

LA MARINA MERCANTE PROSPECTIVA GEOPOLITICA

Oscar Buzeta Muñoz
Vicealmirante

A. LOS FUNDAMENTOS GEOPOLITICOS

*L*a Marina Mercante de Chile está pasando por una crisis coyuntural motivada por la necesidad de adecuarse a las exigencias de la política económica de libre mercado que ha impuesto el actual gobierno del Estado. La crisis se produce porque el mercado internacional de los fletes marítimos, siendo de por sí altamente competitivo e inestable, está además muy distorsionado y deja a las flotas mercantes *nacionales* en desventaja manifiesta para competir con buques acogidos a *banderas de conveniencia* y con flotas amparadas en muy variadas formas de proteccionismo, todo lo cual hace una ficción de la libre concurrencia.

Esta crisis naviera coyuntural que amenaza a nuestra marina mercante —una más entre las muchas que ha debido sufrir en su azarosa vida de desarrollo—, siendo Chile, como es, un país esencialmente marítimo, cae en el campo específico de la geopolítica: de su apreciación y de sus conclusiones. Porque el problema naviero para Chile excede en mucho de una visión exclusivamente económica o del interés empresarial privado. Sobre este asunto gravitan también factores estratégicos, históricos, geográficos y, en general, de seguridad nacional; de manera que estando involucradas las conclusiones de las variadas ciencias y disciplinas básicas de la geopolítica,

el problema se convierte en un asunto esencialmente pertinente a ésta. Así, la necesidad del fomento y desarrollo de la Marina Mercante de Chile debe considerarse en la prospectiva de la geopolítica.

En una nación esencialmente marítima como Chile se justifica suponer que existe una mínima conciencia marítima en su pueblo, en sus empresarios y en sus autoridades. Pero Chile es un país de contrastes. Junto al atractivo oceánico presente en su extenso e intrincado litoral se halla —y se le opone— el desafío y la atracción igualmente fuerte y justificada económicamente, de la tierra montañosa. En geopolítica, la montaña y el litoral representan dos influjos geográficos divergentes. Por ello es que en Chile estamos obligados a una permanente reiteración de la condición esencialmente marítima del país y a fundamentar continuamente, en los vaivenes políticos, el por qué nuestra nación requiere poseer, con potestad soberana, su propia marina mercante.

Chile, con toda su característica montañosa, es, internamente y para el exterior, un país marítimo; es una isla desde el punto de vista geoestratégico y geopolítico. El hecho de que el núcleo vital se haya desarrollado pegado a la cordillera y sin contacto directo con el mar ha determinado, ciertamente, una política

más terrestre que marítima, pero ello no elimina la realidad insular del país. Todos reconocen y sienten esta realidad. Pero ocurre siempre que “lo más sabido, por sabido se ignora”. Hasta ese axioma geopolítico acuñado como lema por la Liga Marítima de Chile: “El Porvenir de Chile está en el Mar”, quizá por lo reiteradamente que ha sido usado ha terminado por mirársele simplemente como un trillado *slogan*, sin racionalidad económica ni política.

A riesgo cierto de no aportar novedad al tema, pues se ha dicho y escrito mucho sobre el particular, reexaminemos someramente los fundamentos que apoyan la existencia de una marina mercante nacional proporcional al extenso litoral del país y a la magnitud de su comercio exterior.

1. El fundamento del espacio

El espacio es el factor geopolítico más importante en el desarrollo de un Estado. Su importancia es tanto económica como estratégica. Quizá si sólo la tecnología sea el único factor geopolítico que pueda parangonarse valóricamente con el espacio. Pero el espacio está allí sólo potencialmente. Para transformarlo en factor de poder útil a la seguridad y al desarrollo, es necesario entrar a ejercer un efectivo dominio sobre él y a explotarlo con medios propios o bajo control.

El espacio de un país marítimo como Chile no se limita a la tierra propiamente tal, sino que es un complejo *territorial* que incluye tierra y mar: la *tierra* propiamente tal, el *mar territorial* específico, la *zona económica exclusiva* y – más allá de ésta se extiende todavía el espacio – el *condominio marítimo universal*, que comprende los mares libres y su suelo y subsuelo marino. Es necesario compenetrarse de la ilimitada extensión de esas zonas oceánicas – sobre todo con relación a la geografía de Chile – para adquirir conciencia real del verdadero *espacio nacional* y del *condominio oceánico* que cae dentro de la responsabilidad del pueblo chileno a causa de su extenso litoral.

Chile tiene suficiente experiencia histórica sobre el resultado altamente negativo que ha tenido para su conformación territorial el hecho de que la nación ignorara la importancia que el espacio tiene por sí mismo, o que se limitara a valorarlo solamente en función de sus riquezas presumibles o conocidas. Así ocurrió con la ignorancia y menosprecio que se tuvo por la Patagonia y la consecuente falta de dominio sobre ella, para concluir en su posterior cesión pacífica a la República Argentina. Ese territorio de gran importancia geopolítica, mirado, entonces, con el conocimiento que de él se tenía en la época y con un criterio de rentabilidad comercial o de ventajas económicas comparativas para la inversión, bien podía dejárselo de lado e ignorarlo, como efectivamente así ocurrió. El tiempo ha venido a demostrar lo errado que es mirar el espacio con una visión limitada a lo coyuntural económico, y, por el contrario, lo conveniente que es apreciarlo a través del cristal geopolítico.

Toda esa experiencia valiosa debe servirnos hoy para no volver a incurrir en el mismo error y no entrar a ignorar ahora, con esa misma limitada visión, el inmenso espacio marítimo que tiene ante sí la nación chilena, con el agravante de que hoy nadie ignora las variadas riquezas que contiene el mar, su suelo y su subsuelo, y, entre éstas, la explotación del transporte marítimo.

Nuestro conocimiento del espacio geopolítico nacional debe comenzar por el entendimiento elemental de que el mar es algo diferente a la tierra, que la posesión y dominio del espacio marítimo tiene procedimientos y medios diferentes de la posesión y dominio de un espacio terrestre. Ello resulta del hecho simple de que el mar carece de fronteras naturales, de obstáculos y de posibilidades de instalar hitos limitativos; no hay una forma física de asentarse en el mar para guarnicionarlo o explotarlo, salvo, últimamente, complejas instalaciones submarinas y la instalación de plataformas de prospección y de explotación petroleras. El dominio y la explotación efectiva del espacio marítimo se ha hecho y se sigue haciendo propiamente con buques: buques de

transporte marítimo, de explotación pesquera, de investigación científica y de guerra. La expresión de quien domina y de quien ejerce soberanía se halla en la bandera que enarbolan esas naves. Para presumir de dominio de un espacio marítimo se necesita la presencia constante de naves nacionales en las actividades marítimas de ese espacio.

Todo eso es bueno tenerlo presente, pues hoy día, al influjo de lo conveniente que resulta la inversión extranjera, se tiende a creer que hay dominio, hay posesión y explotación nacional del mar cuando trozos de él se entregan a concesiones extranjeras, en similitud con la tierra, y son naves de otras naciones las que realizan su explotación. Bien mirado el hecho, ello no es así. Aunque se halle justificado por falta de capacidad nacional, por una conveniencia económica circunstancial o por cualquiera otra razón, el hecho de conceder la explotación del mar nacional a empresas extranjeras –cualesquiera que sean los tributos que paguen– significa una cesión de patrimonio y de soberanía marítima. Miremos simplemente el hecho desde la nave extranjera. Estas naves representan a una nación marítima y su incursión económica en mares extraños a su jurisdicción está mostrando una forma real de expansión hacia el océano de esa nación y una expresión verdadera de poderío marítimo. Por el contrario, el país en cuyas aguas se enseñorean económicamente naves foráneas y carecen de preeminencia sus propias naves, demuestra subdesarrollo y debilidad marítima en relación a su propio mar y no está tomando posesión y ejerciendo su dominio. Este grado de dependencia marítima del extranjero entra a afectar de un modo u otro al desarrollo integral de la economía y al desarrollo geopolítico de la nación.

La geografía le ha dado a Chile un inexcusable destino marítimo que muchas otras naciones ambicionarían. Por ello tiene la responsabilidad de enfrentar el crecimiento marítimo como parte esencial de su desarrollo; está obligado a buscar y a alcanzar una *mayoría de edad marítima*. Renunciar de alguna

manera al esfuerzo propio por una eventual conveniencia económica, entregándole la prioridad y ventajas a banderas extranjeras en la actividad marítima, carece de perspectivas y de futuro; significa en la práctica vender por un plato de lentejas esa mayoría de edad y renunciar a poseer ese poderío marítimo –parte importante del poder nacional– que le facilita la geografía. Porque, como quiera que se lo mire, el poderío marítimo no se alcanza con naves de bandera extranjera. Hoy, en una nación soberana y organizada, para nadie resulta concebible fundar su poder militar en tropas mercenarias, aunque podrá no faltar algún economista extremado que pueda hallar tentadora y *rentable* esta idea. Del mismo modo, el poderío marítimo nacional no resulta concebible integrarlo con naves mercantes o pesqueras extranjeras.

Así, la forma principal de ejercer el dominio del espacio marítimo, tanto desde el punto de vista económico como estratégico, es la ejecución *nacional* del transporte marítimo. Y nacional significa capitales y banderas nacionales.

En la concepción geopolítica (y también, por cierto en el concepto económico) las *vías de comunicación* y los *medios de transporte* son los que permiten tomar posesión, hacer uso de él y explotar el espacio geográfico, transformándolo en un espacio económico y estratégico, así en el mar como en la tierra. Pero el mar, a diferencia de la tierra, junto con ser espacio geográfico es al mismo tiempo la vía de comunicación y de transporte masivo del comercio internacional, de manera que su valor estratégico y su valor económico son inherentes al mar; están dados de partida a los países marítimos para facilitar su desarrollo. No obstante, cuando la geografía, como en el caso de Chile, presenta esa profunda antinomia entre la montaña y el mar, el hombre tiende a quedarse con la visión terrestre; halla más fácil el desafío de la montaña y prefiere horadar y aplanar la tierra para construir costosas carreteras paralelas al mar, no en complementación, como es lo deseable, sino en sustitución de la ruta marítima. Es lo que ha

ocurrido en Chile. La ruta marítima es dejada de lado, a pesar de las muy especiales características geopolíticas y geoestratégicas del país: marítimas, en su condición esencial, y de país faja, en su configuración. Estas características harían posible llegar a prescindir de la carretera longitudinal principal, pero jamás podría llegarse a prescindir de la ruta marítima para unir el territorio de uno a otro extremo y vincularlo económicamente con el resto del mundo. Sobre todo no puede prescindirse del mar para transportar ciertos productos críticos de gran volumen: los combustibles, por ejemplo, cuya falencia momentánea afectaría seriamente la actividad productiva y el bienestar nacional y hasta podría llegar a paralizar la vida económica del país. Lo mismo podría decirse de la actividad estratégica. Son, pues, esas características geopolíticas y geoestratégicas de Chile las que hacen que el transporte marítimo venga a ser un factor vital de integración del espacio geográfico.

En razón de que el *Chile económico* y el *Chile estratégico* se hallan en tal alto grado de dependencia del mar, el transporte marítimo viene a ser un verdadero *talón de Aquiles*, y éste quedaría del todo vulnerable a cualquiera acción extranjera si no se le protegiera con una marina mercante nacional capaz de garantizar, en cualquiera hipótesis de guerra o circunstancia nacional o internacional, la cohesión y unidad de su espacio.

2. La proyección geopolítica de Chile hacia el Pacífico

Esta directriz geopolítica es la más concreta y quizá la más estudiada y comprendida hasta hoy en la geopolítica nacional.

La atracción geopolítica del Océano Pacífico no puede racionalmente desconocerse en Chile; ha estado presente a lo largo de su historia. Hoy, estando ya a la vista la nueva *Era del Pacífico* en el panorama geopolítico mundial, la necesidad de *proyectar* Chile

hacia todos los contornos y áreas de este océano ha adquirido renovada importancia, mayor aún que en el siglo pasado, cuando naves y monedas chilenas circulaban por esos ámbitos.

La proyección geopolítica hacia el Pacífico adquiere sentido práctico, y no se queda en el concepto simplemente académico en la medida que Chile entre a *codominar*, junto con los otros países ribereños, la gran cuenca de este gran océano y a participar específicamente en su explotación integral. El *dominio* y la *explotación* comienzan inexcusablemente con la presencia real de la bandera de Chile, exhibida en buques de sus flotas mercantes y pesqueras nacionales.

Al respecto es útil recordar la historia. El 9 de septiembre de 1888 se concretó un auténtico acto de dominio sobre el Océano Pacífico por parte de Chile, al adquirir y tomar posesión de la Isla de Pascua a impulsos de la visión y voluntad geopolíticas del Capitán de Corbeta Policarpo Toro Hurtado.

La incorporación de esta lejana isla —y, ahora, de las 200 millas de mar que la circundan— al patrimonio territorial chileno parece hoy a nuestras generaciones un hecho natural; como si se hubiese tratado de un derecho que nos estaba dado, como si la isla nos hubiese estado destinada desde siempre. Pero no. El hecho pudo ser y no ser. Para ser debió mediar la visión geopolítica de ese capitán de la Armada. Y si no hubiese sido por esa visionaria acción, Chile tendría hoy una visión más corta, bastante mezquina, de su proyección marítima; tal como ha quedado con una dimensión geopolítica menor al descuidar y entregar desaprensivamente la Patagonia, cercenándose en parte su territorialidad bioceánica.

Estos dos hechos opuestos que nos presenta la historia: posesión de una lejana isla en el Pacífico, por un lado, y entrega de la Patagonia, por el otro, casi en el mismo momento histórico, deben invitarnos a meditar sobre el *por qué* de esta contradicción.

¿Cómo fue posible que un chileno llegara a concebir la idea de izar la bandera nacional, con plena soberanía, en esa isla tan distante de las costas chilenas, con la cual no teníamos nexo geográfico ni vínculos raciales ni históricos? ¿Por qué no ocurrió igual con la Patagonia?

La explicación la hallamos en el hecho de que Chile estaba *presente*, entonces, de muy variadas formas, en el Océano Pacífico; sobre todo, lo estaba con buques chilenos. Así, esa zona marítima era ampliamente conocida, visitada –*dominada*, en buenas cuentas– por hombres chilenos. En cambio, en el caso de la Patagonia, no obstante ser un territorio históricamente chileno, este dominio fue escaso y sin persistencia.

Estos dos hechos son significativos para entender lo que es *dominar* el espacio y *proyectarse* geopolíticamente. De estos dos hechos debemos aprender *lo que debe ser y cómo debe ser* nuestra proyección hacia el Pacífico. Y entender, más que nada, que no hay proyección oceánica sin *presencia* en el océano, y no existe otra forma de presencia en el mar que no sea con buques mercantes y pesqueros de bandera nacional.

El hecho de exhibir la bandera en aguas y costas extranjeras, enarbolada en buques mercantes y pesqueros realizando su negocio marítimo, demuestra la capacidad y verdadero poder de una nación en el ámbito marítimo; viene a demostrar una efectiva posesión y explotación económica del mar. Así, cuando España y Japón, u otros, llegan a nuestras costas y a nuestra zona económica exclusiva a hacer su negocio marítimo, es España, Japón o las otras naciones las que se están proyectando en el océano Pacífico y están ejerciendo su dominio. Asimismo, cuando naves mercantes de potencias marítimas o de banderas de conveniencia le disputan a las naves nacionales la posibilidad de transportar hasta los productos de nuestro propio comer-

cio exterior, son esos países los que realmente están haciendo uso del mar en su beneficio. Cuando, en otro ámbito, la Unión Soviética despliega hoy sus buques de guerra en casi todas las áreas marítimas del mundo, y su marina mercante interviene masivamente en la competencia de fletes fuera de la órbita de los países socialistas satélites, conquistando los fletes occidentales, y cuando sus naves científicas y pesqueras se ven en todas partes, es la Unión Soviética –potencia terrestre hasta no hace mucho– la que se ha proyectado sobre los océanos en una verdadera proyección geopolítica marítima, y la que obtiene dividendos estratégicos y económicos.

Esos países hacen toda esta proyección con esfuerzo, con sacrificios de algún orden y, más que nada, con estímulos varios para desarrollar esas actividades marítimas. Al final de cuentas –cosa de perogrullo– serán siempre los países que *invieran en el mar* los que cosecharán los frutos del negocio marítimo y recibirán del mar las riquezas que guarda.

En definitiva, la proyección geopolítica de Chile hacia el Pacífico implica el desarrollo de una marina mercante *nacional*, sin la cual no podemos soñar con poderío marítimo ni destino marítimo para Chile. La bandera nacional en los buques es indispensable en la consecución de esta gran empresa marítima. El hecho de que capitales nacionales y empresarios chilenos entren en la competencia del transporte marítimo internacional –y hasta en el cabotaje– amparados en otras banderas (o que Chile llegue al extremo de otorgar, directa o indirectamente, *bandera de conveniencia* a armadores extranjeros), puede ser, sin duda, de beneficio comercial para esos empresarios privados, pero en cada uno de estos casos la nación pierde su perspectiva marítima y queda limitada a la condición de un simple usuario mediterráneo del transporte marítimo que otras naciones le proveerán a su amaño. Así, el Estado de Chile no mejoraría ni un ápice su situación marítima.

3. El fundamento histórico y la tradición

La geopolítica se apoya, entre otras disciplinas y hechos geográficos, en la historia y en la tradición para su apreciación y conclusiones. La historia y la tradición tienen fuerza política en el desarrollo de los pueblos, como que una nación pasa a ser realmente nación y patria cuando a su gente la unen una historia y tradiciones comunes. Por eso, el fundamento histórico y la tradición marítima de Chile tienen validez para concebir la vigencia y desarrollo de una marina mercante nacional.

Debemos tener en cuenta que las grandes empresas navieras de las potencias marítimas no derivan hoy sus ventajas económicas comparativas solamente de su potencialidad económica en el mercado de fletes, sino en gran parte del hecho de tener a su haber, precisamente —además de su historia—, su tradición y experiencia en el negocio marítimo, lo que les da su eficiencia para competir, les da ese capital intangible del *know how* marítimo y eso otro que viene también del devenir histórico y de tradición, que es la *conquista* de los mercados de fletes.

La historia de la marina mercante chilena excede la centuria. Si tomamos las empresas armadoras que han perdurado manteniendo su carácter nacional, esa historia se encuentra en los cien años de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica, que llegan también a cien años si tomamos en cuenta la actividad y experiencia de las sociedades antecesoras que le dieron vida: las navieras de *Braun & Blanchard* y *Menendez Behety*.

Hay pues, en Chile, una gran tradición y experiencia naviera, que significan empresarios y tripulantes chilenos experimentados y capacitados técnicamente para mantener y acrecentar todo cuanto el desarrollo marítimo de Chile requiera en materia de transporte marítimo. Esto es más digno de valorar si aceptamos lo dicho por Hernán Godoy Urzúa, en un reciente artículo sobre *El Mar en la*

Cultura Chilena, de que “el chileno respondió más bien a los desafíos terrestres”, y que “enraizado en la tierra el chileno ha sido marino intermitente”.

En esta etapa de pleno esfuerzo por desarrollarse integralmente, Chile no puede darse el lujo de menospreciar e ignorar este patrimonio marítimo, histórico y tradicional, acumulado en base a voluntad y perseverancia y a costa de no pocos esfuerzos y sacrificios. Ha sido esto, al menos en esta actividad del transporte marítimo, un difícil triunfo del atractivo geopolítico del mar sobre la atracción atávica de la montaña, Hay, en definitiva, una cuantiosa *inversión de capitales y talentos* que no puede ser echada indiferentemente por la borda. Ello puede suceder, sin embargo, si no se sigue dando la debida protección y los estímulos a la marina mercante para que ésta siga siendo *nacional*. Porque es una realidad que todas las naciones marítimas, desde las más poderosas hasta las más débiles, les crean a sus marinas mercantes las ventajas económicas comparativas de que pudieran carecer. Hay una opinión universal, de la cual no se exime Estado alguno, de que es importante para el desarrollo de una nación tener una capacidad de transporte marítimo propio. Y conforme a ese convencimiento actúan los Estados. Chile no puede hacer menos por su marina mercante, en la cual hay ya esa gran inversión histórica y tradicional.

4. El fundamento de la seguridad nacional

El concepto de *seguridad nacional* (seguridad para el desarrollo), bastante más amplio que el de solamente *defensa nacional*, tiene que ver, de alguna manera, con todas las actividades nacionales, puesto que existe una interdependencia y correlación entre *seguridad* y *desarrollo* de una nación, especialmente si el desarrollo es tomado en su sentido integral, como no puede ser menos.

Mucho antes de que madurara intelectualmente el concepto moderno de *seguridad*

nacional para el desarrollo y entrara a divulgarse en los círculos políticos y estratégicos, Chile había ya vivido crisis de guerra y de paz, las que le habían demostrado que la marina mercante nacional era vital para la continuidad y fortalecimiento de su comercio exterior; que era indispensable para la vinculación del territorio nacional por medio del cabotaje en nuestra caprichosa geografía, y que era pieza fundamental para la capacidad estratégica de la nación en cualquier esfuerzo militar. En suma, que era inherente a la seguridad nacional la existencia de una marina mercante propia.

Una simple mirada objetiva a la estructura geográfica del país debiera bastar para comprender la dependencia del transporte marítimo que tienen en Chile la estrategia y la economía. Para ciertos materiales críticos de poco volumen puede paliarse esa dependencia marítima por medio del transporte aéreo, pero éste no puede anular al transporte marítimo ni sustituirlo eficientemente en la estrategia y en la economía, al menos todavía. Esta dependencia chilena del transporte marítimo

es un axioma geográfico que la geopolítica nacional no puede dejar de tener en cuenta. Otras naciones, con una conformación geográfica de su país más concéntrica, pueden diversificar sus transportes internos y hacia el exterior, y depender más del transporte carretero y ferroviario para el apoyo e irradiación que el núcleo vital debe dar a su *hinterland* y a sus zonas fronterizas. Pero la conformación de Chile, su relieve y su especial naturaleza geográfica, hacen muy vulnerables y limitadas sus vías férreas y carreteras.

La seguridad nacional exige estar preparados en todo para cualquiera hipótesis de guerra, sea nacional o mundial. El conflicto bélico, para el cual una nación como Chile debe estar preparada, puede ser limitado en tiempo y espacio. Puede ser muy breve: una guerra relámpago de no más de una quincena; o puede ser relativamente corto: lo que dura una estación del año. Pero también puede ser largo: lo que dura una conflagración mundial o lo que podría durar la más intrincada hipótesis de guerra nacional, con complejidades



B/M. "ACONCAGUA", DE LA CSAV.

interamericanas. Sin embargo, ningún organismo responsable de la seguridad nacional puede predecir exactamente su duración, llegar a prefijársela y encuadrar toda su estrategia y su preparación en una sola hipótesis, sin que con ello entre a comprometer seriamente la defensa del país. La seguridad exige, en todo caso, estar preparados para las peores circunstancias; aquéllas que exijan el mayor y más prolongado esfuerzo nacional.

En lo que concierne a la preparación y capacidad estratégica de transporte marítimo, afortunadamente no se presenta un verdadero dilema para Chile, entre limitarse a poseer una pequeña capacidad de transporte marítimo —supuesta para un conflicto corto— y una gran capacidad para mantener un esfuerzo bélico máximo y sostenido —supuesta para una situación de guerra prolongada—. Un conflicto corto, por muy breve que parezca inicialmente, supone de partida no sólo una concentración de fuerzas grandes para alcanzar objetivos decisivos en ese breve tiempo, sino también la concurrencia de refuerzos y apoyo logístico masivo, siguiendo una acertada aplicación del principio de *economía de fuerzas*. Si se piensa dónde deben concurrir esas fuerzas en el caso de Chile, a nadie puede caberle duda que debe haber disponible de inmediato una suficiente capacidad de transporte marítimo para servir esas necesidades militares y las económicas, que se acrecientan en caso de guerra. Por otra parte, en estos casos lo corriente es que las naciones hagan valer el principio de neutralidad o demuestren su animosidad, todo lo cual conspira para dejar dependiente de sus propios medios a la nación en conflicto. De una u otra forma, resulta que esa capacidad de transporte marítimo, necesaria para un esfuerzo bélico grande y sostenido, viene a ser sensiblemente parecida a la que se requiere para un conflicto de corta duración, y con mayor razón para una conflagración mundial.

Toda esta argumentación puede no ser suficiente para el entendimiento de algunos profanos. Ellos, entonces, deben remitirse y aceptar la experiencia y enseñanza históricas:

las que arrojan todos los conflictos externos que ha debido afrontar Chile; las de la Guerra Civil de 1891 y las que surgen de lo que debió sufrir el país en los dos conflictos mundiales, en los cuales las flotas mercantes extranjeras que servían regularmente el transporte de nuestro comercio exterior hicieron abandono de nuestras rutas para atender sus propias necesidades, dejando a Chile dependiente de su propia capacidad de transporte marítimo, con excepción de la producción minera estratégica, que era venida a buscar por las potencias interesadas.

En resumidas cuentas, a la marina mercante nacional no debe mirársele sólo en términos económicos y verla únicamente como una simple industria entregada en su desarrollo a la contingencia de las *ventajas económicas comparativas*, pues hay en Chile suficientes experiencias de guerras propias, y mundiales con neutralidad chilena, para poder concluir que su transporte marítimo no puede quedar entregado al arbitrio y conveniencias extranjeras, y que está obligado, como país marítimo que es, a mantener, por todos los medios y en todas las circunstancias, una marina mercante nacional capaz de atender eficazmente cualquiera situación de guerra. Debemos entender que el transporte marítimo en tiempo de guerra deja de ser una simple actividad económica para constituir una actividad estratégica y operativa que sirve a todo el esfuerzo bélico. Y esto es válido tanto en una hipótesis mundial como en una hipótesis nacional.

Para hacer la guerra se necesita tanques, aviones y buques de combate, con sus correspondientes medios de transporte militar que le den su movilidad y apoyo logístico. Para su adquisición en tiempo de paz nadie entra a tomar en cuenta su rentabilidad comercial, sino *solamente su necesidad*. De igual manera, la capacidad nacional de transporte marítimo, que tiene tanto valor estratégico y operativo como cualquier otro transporte militar, debe considerarse con un juicio o criterio estratégico más que económico. Se debe considerar que los buques mercantes nacionales

son parte integral del poderío marítimo y, consecuentemente, de la capacidad militar de un país marítimo. Desde el punto de vista estricto de la seguridad nacional, la marina mercante excede el concepto simple divulgado de ser una *reserva* de la Armada y debe considerársela, más propiamente, como un elemento integrante del poderío marítimo, lo cual, para los profesionales del mar y de la estrategia naval, no es ninguna novedad, pero sí deben aprenderlo los profanos.

En definitiva, en lo concerniente a transporte marítimo, Chile está condicionado por una realidad geopolítica y geoestratégica que no puede obviarse sino en función de mantener una eficiente y adecuada marina mercante nacional. Mucha gente no se ha compenetrado o simplemente olvida la realidad geográfica de Chile, que es hallarse ubicado en el extremo del mundo, sin líneas marítimas de tránsito por sus puertos, como lo estaba antes de la apertura del Canal de Panamá. Los puertos de Chile son únicamente puntos terminales de sólo algunas líneas marítimas interesadas, por excepción, en transportar la carga de nuestro comercio exterior. Hay otros países, ciertamente, menos *sensibles* que Chile a la carencia de una marina mercante nacional, debido a que se hallan ubicados geográficamente *dentro* de las rutas marítimas mundiales. Pero Chile está predestinado a no poder prescindir de una marina mercante propia, nacional en todo sentido. Este como determinismo geográfico de Chile, de darle *sentido nacional* a su marina mercante, no es una conclusión derivada de un nacionalismo chauvinista, sino del más claro dictado geopolítico y geoestratégico que tiene la nación.

5. El fundamento económico

La economía es una de las varias ciencias en que se apoya la geopolítica para obtener sus propias conclusiones. Las conclusiones geopolíticas resultan de correlacionar las conclusiones y los efectos recíprocos de varias disciplinas, principalmente las geográficas. La consideración económica no puede,

pues, estar ausente en una perspectiva geopolítica del desarrollo de una marina mercante. Pero la economía entra en esta apreciación sin ser su factor determinante, sin absolutización de ella, pues de no ser así no sería un análisis geopolítico de los problemas, sino sólo un análisis unilateral económico.

En el Chile actual, el gobierno militar ha impuesto la economía de libre mercado como el camino de solución de los problemas del subdesarrollo económico del país. El principio fundamental que rige el sistema es la *competencia*, que se estima la mejor vía de promover la eficiencia económica, y el *mercado*, que viene a ser el más sabio e imparcial instrumento regulador de la vida económica y el asignador más eficiente de los recursos productivos. Para que todo esto funcione sin distorsiones se debe aplicar también el principio de subsidiariedad del Estado en materia económica, sin el cual dejaría de ser un sistema de economía libre para derivar hacia una economía estatista, contra la cual se ha querido reaccionar.

La industria de los transportes marítimos es una actividad económica, y por lo tanto debe necesariamente encuadrarse dentro de las reglas del juego de este sistema económico. De manera que el mercado de fletes marítimos internacionales, según la política y el sistema económico nacional, queda sometido a la libre concurrencia y la marina mercante nacional debe entrar a ganar los mercados de fletes, tanto de cabotaje como internacionales, en función de su mayor eficiencia y no apoyada en medidas artificiosas proteccionistas o de auxilio económico, las que, en definitiva, representan un impuesto adicional aplicado a toda la población y que sólo conduce a premiar la ineficiencia y la incompetencia de los armadores, sin estimular su esfuerzo empresarial y superación. El objetivo perseguido con este sistema es aprovechar los fletes más bajos que pueda ofrecer el mercado de este servicio y obtener con ello beneficios económicos para el consumidor chileno, al llegarle los productos extranjeros a más bajo precio, y

para el productor nacional, dándole mayores posibilidades de entrar en la competencia mundial.

Todo ese planteamiento es inobjetable, sin duda, tanto como es inobjetable que la *competencia acarrea eficiencia*. Desde un punto de vista estrictamente económico: desde el de la *rentabilidad comercial* y el de las *ventajas económicas comparativas*, sólo convendría hacer subsistir la marina mercante nacional en la medida que existan estas condiciones. Hay de por medio, sin embargo, otras consideraciones de orden económico, propias del mercado de fletes, que no se puede desechar y es necesario confrontarlas y armonizarlas.

Primeramente —y quizá la principal consideración—, en la realidad ocurre que la libre competencia, realizada con justicia y lealtad, no es la característica del mercado marítimo, ni la ha sido a lo largo de su historia, sino, por el contrario, prevalece una gran y permanente distorsión provocada por una muy variada gama de medidas de auxilio que aplican los Estados a sus marinas mercantes, para hacerlas subsistir en el mercado. Existe, de hecho, una situación anómala, en donde el binomio *competencia-eficiencia* no se da. El principio rector que uno encuentra en este mercado es sólo *la conveniencia* de mantenerse en esta pseudo competencia, utilizando los más eficaces resortes de protección y estímulos. Existen, sí, los buques *tramp*, que no sirven líneas regulares y que entran en una libre competencia más cerca de la ortodoxa, pero ellos no son suficientes para caracterizar el mercado.

El otro punto —puede que no tenga tanta validez como el anterior— es *lo relativo* que de hecho resultan la *rentabilidad comercial* y las *ventajas económicas comparativas*, aplicadas a una marina mercante de un país subdesarrollado. Al respecto, en un análisis realizado por el Secretariado de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ha sido señalado el ejemplo significativo de la Marina Mercante noruega. En

este caso, su creación y desarrollo no se ha debido a que existiesen, en el momento, simples ventajas económicas comparativas, sino que ha respondido a otro concepto: el de *ventajas comparativas dinámicas*. Cualquier estudio que se hubiese hecho en sus comienzos habría determinado que el proyecto de crear una marina mercante por esa nación era totalmente desechable desde el punto de vista coyuntural económico. A pesar de ello, este pequeño país —tan semejante a Chile en su geografía y condición marítima esencial— logró desarrollar una próspera marina mercante nacional hasta ubicarla entre las mayores dentro de la industria naviera mundial. Es muy probable que esa condición *dinámica* para desarrollar su marina mercante haya sido dada por el factor histórico y tradicional marítimo noruego, además de su geografía.

La historia de la Marina Mercante chilena, representada por las compañías navieras ya señaladas y otras menores, arroja mucha semejanza —manteniendo las proporciones— con la experiencia noruega.

Un tercer punto a considerar es que la mayoría de las industrias de los países en desarrollo, entre las cuales está la industria naviera, son incipientes y por la misma razón de una ineficiencia relativa con respecto a las de los países desarrollados, altamente industrializados, quienes van siempre en la avanzada. Ellos tienen a su haber la experiencia acumulada y la tecnología desarrollada, y por esto mismo poseen ventajas comparativas *actuales*, además de su mayor poder económico. Pero en la industria naviera no es tanto la tecnología como la experiencia y aptitudes marítimas las que más influyen. Un buque mercante, a diferencia de los buques de guerra, puede ser adquirido por cualquier país con los últimos perfeccionamientos tecnológicos, y entrar con este equipamiento en la competencia de fletes. Si hay una industria en la cual los países del Tercer Mundo han ido avanzando en perjuicio de las potencias marítimas tradicionales, ella es la industria del transporte marítimo.

El estudio de la UNCTAD, ya mencionado, enumeró las razones de orden económico que también deberían tomarse en cuenta para apreciar la conveniencia de incrementar las marinas mercantes de los países en desarrollo. Vale la pena mencionarlas, porque ellas indican que no es suficiente el simple criterio de las *ventajas económicas comparativas*, sino que deben mediar otras consideraciones, también de orden económico, como son:

a) Evitar el colapso de los servicios de transporte marítimo, en caso de hostilidades en las cuales el país no está directamente envuelto;

b) Reducir la dependencia económica en que se encuentran frente a las potencias marítimas tradicionales;

c) Influenciar las decisiones de las Conferencias de Fletes;

d) Facilitar la integración económica regional;

e) Promover las exportaciones del país;

f) Diversificar e incrementar las condiciones de empleo; y

g) Mejorar la situación de la balanza de pagos.

Estas razones económicas consideradas por el Secretariado de la UNCTAD – salvo la letra e), que no ha sido debidamente aplicada –, se hallan ampliamente confirmadas por la experiencia de vida de nuestra marina mercante, de manera que uno no puede mirarlas como un simple enunciado especioso o especulativo, sino como una realidad económica atingente también a Chile. No se puede ignorar el hecho de que el 95% de nuestro comercio exterior se realiza por medio del transporte marítimo. No se ve, entonces, como una cosa racional que en este mercado de fletes, originado por el propio país, pudiera no estar presente su marina mercante nacional, participando en una justa proporción.

Sin embargo, no han de faltar quienes se atengan a un criterio económico purista, de estricta teoría económica, y extremen el argumento del *flete más barato*, y por esta vía lleguen hasta el límite de no justificar la existencia de una marina mercante chilena si ella no es capaz de proporcionar de manera permanente ese flete más bajo del mercado, en cuyo caso la marina mercante nacional sería una mala inversión en el plan de desarrollo del país y esos grandes capitales navieros sería preferible desviarlos a industrias de mayor rentabilidad e índice ocupacional. Es decir, no han de faltar –y de hecho no han faltado– quienes aplican a la marina mercante nacional un rígido criterio de *ventajas económicas comparativas*, dando por supuesto que no cumpliría este requisito económico. Hasta hoy, sin embargo, todo eso es una mera presunción; *no tiene una comprobación práctica*. La verdad es que las características de fuerte distorsión del mercado de fletes marítimos internacionales no permiten deducir de él una conclusión económica, sana y correcta, que permita aventurar un juicio negativo a la existencia de una marina mercante nacional, por razones de teoría económica. Un juicio de tal modo negativo para la marina mercante nacional no será legítimo hasta que no se den en el transporte marítimo internacional las condiciones efectivas de una libre concurrencia.

El criterio negativo anterior se apoya además en el supuesto de que Chile podrá contar en forma regular y continua con armadores extranjeros más eficientes y de ventajas comparativas con respecto a los de nuestra marina mercante nacional, para proveer y garantizar siempre el transporte marítimo barato que el país necesita. Esto, sin embargo, es eventual.

En definitiva, podemos afirmar con cierta propiedad que también existen consideraciones de previsión y orden económicos, que son dignas de ser tenidas en cuenta y que justifican la existencia y el fomento de una marina mercante nacional en Chile.

B. EL DESARROLLO DE LA MARINA MERCANTE NACIONAL

1. Sobre la fijación del objetivo

La *necesidad* de que exista una marina mercante nacional en Chile está demostrada por los variados fundamentos históricos, estratégicos, económicos, de seguridad nacional, geopolíticos, en general, que hemos expuesto someramente en los párrafos anteriores. A partir de esto, un plan de desarrollo de la marina mercante nacional debiera comenzar por la aceptación irrestricta de que ésta es *una necesidad* para el desarrollo integral y seguro de la nación.

Lo que sí debemos todavía entrar a definir, dentro del esquema económico de libre mercado que se implementa actualmente en el país, es *qué y cuánto* de marina mercante *propiamente chilena* satisface las exigencias de desarrollo marítimo nacional, y *cómo* podemos hacer que este desarrollo, junto con ser dinámico y sostenido, esté enmarcado dentro de la actual política general de desarrollo.

La respuesta al *qué* está claramente expresada en el carácter *nacional* que ha de tener la marina mercante en Chile, según hemos visto. Esto significa: armadores chilenos, capitales navieros mayoritariamente chilenos, buques matriculados en Chile y con dotaciones chilenas (en determinados casos, *mayoritariamente* chilenas), sometidos todos a la legislación y reglamentación chilenas. Es decir, el carácter nacional de la marina mercante significa tener naves de comercio y pesqueras que enarboles el pabellón chileno con toda propiedad, pues la bandera de Chile nunca se ha prestado para ser izada a título de *bandera de conveniencia*.

Decimos que los capitales navieros deben ser mayoritariamente chilenos, porque la inversión extranjera en la actividad marítima nacional no tiene por qué ser descartada, tal como no lo es en ninguna otra actividad económica del país. Pero esta inversión debe ser aceptada dentro de márgenes minoritarios,

para que siempre subsista el control chileno sobre la empresa. El mar no presenta esa forma definida de posesión física que se da en tierra firme, en donde las inversiones extranjeras quedan fijas al terreno y explotan un recurso o servicio natural chileno, en territorio chileno, y sobre las cuales se puede mantener absoluto control. En cambio, en la industria del transporte marítimo la inversión de capital –bastante cuantiosa, por lo demás– se hace en buques, y éstos se mueven libremente en el campo internacional, fuera del territorio, de modo que si queremos asegurar que en momentos críticos –en los cuales debemos pensar– sirvan prioritariamente al interés nacional, es conveniente retener el control chileno sobre su operación. Esta misma exigencia es válida para la composición de sus tripulaciones, siendo lo óptimo que ellas sean integradas totalmente por chilenos. No obstante, en los buques chilenos que cubren rutas internacionales puede ser aceptable un pequeño porcentaje de extranjeros en sus tripulaciones, no así en los oficiales, que deberán ser todos chilenos obligadamente. Con esto se pretende que la marina mercante nacional sirva a la finalidad de incrementar el empleo del país y para que en situaciones reales de emergencia no puedan verse comprometidas ciertas medidas de seguridad y reserva.

Ahora, determinar *cuántos* buques debe tener la marina mercante de Chile carece realmente de posibilidades de precisión. Cualquiera fijación global de tonelaje viene a ser ambigua y arbitraria: puede ser excesiva o resultar innecesariamente limitativa.

Un cálculo de la capacidad de transporte marítimo para atender probables hipótesis de guerra y una cierta especificación de buques pueden hacerse con bastante aproximación, y hasta pueden preverse las pérdidas de buques para tenerlas pensadas de antemano. La estrategia puede hacer este cálculo, y debe hacerlo. La economía, sin embargo, no está en condiciones de hacer un cálculo semejante para precisar hasta cuánto debe desarrollarse la marina mercante en contribución al crecimiento económico. En una economía libre

—contrariamente a lo que puede hacerse en una economía planificada— no puede prefijarse con fundamento a cuánto debe llegar la *producción nacional* de fletes marítimos, de una manera semejante a como se puede fijar la producción anual de cobre y puede regularse la producción de cualquiera industria terrestre en función de las previsible variaciones del mercado, reduciendo esta producción según la acumulación de *stocks*. En la industria de fletes marítimos *no se producen "stocks"*, no hay almacenamiento de fletes. Solamente se puede hablar de capacidad de transporte marítimo, la cual puede variarse en plazos no tan cortos y después de una muy compleja evaluación del mercado de fletes, del de buques y del de la construcción naval.

Así pues, no es válido prefijarse un tonelaje *económico* de marina mercante, ni como un mínimo ni como un tope de máximo rendimiento para el crecimiento nacional, porque ello depende de muchas variables imprevisibles en el corto y largo plazo, y porque, sobre todo, depende de la capacidad empresarial naviera chilena y de las facilidades concretas que se otorguen para entrar en la competencia en condiciones de igualdad. Pero una cosa es cierta: si se crean las condiciones reales propias de una libre concurrencia o se establecen condiciones de equidad en base a estímulos sanos y a la supresión de trabas artificiales, la marina mercante nacional se expandiría de inmediato a tonelajes globales superiores a aquéllos que señalan las meras necesidades de defensa nacional. Esta no es una suposición arbitrariamente optimista, sino que se desprende de una dinámica ya demostrada, confirmada en la práctica. En efecto, históricamente la marina mercante nacional ha mostrado un crecimiento espectacular en respuesta a una legislación marítima compensatoria, dictada con el objetivo del desarrollo de este sector, y, asimismo, ha resultado bastante sensible y afectada ante medidas negativas.

En resumen, puede haber un mínimo determinable por la estrategia sobre el *cuánto* de buques y de capacidad específica de trans-

porte marítimo, pero ese mínimo resulta una meta mezquina ante las perspectivas de mayor desarrollo naviero que abriría una legislación efectivamente compensatoria de las anormalidades del mercado, dictada con el objeto de proyectar realmente a Chile hacia el mar, sobre todo teniendo en cuenta su proyección geopolítica hacia el Océano Pacífico. Este océano —sin descartar la preponderancia actual del Océano Atlántico— le ofrece a Chile perspectivas marítimas ilimitadas debido a que los Estados ribereños en esta área del mundo van adquiriendo un creciente poder de consumo y de intercambio comercial.

Es, pues, con esa perspectiva mayor que debe definirse el *objetivo marítimo* de Chile y deben pensarse y proyectarse las medidas de fomento de la marina mercante nacional para que alcance un desarrollo adecuado y oportuno. Ciertamente, en estas medidas habrá de procurarse, hasta donde la soberanía de Chile y la de los otros Estados lo permita, que el mercado sirva como juez imparcial e instrumento regulador, para que el poderío marítimo de Chile sea una realidad consecuente con su geografía y su economía, sirva positivamente al desarrollo general del país y satisfaga integralmente los requerimientos geopolíticos de crecimiento nacional.

En conclusión, podemos decir que *Chile tiene el objetivo, predeterminado por razones geopolíticas y geoestratégicas, de poseer una marina mercante nacional como parte sustancial de su desarrollo geopolítico*. Que esta marina mercante debe mantener características chilenas en su constitución y control de operación. Que en su desarrollo debe aspirarse a hacerla capaz de atender integralmente el cabotaje marítimo, puesto que éste es una actividad de transporte que se realiza dentro del territorio nacional. Que en cuanto al transporte marítimo internacional, en el cual el propio comercio exterior de Chile le abre una amplia posibilidad de participación, debe haber una meta ambiciosa, no limitada, que le dé un verdadero crecimiento espacial hacia el

océano a la nación chilena. A este último respecto, si logramos buen éxito en la consecución del objetivo de desarrollo marítimo mercante, para el cual Chile posee ya la capacidad empresarial naviera, habremos hecho crecer grandemente el *espacio geopolítico nacional* en la mejor dirección que alienta la convivencia y situación internacionales, dirección que se halla libremente abierta para Chile. No hacerlo significa quedar rezagados en la historia y en el desarrollo, y debilitar la seguridad nacional.

Hay un punto todavía que es necesario tratar. Se refiere a *la necesaria conciliación de los objetivos parciales* que entran en el juego del desarrollo marítimo.

Para el planeamiento y ejecución de cualquiera política de desarrollo naviero dentro del esquema político-económico vigente deben concurrir, principalmente: *la economía*, con su teoría; *la estrategia*, con sus necesidades; y *la empresa naviera*, con sus intereses privados.

Debemos reconocer que esas tres concurrentes buscan objetivos por su cuenta, si no del todo divergentes por lo menos distintos, que sólo pueden ser conciliados a través de las medidas prácticas pragmáticas que se adopten sobre esta actividad económico-estratégica.

A la economía le interesa exclusivamente — desde el punto de vista de la teoría económica — obtener el mayor crecimiento anual del producto geográfico bruto nacional (PGB) por la vía de la mejor asignación de los recursos, siendo el mercado, en libre competencia, el que más apropiadamente puede asignarlos.

La estrategia, por su parte, no desprecia a los factores y a la teoría económica, pero no son su consideración principal. A la estrategia le interesa fundamentalmente que se acreciente el poderío marítimo en buques de bandera nacional, con todos los requisitos que esta calidad exige, hasta una capacidad tal de transporte marítimo que satisfaga tanto los

requerimientos militares específicos como aquéllos otros generales del país que le permitan fortalecer lo más posible la vida económica en tiempo de guerra, con el objeto de apoyar sólidamente el esfuerzo general bélico. Todo esto basado en el hecho concreto de que la guerra moderna es total y nacional, hallándose comprometido también, de una manera muy concreta e importante, el frente económico. La estrategia se concilia con la economía en la *economía de guerra*. Así, no hay duda que algunas aplicaciones de economía de guerra han de hacerse desde la paz.

Los armadores privados, por su lado, siguiendo los objetivos propios de la empresa privada, tienen como interés principal el que su inversión obtenga una tasa de retorno interno que sea equivalente, por lo menos, al nivel promedio que obtienen las otras alternativas de inversión que se presentan en el país. De lo contrario, el inversionista naviero preferirá desviar sus recursos hacia sectores de la economía de mayor rentabilidad. Esto sería, sin duda, de mayor provecho para el crecimiento económico del país, en concordancia con lo que dicta la fría teoría económica, pero iría en perjuicio de su desarrollo geopolítico y de su seguridad.

Pareciera, pues, no ser fácil hallar una satisfactoria conciliación cuando el economista, junto con el empresario privado, presentan una divergencia entre sus particulares objetivos y los del estratega, al cual no le preocupa la rentabilidad de la inversión sino, por sobre todo, la existencia de los medios necesarios. Tampoco parece fácil la conciliación cuando las reglas del juego, que impone la teoría económica al empresario naviero, no son generales en su medio sino unilaterales, y ponen a éste en una posición de desventaja ante los competidores extranjeros a causa de la distorsión del mercado mundial de fletes y la competencia desleal. Estas divergencias y deformaciones son las que deben ser armonizadas y corregidas con las medidas prácticas que hagan funcionar el sistema de desarrollo marítimo.

Pero, bien mirado este asunto, no tendría por qué haber contraposición en los objetivos y en los métodos para alcanzarlos, pues existe el objetivo superior común del *desarrollo marítimo mercante*, que viene a favorecer en definitiva a las tres posiciones.

En Chile hay experiencia de que todas las leyes y decretos de fomento de la marina mercante nacional han sido objeto siempre de reparos y observaciones a algunos de sus artículos, considerados vitales por alguna de las partes interesadas. Ello vendría a demostrar que no se ha llegado a un acuerdo conciliador, razonablemente aceptable para todos. La última legislación aprobada para la actividad marítima mercante nos lleva a la realidad, ciertamente no deseada, de que los armadores nacionales tienden a liquidar sus buques de bandera nacional y a operar con buques de *bandera de conveniencia*, y ya han dado pasos efectivos para ello, lo que demuestra que *esta legislación marítima debe ser todavía perfeccionada*, previendo en ella los auxilios compensatorios para poder competir en un mercado anómalo, con buques sometidos a las exigencias nacionales ya comentadas. Esta situación de la marina mercante nacional, verdaderamente crítica, deberá *volver* a ser reexaminada para corregir las disposiciones causales de esta tendencia desnacionalizadora naviera.

Ahora bien, para asegurar el buen resultado de una modificación conciliadora es necesaria la aceptación, en principio, de las reglas del juego económico que están dadas en Chile, y que responden a una economía abierta, de libre competencia, sin formas arbitrarias de protección que alimenten la ineficiencia de las empresas navieras. Al estrategia le será indiferente el procedimiento económico, siempre que conduzca a alcanzar su objetivo de contar con una adecuada marina mercante nacional, integrando el poderío marítimo. Al armador, si es realmente capaz y eficiente, deberá satisfacerle la libre competencia, supuesto, claro está, que ésta sea libre y en un mercado imparcial sin artificios desleales. A la autoridad económica, en su preocu-

pación por la regularidad y solidez del sistema, deberá serle aceptable aprobar cualquiera medida económica compensatoria y correctiva que haga operar las *reglas* en el justo medio, compense así las distorsiones del mercado y cree condiciones equitativas para el armador, que en conjunto permitan a la misma empresa naviera privada incrementar en su propio interés la capacidad de transporte marítimo nacional, más allá de los límites requeridos por la estrategia, satisfaciendo objetivos de crecimiento geopolítico del país.

En ese contexto puede darse la conciliación y el acuerdo satisfactorio para todos de una legislación que realmente fomente la marina mercante nacional, antes de que ésta entre definitivamente en un proceso de desintegración y dispersión en *banderas de conveniencia*. Debemos reconocer, por otra parte, que no siempre es debidamente comprendida la actitud del armador privado de perseguir sólo fines de lucro en su empresa. Esto, sin embargo, es lo normal en una economía de mercado, y debemos aceptarlo. Así, con flexibilidad y comprensión, se podrá concordar en las medidas más eficaces que permitan el desarrollo dinámico y sostenido de una eficiente marina mercante nacional, requerida para el crecimiento geopolítico de Chile.

2. Las medidas de desarrollo

Las medidas de desarrollo son la respuesta al *cómo* hacer que el desarrollo de la marina mercante nacional sea dinámico y sostenido, enmarcado dentro de la actual política general de desarrollo del país.

Estas medidas destinadas a obtener el crecimiento de la marina mercante nacional, debemos distinguirlas entre medidas que son *de justicia* y medidas que son, verdadera y exclusivamente, *de fomento*. Hay la tendencia a considerarlas una misma cosa, atribuyéndole carácter de fomento a medidas que son

sólo para establecer la libre competencia que exige la teoría económica. Pero cuando una actividad económica se deja sólo sometida a las simples leyes del mercado no puede decirse que haya en ello *fomento*. El fomento implica dar facilidades y crear estímulos para el desarrollo de la actividad.

Las medidas de justicia, en relación con la marina mercante nacional, son aquéllas que se adoptan para conseguir dos objetivos muy definidos:

a. Libre acceso al mercado de fletes marítimos internacionales, y

b. Igualdad real ante la ley.

Recién cuando se hayan alcanzado estos dos objetivos y la marina mercante nacional se encuentre operando en el mercado internacional en esas dos condiciones, podrá comprobarse si posee o no ventajas económicas comparativas, según la estricta teoría económica.

a. *El libre acceso al mercado y la reciprocidad*

El libre acceso al mercado de los fletes marítimos se obtiene aplicando el principio justo de *la reciprocidad*. Esta, como su nombre lo indica, es el trato igualitario que se dan dos naciones en las reglas de participación en el transporte marítimo de sus respectivos comercios exteriores. Recordemos que los tráfi- cos marítimos internacionales se hallan restringidos por una verdadera malla de *áreas de reserva de carga* establecidas por disposiciones internas de los Estados, de manera que el tratamiento igualitario permite penetrar en esas áreas de reserva de carga.

La *reserva de carga marítima* es de antigua data en la historia del comercio marítimo; fue ampliamente utilizada por las grandes potencias coloniales para resguardo y crecimiento de sus respectivas flotas mercantes, transformándose en potencias marítimas. Ha sido, a su vez, el instrumento más utilizado

por las naciones en vías de desarrollo para hacer surgir y acrecentar sus respectivas marinas mercantes. Ahora se da el caso que son las potencias marítimas tradicionales quienes discuten la aplicación de una reserva de carga, porque esta medida aplicada por las naciones del Tercer Mundo ha significado la participación masiva de sus nuevas marinas mercantes en sus propios comercios exteriores, con el consiguiente desplazamiento y pérdidas proporcionales de mercados marítimos para esas potencias navieras tradicionales.

La reserva de carga marítima ha significado para el armador nacional atar una parte del mercado sin riesgo de competencia, y –aunque ha servido para desarrollar las respectivas marinas mercantes nacionales de los países subdesarrollados, a impulso de este tipo de protección– lo ha hecho con sacrificio de la eficiencia empresarial en estas marinas incipientes, y consecuentemente con un costo adicional injustificado para el consumidor nacional y menores posibilidades para el exportador, porque los valores de los fletes marítimos de la competencia tienden a nivelarse con los más altos en estos casos de reserva de carga.

Por ello, estando ya formada la marina mercante en Chile, *debemos desechar la reserva de carga marítima* como una medida conveniente de auxilio y arbitrar otras que no sean generadoras de ineficiencia, salvo que la reserva de carga resulte de la aplicación irrestricta del principio de reciprocidad.

El principio de reciprocidad en el tráfico marítimo es una norma de aplicación relativamente reciente, que han empezado a impetrar ahora las naciones marítimas del Tercer Mundo. En la anterior estructura mundial del tráfico marítimo sólo existió el *predominio* de las potencias marítimas tradicionales, que se imponía sin transigencias ni concesiones por el mayor poder político y económico.

La reciprocidad suele ser, todavía, discutida, denegada o combatida al tratarse del



M/N "LAGO HUALAIHUE", DE EMPREMAR

transporte marítimo, pero la hallamos ampliamente establecida y aceptada en el transporte aéreo internacional; ha pasado a ser un derecho generalizado mundialmente, una norma universal que nadie osa discutir. Así, si una empresa privada o estatal desea establecer una línea aérea internacional, debe mediar una negociación entre gobiernos y llegar, por esta vía, a formalizar convenios bilaterales sobre sus frecuencias de vuelo. Esta reciprocidad aérea no implica necesariamente una *reserva* o *cuota* de carga para cada país involucrado; por el contrario, está basada en la

libre competencia, y por lo tanto obliga a ser eficientes a las empresas aéreas.

La aplicación del principio de reciprocidad al transporte marítimo internacional conllevaría también la concertación de convenios bilaterales, en igualdad de procedimiento con el transporte aéreo.

Así, la aplicación de una política marítima de reciprocidad implica una acción diplomática activa, firme y permanente, comenzando por incorporar el principio de reciprocidad

en el comercio marítimo como una norma y un objetivo de nuestra política exterior. Nuestra legislación interna marítima debe establecer que ninguna nave extranjera puede tomar carga en Chile o traerla a nuestro país, si pertenece a un Estado que no guarda reciprocidad hacia las naves de bandera chilena, sea directa o indirectamente. La misma reciprocidad debe guardarse con respecto a una eventual participación en el tráfico de cabotaje. O sea, debe existir en todo momento y circunstancia un tratamiento común a las naves de ambas partes. El acceso a Chile de los buques de *bandera de conveniencia* debiera merecer un estudio cuidadoso, al tenor de este mismo principio.

De esta manera, en virtud de la reciprocidad, Chile entraría a asegurar su acceso a los tráficos que pudieran interesarle dentro del amplio margen que le ofrece su comercio exterior, pues su participación en él, hasta hoy, no supera el 20%.

b. *La igualdad real ante la ley*

La igualdad real de nuestra marina mercante ante las leyes nacionales es otra de las condiciones de justicia y equidad que debe perfeccionarse en Chile. Pues la legislación nacional establece diferencias generalmente negativas para la industria nacional del transporte marítimo, en el tratamiento, en la tributación y en la protección arancelaria, con respecto al resto de la economía chilena, a los transportes mismos y a las naves extranjeras que puedan hacer cabotaje.

En efecto, en la economía general del país las industrias terrestres tienen a su favor al menos el arancel del 10% que deben pagar los productos importados. Aunque pequeño, este arancel es de todas formas una protección para todos los otros productos nacionales, pero no para los fletes marítimos. Por diferentes razones y mecánicas de cambio monetario, significa que la marina mercante nacional se encuentra discriminada negativamente en un 10%. En la práctica, la existencia

de un arancel del 10% determina un *cambio real* del dólar un 10% más bajo que el que existiría sin arancel, y ocurre que la marina mercante nacional vende sus productos o servicios en dólares y paga, en cambio, una parte muy importante de sus gastos en moneda nacional. La industria del transporte marítimo se diferencia de las industrias nacionales terrestres en que su actividad de producción no la realiza en territorio nacional, sino primordialmente en territorio extranjero, salvo en el cabotaje.

Otra discriminación, más patente todavía, está establecida con respecto a los transportistas de pasajeros y carga por carretera. Se refiere a la tributación y a la competencia extranjera en el cabotaje.

La ley sobre impuestos a la renta presume de derecho para todos los empresarios, personas naturales y sociedades de personas que exploten camiones destinados al transporte de carga ajena, una renta líquida imponible equivalente al 10% del valor corriente en plaza de cada camión y su respectivo remolque, semirremolque, acoplado o carro similar, determinado anualmente por el Director Nacional de Impuestos Internos. Si se aplicara hoy este mismo criterio de tributación, lo normal sería que las empresas navieras tributaran bastante menos de lo que resultan tributando en la actualidad.

Con respecto a la competencia extranjera, existe un convenio sobre transporte internacional de carga por camiones entre las naciones sudamericanas, en el cual participa Chile, que admite la llegada y operación en el país de transportistas extranjeros para la carga internacional, pero no así para transporte de carga interna, que queda reservada exclusivamente a los transportistas nacionales. En cambio, en cuanto al transporte marítimo, no existe un convenio similar y, por el contrario, las últimas disposiciones legales han dejado abierta la posibilidad para que intervengan en el cabotaje marítimo las naves extranjeras, casi sin trabas en la práctica.

El mar es una ruta nacional que posee Chile, que permite el transporte marítimo interior desde un puerto hasta otro puerto chileno. Desde Puerto Montt hasta el extremo austral y la Antártica, es el cabotaje marítimo el único medio de gran capacidad para vincular económicamente esas regiones entre sí y con el resto del país. En el sentido de este transporte interior, el mar viene a ser parte integrante del territorio nacional. Siendo así, la legislación o reglamentación que regule los transportes internos, sea que utilicen la vía carretera, férrea, aérea o marítima, debiera ser semejante en el trato con el transportista extranjero y no dar mayores derechos a la nave foránea de los que se dan a los camiones o aviones de otro país, con respecto a los medios nacionales.

El derecho a las naves extranjeras para que puedan hacer el cabotaje marítimo deja a las naves nacionales en desventaja económica, puesto que el buque chileno paga impuestos como cualquier chileno, pero la empresa extranjera que hace el cabotaje con buques extranjeros en la práctica no paga. Y lo más curioso, todavía, es que una empresa chilena paga menos impuestos si toma en arriendo un buque extranjero (en *time charter*) que si lo hace con nave propia de bandera nacional.

Creemos, pues, que hay varios puntos de la legislación que deben ser revisados para instaurar una *real* igualdad ante la ley entre los buques nacionales y los otros medios de transporte chilenos y naves extranjeras.

c. *Las medidas de fomento o de compensación económica*

Las compensaciones económicas, en la forma de bonificaciones y otros estímulos o ayudas financieras, constituyen las medidas que realmente podemos considerar de fomento. Aquellas otras medidas de acción legal y diplomática destinadas a obtener el libre acceso a los mercados de la marina mercante nacional, y su igualdad real ante la ley, no hacen más que establecer condiciones de justicia y equidad y de aproximación a una libre

conurrencia en el comercio marítimo. Ahora, con las medidas de fomento se busca asegurar que el poderío marítimo como factor importante de la seguridad nacional y del desarrollo geopolítico de la nación no sean dejados en la incertidumbre de eventuales e inconsistentes ventajas comparativas marítimas que, por lo demás, no pueden determinarse fehacientemente en la práctica del comercio naviero mundial.

Las medidas de justicia indicadas, sin ser económicas ni financieras, responden a exigencias de la moderna teoría económica y a la idea de satisfacer un objetivo específicamente económico, cual es dar equidad y eficacia al mercado para que realmente cumpla su función reguladora.

Las medidas de fomento, en cambio, siendo en su esencia económicas y financieras, se salen de la teoría estricta y responden a una finalidad fundamentalmente extraeconómica, cual es satisfacer objetivos estratégicos y geopolíticos en el campo marítimo. Pero, además, tienen la finalidad de equilibrar la situación de las naves nacionales con respecto a las naves extranjeras que gozan de protección, de franquicias y de auxilios financieros en sus respectivos países.

Excede los límites de este artículo reseñar cada una de las variadas formas de protección y de auxilios económicos que utilizan los gobiernos para favorecer a sus respectivas flotas mercantes, de donde provienen las desventajas con que deben operar las naves chilenas. Tampoco cabría dar las medidas de técnica jurídica y económica para compensarlas. Pueden, sí, ser temas de artículos separados. Lo concreto es que existen anomalías en el mercado marítimo internacional y que el gobierno de Chile carece de poderes para sanear ese mercado (como puede hacerlo, en cambio, con el mercado interno, el cual queda dentro de su jurisdicción y soberanía), salvo sanearlo en pequeña medida por la acción diplomática bilateral.

A título de ejemplo de uno de los recursos usados para abaratar los costos de operación de las flotas mercantes, podemos citar los precios de venta de los combustibles en países productores de petróleo de América Latina. En Ecuador, Perú y Argentina, los precios netos promedios de los combustibles más usados, que rigen para sus respectivas naves nacionales, son el equivalente al 30% – y en México, inferior al 20% – de los precios ofertas que rigen para las naves extranjeras. Si tomamos en cuenta el alto porcentaje de incidencia que tiene el combustible en el costo de operación de una nave mercante, comprenderemos bien la magnitud de esta bonificación, que no reciben las naves chilenas. Otros recursos utilizados por gran parte de las naciones son una forma de auxilio indirecto, bonificando a las empresas constructoras navales o dándole ayudas financieras o tributarias directas a las empresas armadoras, de todas las cuales carece la Marina Mercante de Chile, pues no se contempla ninguna en la actual legislación marítima encuadrada ahora en el sistema económico vigente.

Así las cosas, las medidas para equilibrar las condiciones de costos de operación y de competencia en el mercado de fletes marítimos escapan de la capacidad y del ámbito empresarial de los armadores. Es el Estado el único que, en este caso, tiene la capacidad para intervenir *correctivamente* en este mercado distorsionado y desigual, por la única vía de solución existente: la de *compensar*, es decir, conceder ayudas y auxilios económicos a las empresas armadoras nacionales, que contrarresten las ventajas artificiales dadas por otros Estados a las naves de sus matrículas. Esta intervención favorecedora del Estado es legítima aun dentro del sistema económico vigente, porque restablece la equidad para que la libre competencia produzca los frutos saludables que de ella se espera y el mercado actúe verdaderamente como un sano instrumento regulador de esta actividad económica. Supuesto que el Estado se abstuviera de esa intervención equitativa, ejercería el efecto de una intervención pasiva, negativa sólo para la marina mercante nacional, pues la omisión de

actuar obraría en favor de las naves extranjeras privilegiadas por sus respectivos gobiernos, ya que hoy no existe prácticamente la *reserva de carga* que protegía antes a las naves nacionales de estas arbitrariedades en la libre concurrencia. Al no haber *compensación* no habría *fomento* alguno y, de seguro, se condenaría a la extinción a la marina mercante nacional.

Esta ayuda inexcusable del Estado, sin embargo, debe someterse a ciertos condicionamientos mínimos que le den concordancia con el modelo económico: que no produzca restricciones viciosas a la libre competencia, que no provoque ineficiencia en las empresas armadoras nacionales y que sea del menor costo posible para la comunidad nacional.

Encuadrados en esos condicionamientos, parece muy razonable pensar en dos tipos de bonificación, para las cuales deberá buscarse el mecanismo de financiamiento más apropiado:

- Bonificación por tripulación chilena
- Bonificación por adquisiciones de activos navieros

La *bonificación por tripulación chilena* pretende un doble objetivo: que a las naves matriculadas en Chile les sea exigible mantener una tripulación chilena (razones de seguridad) y que esas naves queden en situación de competir con los buques de *bandera de conveniencia* (razón económica), compensando económicamente el hecho de que estos últimos buques pueden utilizar los tripulantes más *baratos* que se dan en el mundo, provenientes de países de muy bajo nivel de vida; por lo menos muy inferior al que Chile da a sus nacionales.

Los técnicos en la materia podrán estudiar y determinar cómo podría hacerse operar esta bonificación de una manera justa, que únicamente compense la diferencia de costo de un tripulante chileno y las exigencias sociales propias de Chile.

La *bonificación por la adquisición o construcción de naves que incrementen los activos navieros* responde a la necesidad geopolítica y estratégica de incentivar el crecimiento de la marina mercante nacional, hasta alcanzar una determinada capacidad de transporte marítimo y de tipos de buques que satisfagan holgadamente las exigencias de seguridad nacional, tanto militares como económicas. Esta bonificación debiera operar, en principio, hasta esos límites. Un mayor crecimiento marítimo mercante, que responda a finalidades de una mayor expansión geopolítica, debiera quedar entregado, por ahora, a la capacidad de negociación y de competencia en el mercado internacional de cada empresa armadora y al apoyo diplomático que se le preste.

Con el objeto de evitar que estas *compensaciones* dadas por el Estado sean utilizadas para encubrir o amparar incompetencias, ambas bonificaciones serían aplicables solamente a empresas navieras o armadoras de una eficiencia demostrada.

Cada empresario, por otra parte, debiera ser dejado en libertad para definir el tamaño de su empresa. Es decir, las disposiciones legales que den vida a estas bonificaciones no deberían obligar a crecer – como se imponía en legislaciones tributarias anteriores – más allá de lo que la apreciación de cada empresa considere. Estas bonificaciones operarían, en todo caso, tanto para apoyar nuevas adquisiciones que signifiquen aumento de buques y de tonelaje como para el reemplazo o renovación de naves, pues interesa muy especialmente mantener una marina mercante nacional moderna y siempre eficiente, competitiva en lo económico y útil en lo estratégico.

En resumen, una auténtica política de fomento ha de ser contraria a plantear la crisis de la marina mercante nacional, restándole el auxilio que requiere, sino que ha de estar guiada por el objetivo de hacerla subsistir en el distorsionado mercado mundial porque *se la necesita en Chile*, y, en consecuencia, debe

dársele a los armadores nacionales las bonificaciones compensatorias que los dejen habilitados para competir con sus empresas, cumpliendo sus naves las exigencias de la seguridad nacional. Porque, de no ser así, los *proteccionismos* y las ventajas de las *banderas de conveniencia*, que favorecen a los buques extranjeros, dejarán fuera de competencia a las naves nacionales y las eliminarán prácticamente de los mares. Y, de llegar esto a ocurrir, sería la mayor negación geopolítica en que se podría incurrir y un hecho desgraciado del cual sería muy difícil recuperarse, porque si hoy, cuando todavía se dispone de una marina mercante organizada y de experiencia en el negocio marítimo, resulta problemática la concurrencia nacional al mercado de fletes, comenzar mañana desde cero a reconstruirla de nuevo sería una tarea económica casi imposible... o que tomaría otros cien años.

* * *

Para finalizar, debemos expresar que no creemos haber agotado la discusión de la problemática del desarrollo marítimo mercante en Chile, aun con todo lo expuesto. Todavía quedan por discutir varios otros aspectos importantes relacionados con la marina mercante nacional, como son, por ejemplo:

- El tema siempre vigente de la carrera profesional del Oficial de Marina Mercante, su formación y la de los tripulantes.
- La organización y administración del Sistema de Desarrollo Marítimo de Chile, sobre el cual, más de una vez, se ha llegado a hablar de establecer un Ministerio especial, tal como lo tienen otros Estados. Hoy, en Chile, todo este sistema se halla disperso entre diferentes organismos del Estado y de las empresas armadoras, cuyas funciones administrativas y ejecutivas deben cumplirse coordinadamente en el común objetivo de buscar el desarrollo marítimo del país.

- Las deformaciones del comercio marítimo internacional y la forma más completa y eficaz para Chile de obviarlas, etc.

En todo caso, creemos haber aportado una visión general suficiente para la comprensión del problema de fomento de la marina mercante en Chile, en sus condicionamientos económicos, geopolíticos y estratégicos. Nos queda el convencimiento de que la legislación marítima actual todavía no arriba a una fórmula satisfactoria de solución. Cuanto se haga

para volver a revisarla y para perfeccionarla con conciencia marítima, es vital para concretar el destino de Chile en el mar. Su proyección geopolítica hacia el océano debe dejar de ser tan preponderantemente *literaria* y *académica*, para entrar en el terreno concreto de las realizaciones.

Porque, en definitiva, *el crecimiento geopolítico de Chile apunta hoy, más que ayer, sin alternativas, hacia el mar.*

