

# LA POLITICA PORTUARIA Y EL DESARROLLO DE LAS ZONAS COSTERAS

Por

Luis EBERHARD Escobar

Vicealmirante (R)

Director Empresa Portuaria de Chile

## I.—INTRODUCCION



LOS FACTORES geofísicos más destacados por su influencia en las condiciones geopolíticas que caracterizan a Chile, son, sin lugar a duda, los siguientes tres elementos básicos:

- a) **La Cordillera de los Andes:** que conforma la totalidad de su frontera continental oriental, separándolo de los países vecinos e introduciendo importantes dificultades al comercio internacional con estos países, dificultades que van disminuyendo con la aplicación de nuevas tecnologías de transportes.
- b) **El Océano Pacífico:** que conforma la totalidad de su límite occidental y que en conjunto con el cordón montañoso oriental hacen del país una isla virtual y señalan a Chile como una nación de características eminentemente marítimas.
- c) **La ubicación geográfica:** que determinó que el país estuviera durante una etapa de su historia en una posición central a los tráficos marítimos del mundo, pero que hoy día lo relega al último extremo de las vías de transporte marítimo

del Océano Pacífico y le concede bastante poco tráfico con el Océano Atlántico por la vía austral.

Las condiciones de insularidad señalada hacen de Chile un país que debe tener una clara conciencia marítima y determinan la necesidad de que cuente con una Política Oceánica que sea consistente con los requerimientos nacionales y que permita deducir de ella objetivos realistas para cada uno de los sectores integrantes del quehacer marítimo de la nación.

Los objetivos sectoriales que se desprenden de su Política Oceánica darán origen a su vez al desarrollo de doctrinas o políticas específicas para los diferentes sectores en que pueden dividirse las materias oceánicas, entre los cuales se incluyen con toda propiedad el sector de infraestructura costera comprendido por los puertos comerciales y las zonas costeras de interés y que es el tema específico de este trabajo.

Debe señalarse, además, que para la formulación de una Política Oceánica existen dos enfoques opuestos que permiten su implementación, a saber:

**Formulacion Directa:**

Consistente en preparar un Proyecto de Política Oceánica y trabajar desde éste hacia las políticas específicas desde donde, por retroefecto, volverán observaciones que contribuyan a perfeccionar la Política Oceánica original.

**Formulacion Indirecta:**

Consistente en requerir la preparación de políticas específicas cuya sumatoria dé nacimiento a una Política Oceánica, para que después, por efecto directo, esta Política Oceánica corrija y mejore las políticas específicas.

Una inspección somera del ámbito que deberá cubrir una Política Oceánica Nacional nos señala la existencia de áreas y sectores principales que pueden clasificarse como sigue:

- a) **El conocimiento del oceano:** por la investigación científica y por el desarrollo de tecnologías pertinentes a él.
- b) **El uso del oceano:** por el transporte marítimo y por las estructuras del litoral.
- c) **La explotacion del oceano:** por la extracción de recursos marítimos renovables y no renovables.
- c) **La defensa del oceano:** por el Derecho Marítimo y por la Armada Nacional.

En este trabajo realizaremos un análisis de las estructuras del litoral en busca de sus justificaciones, de una lógica para su clasificación y de las políticas que estimamos deberán regir su desarrollo y actividades. Por este camino pretendemos llegar a definir con claridad los objetivos matrices que deben guiar a estas actividades y, a partir de estos últimos, sugerir ideas que contribuyan al diseño de la Política Oceánica Nacional.

**II.- LAS ESTRUCTURAS DEL LITORAL**

Las estructuras existentes en el litoral o que están asociadas inseparablemente con él, son múltiples y muy complejas de catalogar.

El siguiente es un listado de los diferentes tipos de estructuras costeras, el que ha sido ordenado sucesivamente conforme a la utilización de las estructuras para el conocimiento, uso, explotación y defensa del océa-

no. Este listado no pretende ser completo sino que sólo dar una visión de la variedad de aplicaciones que puede cubrir la expresión "obras costeras".

Estaciones de Biología Marina  
Criaderos de especies marinas  
Señalización de la costa  
Puertos y terminales comerciales  
Astilleros civiles  
Diques civiles  
AAuelles Fiscales  
Avenidas Costaneras  
Terminales de balseo  
Terminales deportivos  
Balnearios  
Terminales petroleros  
Torres de explotación submarina  
Terminales pesqueros  
Varaderos  
Industrias elaboradoras de productos del mar  
Salinas  
Puertos Militares  
Diques Navales  
Depósitos especiales  
Otros.

De la inspección del listado precedente aparece todo un grupo de instalaciones que dicen relación con la Armada Nacional y que claramente deben quedar fuera del ámbito de este trabajo por cuanto ellas obedecen a la Política de Defensa Nacional, la que difícilmente podría subordinarse a alguna política menor.

El resto de las instalaciones son susceptibles de clasificarse en tres grupos distintos en base a las siguientes consideraciones:

- a) **Puertos y terminales comerciales:** serán todos los puertos y terminales dedicados a dar servicios al transporte marítimo de carga compatibilizándolo con el transporte terrestre. La característica esencial de estas instalaciones es que su rentabilidad les otorga normalmente autosuficiencia económica y permite que sean construidas y operadas por empresas privadas.
- b) **Otras estructuras rentables:** serán todas aquellas otras obras costeras que producen rentabilidad a sus dueños y que son construidas por los particulares, con autorización del Estado, para su propio beneficio.
- c) **Las estructuras costeras de bien publico:** que serán todas aquellas obras construidas con cargo al Fisco en base a nece-

sidades de las comunidades que no puedan ser afrontadas por los particulares en atención a su escasa o nula rentabilidad.

Examinaremos los tres grupos de estructuras señalados arriba en busca de aquellos aspectos merecedores de formar parte de una política nacional determinada y para ello analizaremos primero las características de la administración del litoral nacional.

### III.—LA ADMINISTRACION DEL LITORAL NACIONAL

Como se ha señalado, el litoral es usado para una multiplicidad de aplicaciones diversas, pero su uso presenta características tales que otorgan a algunos de sus sectores una gran demanda mientras otros carecen

Esta condición, sumada a las características de utilidad nacional de muchas de las aplicaciones a que puede dedicarse, hacen deseable entonces que el litoral pertenezca al Estado para que este lo administre con acuerdo al superior interés nacional.

La administración del litoral encierra obligaciones relativas a los siguientes aspectos:

#### **Concesiones:**

La entrega de su uso a personas jurídicas o naturales debe obedecer a criterios adecuados y estar limitada en tiempo y espacio conforme al juego relativo de los intereses del solicitante y los intereses del Estado.

#### **Usuarios del litoral:**

Se estima que estos deberán ser solamente personas naturales o jurídicas chilenas.

#### **Condiciones:**

Las condiciones de entrega del litoral en concesión deberán incluir una retribución económica en todos los casos en que se le vaya a destinar a ocupaciones rentables. El concesionario deberá, asimismo, asumir obligaciones definidas de tipo ecológico que protejan la flora y fauna marinas, la limpieza del litoral y sus atractivos turísticos.

La protección de la ecología y la mantención del asco son elementos importantes de considerar en la época presente y pensamos

que las políticas pertinentes deberán conducir a la generación de reglamentos que controlen el lanzamiento de desperdicios al mar limitándolos a lo inevitable y ubicándolos en forma de minimizar los daños consecuentes.

En la época actual, la administración del litoral está bajo la tuición del Ministerio de Defensa y entregada al control de la Armada que la ha asignado a su Dirección del Litoral y de Marina Mercante. Este último organismo administra el litoral conforme a los usos tradicionales consignados en sus respectivos reglamentos y ejerce las siguientes actividades básicas:

Otorgamiento de las concesiones marítimas.

Señalización del litoral.

Seguridad de la vida en el mar.

Seguridad y orden en los puertos comerciales del Estado.

Control del tráfico marítimo.

### IV.—LOS PUERTOS Y TERMINALES COMERCIALES

Bajo este rubro distinguiremos a los puertos, muelles y terminales marítimos dedicados a actividades comerciales relacionadas con el transporte marítimo de carga y su compatibilización con el transporte terrestre.

Se incluye entre los puertos comerciales a aquellos de propiedad del Estado, destinados a la manipulación de carga general, entregados a la administración de la Empresa Portuaria de Chile; se incluye también a aquellos puertos de otras empresas del Estado destinados a la manipulación de cargas específicas tales como mineral de hierro, piedra caliza, carbón de piedra, petróleo y sus productos y similares; incluye también, por último, a los puertos privados, ya sea que se dediquen a cargas específicas o a carga general.

La condición común de todas las instalaciones portuarias es que son rentables a sus dueños, vale decir producen o son capaces de producir utilidades compatibles con la magnitud de los capitales comprometidos en ellas. Es así como los puertos de EMPORCHI venden sus servicios al comercio cobrando tarifas que compensan sus costos de operación y permiten al Estado otorgar subsidios a determinadas actividades portuarias; los puertos destinados a cargas específicas con-

tribuyen con un valor agregado a dichas cargas y mejoran los ingresos que por ellas perciben las empresas matrices; y los puertos para cargas específicas que adicionalmente manipulan cargas de terceros, obtienen de ello ingresos marginales a los correspondientes a su rentabilidad proyectada.

Los capitales representados por los puertos comerciales han sido aportados por el Estado en su gran mayoría y por empresas privados para los puertos del carbón, caliza, mineral de hierro y los puertos privados. Parte del equipamiento de los puertos de la Empresa Portuaria de Chile ha sido financiado por los ingresos propios de la Empresa.

La responsabilidad por el planeamiento, diseño y construcción de los puertos del estado se encuentra entregada a la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas.

El concepto de Autoridad Portuaria, como organismo coordinador de las instituciones participantes del sistema portuario comercial según se emplea en los puertos extranjeros, es inexistente en Chile. Cuando se emplea dicho término la tendencia general es buscarle connotaciones de dependencia jerárquica que le restan todo sentido práctico. Sin embargo, es necesario que exista uno o más organismos coordinadores para lograr la operación eficiente del Sistema Portuario Comercial. El cuadro que sigue representa claramente esta necesidad

#### EL SISTEMA PORTUARIO COMERCIAL

Servicio	Institucion	Organismo Superior
1.—Señalización	Departamento de Hidrografía de la Armada	Ministerio de Defensa
2.—Practicaje	Dirección del Litoral y Marina Mercante Armada	Ministerio de Defensa
3.—Remolcadores	Empresas Privadas	Cámara de Comercio
4.—Servicios de Muelles	Empresa Portuaria de Chile	Min. de Transportes
5.—Estiba y Desestiba	Gremios de Estibadores	Cámara Marítima
6.—Manipulación de la carga en tierra	Empresa Portuaria de Chile	Min. de Transportes
7.—Aforo aduanero	Superintendencia de Aduanas	Min. de Hacienda
8.—Transporte terrestre	Ferrocarriles del Estado Empresas de Transportes	Min. de Transportes
9.—Transporte Marítimo	Empresas Navieras del Estado Empresas Navieras Privadas	Min. de Transpones
10.—Control Filo-Sanitario	Servicio Agrícola Ganadero	Min. de Agricultura.

#### V.-OTRAS ESTRUCTURAS RENTABLES

Bajo este rubro distinguiremos a todas aquellas obras, diferentes de los puertos, muelles y terminales comerciales definidos antes, que se originan por la iniciativa privada y para su propio beneficio, sea éste económico, social u otro.

La característica esencial de este rubro será que no le demande desembolsos al Estado ni comprometa su capacidad de planificación o iniciativa.

Sin embargo, el Estado ejercerá control sobre estas iniciativas a través de su política

del litoral en cuanto a la otorgación de concesiones y a los requisitos bajo los cuales ellas se otorgan.

Son ejemplo de este grupo las industrias elaboradoras de productos del mar, las estaciones de cultivo de especies marinas, los varaderos, astilleros, diques y similares.

Todas estas estructuras pertenecen a personas jurídicas o naturales que las explotan conforme a las leyes, reglamentos y usos y bajo institucionalidad característica de la industria privada.

## VI.—LAS ESTRUCTURAS COSTERAS DE BIEN PUBLICO

Bajo este rubro caen todas aquellas estructuras del litoral que se hacen necesarias debido al beneficio social que significan, pero que no son capaces de generar una rentabilidad que las haga autofinanciarse. Dentro de este grupo caen las caletas pesqueras artesanales, los muelles fiscales, las avenidas costaneras y similares.

Estas obras pasan a ser responsabilidad del Estado en el financiamiento de su construcción en razón al principio de subsidiariedad. Su mantenimiento posterior es entregado normalmente a las Municipalidades, servicios de aduana, organizaciones gremiales y similares.

La construcción de estas obras es del resorte exclusivo del Departamento de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas y su necesidad y prioridades son fijadas conforme a las solicitudes de los organismos interesados y las determinaciones de los organismos oficiales de planificación.

La generalidad de estas obras quedan normalmente fuera de todo control técnico, lo que determina su paulatino deterioro que termina por obligar a su reconstrucción periódica por falta de un mantenimiento sistemático. Esto señala la necesidad de ubicar en autoridad competente las responsabilidades del caso.

## VII.—ELEMENTOS PARA UNA POLITICA PORTUARIA

Del sucinto análisis realizado acerca de los diversos usos que se hace del litoral, resalta claramente que la utilización más importante es la de los puertos comerciales y ello hace aceptar con naturalidad que los lineamientos para el buen gobierno del litoral y sus usos queda englobado en una "Política Portuaria".

Los principales aspectos que deberá cubrir dicha política portuaria se deducen también del análisis realizado y son los que se enumeran a continuación:

- Directivas generales para la administración del litoral.
- Directivas generales para el mantenimiento de buenas condiciones ecológicas en el litoral.
- Directivas generales para la administración de las estructuras no rentables del litoral.

—Directivas generales para la administración de los puertos del país.

—Directivas generales para la coordinación entre las diversas instituciones ligadas a la actividad portuaria.

Resultara con seguridad inevitable que las proposiciones concretas para dicha política portuaria abarquen aspectos que convendra mejor incluir en las disposiciones de algun otro sector de la Política Oceanica, pero ello sera preferible a correr el riesgo de omitir algun aspecto importante, maxime cuando los organismos que elaboran la Política Oceanica tendran en su poder todos los antecedentes necesarios para corregir estas deficiencias originadas en el analisis de un solo sector.

## V II.—POLITICA PORTUARIA

Como resultado final de este estudio, se sugieren las siguientes expresiones para representar la política que gué las actividades del sector portuario:

1. —El Estado se reservará la propiedad del litoral del país, pero podra entregar su usufructo parcial en concesion a personas naturales o juridicas chilenas con el objeto de que en el construyan y operen puertos, muelles, terminales y otras obras con fines comerciales.
2. —El Estado se reservará el derecho de inspeccion de todas las concesiones que haga de porciones del litoral a fin de constatar el cumplimiento de todas las disposiciones legales vigentes en resguardo de la ecología, la prevención del contrabando, la seguridad de vidas en el mar, las disposiciones sanitarias y las disposiciones de seguridad interior del Estado.
3. —El Estado atenderá el derecho de las Regiones y de los individuos a recibir su ayuda subsidiaria para la construcción, mantenimiento y reparación de todas aquellas obras no rentables que se necesitan en el litoral para satisfacer necesidades sociales.
4. —El Estado permitira a la empresa privada la construcción y operacion de puertos, muelles y terminales marítimos, así como también la entrega a ella por parte del Estado de algunos de sus puertos, o de partes de ellos, en arriendo o concesión cuando dicha entrega convenga a los intereses del país.

5. —El Estado velará por que los puertos de su propiedad que manipulan carga general operen con igual autonomía que las empresas privadas, que tengan rendimientos compatibles con dicha autonomía, que operen bajo los esquemas de una economía social de mercado y que estén sometidos a las obligaciones de las empresas de utilidad pública.
6. —El Estado arbitrará los medios para mantener vigentes en forma permanente organismos que sean adecuados para coordinar las actividades de las diversas instituciones que conforman el Sistema Portuario Comercial.

#### IX.—BIBLIOGRAFIA

- 1) Pinochet Ugarte, Augusto, "Geopolítica", Segunda Edición, 1974.
- 2) Objetivo Nacional del Gobierno de Chile; Documento Oficial del Gobierno, diciembre de 1975.
- 3) ODEPLAN "Primer Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1975 - 1980 (Versión Preliminar).
- 4) ODEPLAN "Estrategia Nacional de Desarrollo Regional Año, 1975 - 1990" (Versión Corregida).
- 5) Díaz Albónico, Rodrigo: "El Mar en Seis Dimensiones 1976, Editorial Universitaria.
- 6) Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, "Derecho del Mar.". 1976.
- 7) Orrego Vicuna, Francisco: "Preservación del Medio Ambiente Marino", 1975. Editorial Universitaria.

