamento establece los plazos perentorios para que tal reserva opere y esto, para evitar demoras indebidas en el embarque, desde el momento que más allá de estos plazos los exportadores quedan en libertad de hacerlo en naves extranjeras, en los tráficos atendidos por naves chilenas.

De hecho la reserva no opera en tráficos no servidos regularmente por naves chilenas o cuando éstas no sean adecuadas a la carga a transportar.

Aún más, el reglamento también establece que la reserva de carga, por sobre todo, opera siempre que convenga o no perjudique al interés nacional, circunstancias éstas que corresponde calificar al Ministerio de Transportes.

En cambio, la reserva de carga, conjugada con otras disposiciones de la Ley, faculta a las empresas navieras nacionales para celebrar convenios con las extranjeras, lo que hace por un lado desaparecer las limitaciones que presentan

para los usuarios los plazos de espera, y por otro, se logra una racionalización de los tráficos de tal manera que se utiliza en forma más eficiente la capacidad de transporte de las naves, tanto chilenas como extranjeras, situación que a su vez redundará en tarifas más bajas.

El segundo aspecto es el que dice relación con las exenciones tributarias de aquella parte de las utilidades destinadas al fondo especial de adquisiciones, por el solo hecho de definirlo como un subsidio indirecto. En efecto, dentro de la actual Política Económica que sustenta el Supremo Gobierno, ciertas propiedades de los subsidios indirectos son inconsecuentes con ella, pero, a nuestro entender, tales propiedades no se dan en el mecanismo que nos preocupa.

Estimamos que las características que genera la incompatibilidad de los subsidios indirectos, son entre otras:

- El ser poco o difícilmente cuantificables,
- El tener efectos indirectos,
- El producir distorsiones en las variables económicas, y
- El que sea difícil controlar sus efectos en el logro de objetivos precisos.

En cambio, las exenciones orientadas a la formación del Fondo Especial de Adquisiciones no revisten las características anteriores, sino que por el contrario, son:

- Susceptibles de cuantificar, en la medida que se van devengando,
- No tienen efectos indirectos, desde el momento que la Ley especifica claramente su destino,
- No producen efectos distorsionadores en las variables económicas, y
- Como medida política es efectiva en sus objetivos al estimular la adquisición de naves.

La constitución de estos fondos que provienen de la primitiva Ley 12.041 del año 1956, es obligatoria, debiendo las empresas destinar a ello una cantidad que no sea inferior al 35% de las utilidades y su inversión es controlada, desde el momento que las sumas reajustadas que no se inviertan en los fines establecidos por la Ley dentro del plazo de 6 años,

contados desde su destinación, pierden la franquicia, debiendo pagar todos los impuestos que los afecten con tasas vigentes a la época de la pérdida de la franquicia, más un recargo del 20%.

Debemos destacar que este incentivo tiene un carácter impersonal, vale decir no discrecional, lo que constituye una política celosamente defendida por el actual gobierno; beneficia directamente las inversiones reales y como éstas en su totalidad o por lo menos en elevado porcentaje provienen de las utilidades alcanzadas, se está premiando la eficiencia lograda.

Por otro lado, este beneficio se autorregula, ya que al bajar las necesidades de inversión, se disminuyen en la misma proporción las exenciones tributarias que los afectan.

Ahora bien, frente a quienes propician substituir los actuales incentivos llamados subsidios indirectos por subsidios directos, tendríamos que empezar por preguntar lo siguiente: ¿Hacia qué se orientarían? ¿Cuál sería su monto?

Los EE.UU. de Norteamérica, por ejemplo, conceden, entre otros, a su Marina Mercante subsidios directos a la construcción naval dentro del país; a los tráficos que al país le interesa mantener o desarrollar, y a determinada carga de exportación.

Chile aún no tiene construcción naval nacional para naves de alto bordo. ¿Podría conceder un subsidio a la construcción naval en el extranjero? ¿Sería subsidiada la compra de barcos de segunda mano que es tan corriente en nuestra Marina Mercante como lo es en todos los países en proceso de desarrollo de ellas?

¿Cómo podría lograrse una distribución justa y equitativa de las subvenciones directas a las diferentes empresas que participan en ella? ¿Cómo hacerlo antes de conocer los resultados económicos de tal operación? ¿Cómo podría un comprador chileno comprometerse en base a tal subvención dentro del plazo perentorio que una compra de esta índole exige en el mercado internacional, que incluso contempla el caso de remate de la nave?

Estimamos que al plantear y tratar e resolver estas interrogantes, debe tenerse bajo especial consideración la situa-

ción actual en que las inversiones de nuevas adquisiciones de naves para el incremento en proceso de nuestra Marina Mercante, y que alcanzan a una inversión del orden de los 200 millones de dólares, se están logrando por las disponibilidades propias de las empresas navieras, recurriendo a créditos directos y sin comprometer los recursos del Estado.

Por lo demás, las ayudas o subsidios marítimos, como es bien sabido, las conceden todos los gobiernos a sus flotas mercantes, en una u otra forma, dependiendo del papel que ellas juegan en sus respectivas economías y en la seguridad nacional.

Nos parece útil citar al respecto lo que, a contar del año 1958, se ha estampado en una publicación que edita periódicamente, cada dos o tres años, la Administración Marítima dependiente del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica, como ayuda precisamente a la comunidad marítima mundial. En la última de octubre de 1976, esta edición "Subsidios Marítimos", repite lo siguiente:

"Los costos de desarrollo y operación de una flota mercante, varían considerablemente entre un país y otro. Donde una nación tiene ventaja respecto a un determinado factor de costo, dicha nación probablemente estará afectada por una desventaja en otra área de costo. Como resultado, casi todas las naciones proporcionan alguna ayuda directa y/o indirecta a sus flotas mercantes, así como también a su industria de construcción naval. Dichas ayudas pueden incluir las siguientes, aunque varían sus formas:

- Subsidios de operación.
- Subsidios de construcción.
- Concesiones comerciales.
- Préstamos oficiales a bajo interés.
- Subsidios sobre intereses.
- Garantías de préstamos oficiales.
- Depreciación (amortización) acelerada.
- Esquemas de reserva de carga.
- Restricciones de cabotaje.

Además de estas ayudas directas y/o indirectas, muchas naciones ofrecen una amplia variedad de ayuda social, económica y política".

Nosotros tendríamos que agregar que la complejidad del transporte marítimo internacional es de tal magnitud, que no bastan las ayudas o incentivos, las leyes de protección o por lo menos, por sí mismas; son indispensables, pero para desarrollar, proteger y controlar una flota mercante, se requiere además una organización específica del Estado para tales propósitos. Estas organizaciones necesariamente deben estar integradas por los organismos que tengan intervención directa y permanente en el comercio exterior, para determinar la incidencia de la flota mercante en el proceso. Que pueda defender el interés nacional frente a la competencia extranjera; que pueda adecuar estas normas a las circunstancias siempre cambiantes del comercio internacional.

Además, debe tenerse especial consideración al hecho de que existen flotas mercantes para servir el comercio exterior del respectivo país; otras, como ya se ha dicho, que no sólo sirven el comercio exterior, sino que se convierten en proveedoras de servicios marítimos en las rutas internacionales y otras, como las de banderas de conveniencia, que participan en estos últimos servicios bajo condiciones excepcionales.

Nuestra legislación coloca a la flota chilena dentro de la primera acepción; un caso elocuente de las segundas, lo constituye la de Noruega, país que sin sobrepasar los 4 millones de habitantes es la cuarta del mundo, con 47,7 millones de toneladas de peso muerto, y precisamente la primera en el mundo, es la flota de Liberia, con 132,6 millones de toneladas de peso muerto, bandera de conveniencia.

Para apreciar las diferencias, recordemos que la Ley N° 12.041 establece que es chilena la nave matriculada en puertos chilenos cuyos propietarios, capitán, oficialidad y tripulación, sean chilenos; que las naves nacionales no podrán enajenarse al extranjero, ni dejar de pertenecer a la matrícula nacional sin autorización del Presidente de la República; y las naves que ingresen a la matrícula nacional deberán tener la más alta clasificación y no más de 10 años de edad, salvo autorización del Jefe del Estado. Es decir, ayudas y exigencias.

En cambio, veamos la situación de la flota liberiana:

Sólo una pequeña proporción de la flota pertenece a armadores nacionales; entre el 30-35 por ciento del tonelaje pertenece a intereses griegos; otro 30-35 por ciento a norteamericanos; y un 10-15 por ciento a intereses de Hong Kong; el resto, a muchos países del mundo, excluyendo los comunistas.

Sólo existen dos compañías navieras liberianas; una con dos barcos y otra con uno. En estas compañías el Estado es socio en un 50% del capital.

Las flotas con bandera liberiana no tienen más obligación con el país que el costo de la matrícula. No pagan impuestos ni tienen exigencia alguna con su comercio exterior y tampoco con respecto a las dotaciones de los barcos, y por lo tanto, sus hombres pueden ser de cualquiera nacionalidad.

Muchos barcos con bandera liberiana nunca llegan a Liberia y hay algunos que ni siquiera lo hicieron para obtener la matrícula.

Estimamos que lo anterior no requiere mayores comentarios, como no sea el de pensar que nuestra flota de servicio exterior tiene que enfrentar esa competencia.

Pareciera una repetición innecesaria mencionar los requerimientos de una flota mercante nacional para Chile, cuando ellos sin duda fueron exhaustivamente analizados por la H. Junta de Gobierno, al formular la política nacional pertinente, pero, como aparentemente no hay un consenso unánime sobre el particular y subsisten quienes aún no se percatan de los alcances de tal política, resulta conveniente comentar una vez más sus características.

En primer término, el comercio exterior del país se realiza en más de un 95% por la vía marítima; la economía "tradicionalmente orientada al exterior" no ha perdido esta característica; por el contrario, en la actual política económica se está acentuando. Chile está geográficamente ubicado, como no lo está ningún otro país en el mundo, en el terminal más alejado del tráfico marítimo internacional.

Esto es determinante en toda circunstancia. ¿Cómo, o con más propiedad, a qué costo podríamos dar seguridad en el abastecimiento? ¿Cómo facilitar o asegurar la colocación de deter-

minados productos nacionales en los mercados extranjeros? ¿Cómo influir en la fijación de las tarifas de fletes internacionales de transporte marítimo hacia y desde el país, si no contamos con una flota mercante propia?

Algunos ejemplos de la propia experiencia vivida por el país, para contestar en términos pragmáticos estas interrogantes.

A principios del año 1941, y a raíz de la situación que se creaba al país con el retiro de las naves extranjeras que realizaban el tráfico a Chile, como consecuencia directa del conflicto mundial, el gobierno debió resolver la requisición de 5 naves danesas internadas en puertos chilenos, para destinarlas, bajo bandera chilena, a servir las necesidades apremiantes de su comercio exterior. En esa oportunidad se pudo hacer, pese a lo cual, finalizado el conflicto, el Estado se vio enfrentado a un juicio y debió pagar una elevada indemnización a los armadores propietarios de esas naves, cuyo país había recobrado su independencia.

Los conflictos de Corea, de Vietnam y del Medio Oriente provocaron aumentos tan significativos en los fletes de petróleo, que un barco-tanque podía pagarse en un año de explotación. Para Chile en esas circunstancias los fletes ocasionales en barcos tanques extranjeros desde el Golfo Pérsico, por ejemplo, fueron los más altos del mercado, y esto por nuestra situación de alejamiento que dejaba a las naves lejos de la posición para tomar nuevas cargas.

La flota mercante nacional, de esa época, no participaba en este transporte, situación hoy parcialmente corregida al hacerlo en un 40%.

Aparece así evidente la necesidad de la existencia y el papel que en nuestro caso particular debe jugar la flota mercante, como bien se expone en la formulación de la política "Asegure un adecuado nivel de participación de la bandera nacional en prevención de situaciones o emergencias internacionales que puedan afectar el desarrollo normal de la vida nacional".

Esta es nuestra realidad permanente que por lo menos en Chile nadie deber objetar, porque nace de su propia naturaleza, marítima por excelencia. Decimos esto porque es inevitable que en

orden internacional haya quienes, en defensa de sus propios intereses, no desearan el incremento competitivo de las flotas mercantes de los países en desarrollo, en un mercado bajo su dominio.

En este orden de ideas, podríamos agregar que en una actividad tan competitiva, como es el transporte marítimo, ni aun las grandes potencias marítimas, y por ende comerciales, quedan al margen de tales vicisitudes.

Citemos el caso de los EE.UU. de Norteamérica, que nos parece digno de mención, porque, guardando las debidas proporciones, ilustra concretamente la situación a que se vio enfrentada la primera potencia del mundo y que, naturalmente, pudo resolver gracias a sus enormes recursos, corrigiendo y acentuando por la vía legal las ayudas para superar una situación que se habría convertido en peligrosa para su propia seguridad nacional.

Según la publicación de Administración Marítima (Marad-Maritime Administration) el año 1970 fue para los efectos de su flota mercante, el año de transición, porque el 21 de octubre de ese año fue firmada y promulgada como Ley una nueva Acta de Marina Mercante. ¿Cuáles eran las circunstancias que llevaron al Presidente Richard Nixon a solicitar del Congreso una nueva Ley?

He aquí algunos antecedentes según esta misma publicación:

"Al final de la II Guerra Mundial, la más grande, más nueva y más moderna flota mercante fue la de los Estados Unidos de Norteamérica, que totalizaba 4.446 barcos. Al 30 de junio de 1970, la flota activa se había reducido a 819 naves, y más de dos tercios de ellas tenían 25 años de edad y, en consecuencia, al término de su vida útil.

En contraste con esta obsolescencia, otras naciones, tales como Noruega, Reino Unido y Japón, llegaron progresivamente a ser más grandes, más productivas y, por lo tanto, más competitivas.

En el período 1960/1969 el comercio exterior de Estados Unidos, el tonelaje de exportación-importación aumentó en

un 50%, de 278 a 428 millones de toneladas, mientras la participación de la bandera nacional descendió del 11% al 5%.

Fue también reconocido que la capacidad de esa flota mercante nacional no daba satisfacción a los requerimientos mínimos del Departamento de Defensa Nacional ante una emergencia".

Hasta aquí la mencionada publicación. La primera reflexión naturalmente podría ser: ¿cómo pudo sucederles? Resultaría para nosotros especulativo tratar de explicarlo; más útil resulta pensar en la necesidad de una vigilancia permanente, requerida por una flota mercante, para servir adecuadamente el comercio exterior y la seguridad del país.

Para quien se detenga en el porcentaje de participación de la flota norteamericana en su comercio exterior, debemos advertir que éste debe conjugarse con la participación de intereses de ese país en la flota mercante de bandera liberiana, que ya indicamos, como de otras banderas de conveniencia. Tampoco debe pasar inadvertido el hecho que para las potencias occidentales, por razones obvias, las banderas de conveniencia no representan un riesgo en caso de conflictos con las potencias comunistas.

La Armada tuvo una destacada y decisiva intervención, como era lo natural, en la formulación de la Política Nacional de Transporte Marítimo y en la promulgación de las reformas a la Ley de Fomento de la Marina Mercante; mantiene ahora una constante vigilancia en su desarrollo, consciente del papel que ella juega, en forma tan relevante, en la economía y seguridad nacionales.

Por ello los comentarios que hemos hecho, no pretenden otra cosa que buscar la reafirmación permanente de los postulados de esa política, que requiere, para lograr plenamente sus propósitos, de una atención igualmente sostenida, estimulando, controlando, fomentando, divulgando y defendiendo la existencia e incremento de su flota mercante, como es la tarea de todos los países marítimos, en todos los tiempos y bajo todas las circunstancias.