

# EL PROYECTO DE MINISTERIO DEL MAR

*Tomás Sepúlveda Whittle  
Capitán de Fragata (R)*

 El 21 de Mayo último, con ocasión de celebrarse el Día de las Glorias Navales, S. E. el Presidente de la República anunció en Valparaíso el inicio de los estudios para la creación del Ministerio del Mar, que tendría su sede en el principal puerto de la república.

El Jefe de Estado no dio más indicaciones sobre las proyecciones del organismo en ciernes, salvo que "son incalculables, porque nosotros somos un país con una costa de 4.357 kilómetros".

La declaración fue muy bien recibida por las autoridades presentes en la ceremonia, particularmente por el Comandante en Jefe de la Armada y miembro de la Junta de Gobierno, Almirante José T. Merino. Con posterioridad, el Almirante Merino declaró que se están haciendo los estudios del caso, los que tardarán unos seis meses, y que le parecía más apropiado el nombre de Ministerio de Intereses Marítimos.

## La reacción

La reacción de Valparaíso fue inmediata y entusiasta. Tanto el Intendente de la Quinta Región, y los Alcaldes de Valparaíso y de Viña del Mar, como los altos personeros de la Asociación Nacional de

Armadores, de la Cámara Marítima de Chile, de las cámaras de comercio, de los gremios marítimos y pesqueros, y de la prensa porteña, calificaron el proyecto de altamente positivo y mostraron el mayor optimismo por su pronta realización y por las perspectivas que abriría para la zona. La prensa capitalina también acogió favorablemente la iniciativa, en editoriales y en opiniones de diversas personalidades.

## La experiencia a nivel mundial

La idea de crear un Ministerio del Mar no es nueva en Chile, aunque en ningún país del mundo existe una entidad semejante. Lo más cercano a lo que se estima que comprendería el proyectado organismo, sería la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos de la República Argentina, que existiera entre 1976 y 1983.

Lo usual, en los principales países marítimos, es que las actividades navieras y las pesqueras se encuentren bajo el control de entidades gubernamentales de alto nivel, pero independientes entre sí.

Así, en Dinamarca, Japón y Noruega existen, a la vez, Ministerios de Marina Mercante y de Pesca, y en Francia e Italia, Ministerios de Marina Mercante y Direcciones de Pesca. En Estados Unidos, la Comisión Marítima Federal supervigila la

actividad de las Conferencias de fletes, mientras la Administración Marítima –ambas dependientes del Departamento de Transporte– desarrolla la política de promoción de la marina mercante y otorga los subsidios del caso. Por su parte, el Departamento de Interior se encarga de la pesca y de la industria pesquera.<sup>1</sup> En Canadá, la Comisión de Transporte –que actúa dentro del Ministerio de Transporte– regula todo el transporte bajo jurisdicción federal y cuenta, entre otros, con un Comité de transporte por agua; en cambio, la pesca y lo relacionado con el Derecho del Mar están a cargo del Ministerio de Pesquería y Océanos.

En Brasil, la Superintendencia Nacional de la Marina Mercante (SUNAMAM), entidad autónoma administrativa y financieramente, tiene como funciones: "disciplinar toda la navegación mercante brasileña (marítima, fluvial y lacustre), sea de la Unión, Estados y Municipios, sea de los particulares", así como administrar el Fondo de la Marina Mercante, destinado a proveer recursos para la ampliación y renovación de la flota y a asegurar la continuidad de producción de la industria naval, cuyo desarrollo espectacular en el último cuarto de siglo la ha colocado entre las primeras a nivel mundial. Ecuador y Perú mantienen Direcciones Generales de Intereses Marítimos, al mando de un Almirante, en el ámbito de la respectiva Armada nacional; a la vez, el Perú cuenta con un Ministerio de Pesca. En Uruguay, la Dirección de Intereses Marítimos y Fluviales es una repartición del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se preocupa principalmente de lo relacionado con el Derecho del Mar.

### El caso de Argentina

La Secretaría de Estado de Intereses Marítimos de la República Argentina, creada por decreto 520, de 1976 –modificado por decretos 848, de 1976, y 2412, de 1977– estaba radicada en el ámbito

del Ministerio de Economía y tenía la misma jerarquía que las Secretarías de Estado de Hacienda, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Transporte y Obras Públicas, de Programación y Coordinación Económica, de Comunicaciones, de Energía, de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales, y de Minería.

Se componía de las Subsecretarías de Marina Mercante y de Pesca y contaba con las siguientes direcciones: Dirección Nacional de Política de Intereses Marítimos, Dirección Nacional de Planeamiento de Intereses Marítimos, Dirección General de Coordinación, Dirección General de Administración, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Dirección General de Personal.

Competía a la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos "asistir al Ministerio de Economía en todo lo concerniente a la formulación de políticas, promoción, investigación, explotación, desarrollo, fiscalización, administración y coordinación de las actividades vinculadas a los intereses marítimos y fluviales, y de la explotación de los recursos vivos del agua, con intervención del Ministerio de Defensa –Comando en Jefe de la Armada– en los aspectos relacionados con la defensa nacional".

Al instalarse el gobierno constitucional en la República Argentina, a principios de diciembre de 1983, se puso fin a la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos. Según el Dr. Aurelio González Clement, Presidente del Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, en la introducción al anuario *Latin American Shipping/La Marina Mercante Iberoamericana*, IEMMI 1984, "Lo cierto es que se ha recuperado en el país el buen sentido de tomar al transporte como categoría única de la economía nacional, por un lado, y se ha jerarquizado a la actividad pesquera en el organigrama nacional, por el otro".

<sup>1</sup> Los estudios sobre ingeniería oceánica o sobre oceanografía se contratan, generalmente, con institutos o consultores privados o con universidades.

## Los antecedentes en Chile

En el *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, de 2 de marzo de 1971, se publicó el texto del mensaje presidencial por el cual se proponía la creación del Ministerio del Mar. En términos generales, el mensaje entregaba al Ministerio dos tipos de funciones: a) la realización de una política de fomento, conservación y protección de los recursos pesqueros, y b) la realización de una política de desarrollo del transporte marítimo y puertos.

El mensaje aclaraba, a la letra: "Cabe destacar que, en relación con estas últimas funciones, diversas disposiciones del proyecto y especialmente el inciso 2º de su artículo 1º, mantienen en toda su amplitud las atribuciones que corresponden al Ministerio de Defensa Nacional (a través de la Dirección del Litoral y Marina Mercante, el Instituto Hidrográfico y, en general, la Armada nacional), que tienen relación con las actividades marítimas. Esta reserva ha sido establecida como un medio de no interferir en aquellas actividades de las instituciones nombradas, y que están íntimamente conectadas con las necesidades de la seguridad nacional".

"Consecuente con las diferencias que existen entre las actividades pesqueras y las actividades del transporte marítimo —aunque reconociendo una estrecha vinculación entre ambas— el proyecto de ley crea, a través del artículo 3º, dos subsecretarías: la Subsecretaría de Pesquerías y la Subsecretaría de Transporte Marítimo y Puertos. De estas subsecretarías dependerán los organismos que crea el proyecto y que más adelante se mencionan".

Estos organismos eran: en la Subsecretaría de Pesca, la Dirección Nacional de Pesca, la Corporación Nacional de Pesca, el Servicio Nacional de Desarrollo Pesquero y el Instituto de Investigaciones Pesqueras, y en la Subsecretaría de Transporte Marítimo y Puertos, la Dirección Nacional de Transporte Marítimo y Puertos, como organismo de la Adminis-

tración Central, y la Corporación Nacional de Transporte Marítimo, como organismo autónomo. Además, el proyecto consultaba crear dos organismos dependientes directamente del Ministerio del Mar: la Oficina de Planificación Pesquera y de Transporte Marítimo, y el Consejo Nacional de Desarrollo Pesquero y de Transporte Marítimo, en el cual se encontrarían representados todos los sectores interesados en las actividades pesqueras y de transporte marítimo. A la vez, en la Subsecretaría de Pesquerías figuraba un Departamento de Asuntos Internacionales que, entre otras funciones, serviría de Secretaría Ejecutiva de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas del Pacífico Sur.

La Dirección Nacional de Transporte Marítimo y Puertos era definida como "el servicio público encargado de la ejecución de los planes y programas de desarrollo del transporte marítimo y puertos, especialmente en lo relativo a la orientación, dictación de normas y fiscalización de las actividades del transporte marítimo y de los servicios portuarios". Por su parte, la Corporación Nacional de Transporte Marítimo debería cumplir las funciones de "elaborar un plan integral dirigido a promover una política de desarrollo del transporte marítimo; promover el establecimiento de astilleros y la construcción de embarcaciones destinadas al transporte marítimo; coordinar el tráfico y transporte marítimo de cabotaje, de importación y exportación, en forma de conjugar armónicamente los diversos intereses económicos de la nación; estimular la promoción especializada de trabajadores para su incorporación eficiente a las diversas labores de la industria y transporte marítimos, y velar por el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de las personas que laboran en el transporte marítimo y en las actividades de construcción de barcos".

Sin embargo, al tratarse el proyecto de ley en la Comisión de Economía y Comercio del Senado, el ministro de Tierras y Colonización expresó que "el gobierno acordó no insistir en incorporar a



este proyecto de ley la parte correspondiente a transporte marítimo". Señaló que: "por esta razón, corresponderá ahora preocuparse exclusivamente de la parte de la pesquería", aunque no explicó las causas de esta decisión del Ejecutivo. (Informe de la Comisión, de 25 de agosto de 1972, *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 57a.).

En el mismo *Diario de Sesiones del Senado* se publicó el informe de la Comisión de Hacienda, de 28 de agosto de 1972, en virtud del cual el proyecto de ley establecía que "corresponderá al Ministerio del Mar dirigir, fomentar, orientar, coordinar y planificar las actividades pesqueras del país, con el objeto fundamental de aumentar la producción nacional, investigar, conservar, proteger y acrecentar la flora y fauna acuáticas, y mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas que laboran en tales actividades".

En la forma en que fue despachado el proyecto por la citada Comisión del Senado, contemplaba la creación de la Subsecretaría del Ministerio del Mar y de los siguientes organismos: la Dirección Nacional de Pesca, la Corporación Nacional de Desarrollo Pesquero y el Instituto de Investigaciones Pesqueras.

Dicho proyecto de Ministerio del Mar no llegó a ser ley de la república, pues fue rechazado por el Senado en sesión N° 60, de 30 de agosto de 1972, por 15 votos en contra, cinco a favor y dos pareos.

En la actualidad, las actividades del transporte marítimo en Chile están a cargo del Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en la parte comercial, y de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, en lo que atañe a las cuestiones técnicas y al control del personal embarcado. El Ministerio del Trabajo, a través de la Dirección General y de las inspecciones

regionales, interviene en los problemas laborales. Los asuntos relativos a la pesca se hallan encomendados a la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, y al Instituto de Fomento Pesquero.

### Opiniones divididas

A fin de allegar antecedentes para el estudio sobre la conveniencia, factibilidad y alcance del proyectado Ministerio del Mar, se realizó una encuesta entre un grupo selecto de 25 altos jefes y oficiales en retiro de las Fuerzas Armadas<sup>2</sup>, y de algunos expertos en transporte marítimo, nacionales e internacionales.

Las opiniones recogidas están divididas. A continuación se presenta una síntesis de las respuestas recibidas al cuestionario.

1. ¿Cree usted que sería útil, necesario, conveniente, establecer un Ministerio del Mar?, ¿Por qué?

La mayoría de los encuestados opinó que sí sería útil, necesario y conveniente, para reunir en una sola mano las actividades cuya promoción y supervigilancia se encuentran ahora dispersas, y para fomentar los intereses marítimos, actualmente descuidados.

Sin embargo, algunos se mostraron escépticos acerca de las posibles ventajas de crear dicho organismo, y partidarios, más bien, de fortalecer el apoyo a las actividades marítimas a través de instituir una Subsecretaría de Marina Mercante dentro del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. En cuanto a la pesca, hubo consenso en estimar que sus necesidades están bien atendidas en la actualidad, ya que cuenta con una subsecretaría propia. Se hizo presente que, mientras en Brasil la Superintendencia de

<sup>2</sup> Los miembros de la Cámara Esmeralda del Centro de ex Cadetes y Oficiales de la Armada, *Caleuche*.

la Marina Mercante tiene ingentes recursos y más de mil funcionarios, el Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre, del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, carece de suficientes atribuciones y personal.

2. *¿Qué actividades debería comprender el Ministerio del Mar?*

Los criterios varían desde "la creación de un ministerio técnico que tenga tuición sobre todo lo relacionado con las actividades del transporte marítimo y la protección, explotación e industrialización de la flora y fauna marinas", hasta quien opina que "no debe abarcar todo lo que flote".

Se propuso un organigrama que comprendería tres subsecretarías: la primera, de Pesca, de Transporte y de Infraestructura Marina, con departamentos de Biología Marina, Pesca de arrastre, Pesca artesanal, Piscicultura, Frigoríficos y Fabricación de harina de pescado; la segunda, de Marina Mercante y Transporte Multimodal; y la tercera, de Puertos, Policía Marítima, Control de vedas, Contaminación marina y astilleros.

En general, prevaleció la idea de dos subsecretarías: de Transporte Marítimo y de Recursos marinos. La primera tendría tres departamentos: según la gran mayoría, los de Marina Mercante y de Puertos o Terminales marítimos; sobre el tercer departamento, algunos opinantes se inclinaron por Construcción naval y otros por Concesiones marítimas. La segunda se dividiría, de acuerdo a varias opiniones, en Pesca, Investigación oceanográfica y Minería submarina, o Ingeniería oceánica, mientras hubo quienes agregarían Contaminación de las aguas y de las costas, y quien sería partidario de incluir también Policía marítima. Unos pocos encuestados desearían que el Ministerio del Mar se preocupara, además, de los deportes náuticos, pero otros estuvieron enfáticamente por la negativa, al estimar que "su único nexo de unión sería el agua de mar".

3. *¿Considera usted que el Ministerio del Mar debería tener su sede en Valparaíso?, ¿Por qué?*

El 40 por ciento de los encuestados estima que el Ministerio debería tener su sede en Valparaíso, por ser el puerto principal de Chile, porque ahí están la Dirección del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, la Dirección Nacional de Aduanas y la Empresa Portuaria de Chile, así como la Asociación Nacional de Armadores, la Cámara Marítima de Chile y la sede de las empresas navieras nacionales y de las agencias de naves, y porque tal medida podría conducir al renacimiento de Valparaíso, otrora la capital comercial del país, puerto que — pese a los buenos propósitos de la regionalización — pierde cada día más importancia, frente a la burocracia metropolitana. Además, varios piensan que al establecerse el Ministerio en Valparaíso, sería posible que se solucionaran los problemas del trazado ferroviario y de la ruta caminera, que están conspirando contra las comunicaciones entre el puerto y la capital.

En cambio, el 50 por ciento considera que, al igual que las demás secretarías de Estado, el Ministerio del Mar debería estar en Santiago, sede del gobierno, pues de otro modo se desvincularía del centro de toma de decisiones. Se dio como ejemplo negativo la situación de aislamiento que afectó a la Comandancia en Jefe de la Armada en la época en que fue trasladada a Valparaíso, durante la década de 1940, cuando el Comandante en Jefe pasaba la mayor parte de su tiempo "a mitad de camino". Otra respuesta hizo ver que "el Ministerio de Minería no se encuentra en Chuquibambilla ni el de Agricultura tiene su sede en Curicó o en Osorno".

El 10 por ciento restante prefirió no emitir juicio al respecto, por considerar que el asunto debe estudiarse muy bien o por estimar que, mientras por razones románticas o sentimentales el Ministerio debería quedar en Valparaíso, por motivos prácticos tendría que estar junto al gobierno.

4. *Favor de indicar cualquier comentario, información u opinión al respecto.*

Casi la mitad de las personas consultadas opinaron que la idea de crear un ministerio que se preocupara de las actividades marítimas es buena en sí, y que éste debería llamarse Ministerio de Actividades Marítimas o Ministerio de Asuntos Marítimos.

Varios encuestados manifestaron preocupación ante el riesgo de que el proyectado ministerio pudiera resultar un organismo burocrático, "un escalón de mayores tramitaciones para los asuntos marítimos", y en ese albur preferirían que se creara una Subsecretaría de Marina Mercante o de Transporte Marítimo, en el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Hasta aquí el resumen de la encuesta realizada en el curso del mes de junio de 1984.

\* \* \*

Como puede apreciarse, el tema es complejo y resulta difícil deducir conclusiones definitivas, a esta altura del partido. Habrá, pues, que esperar hasta conocer el alcance que piensa darle el gobierno al proyecto, cuyo estudio corresponde a diversos organismos de alto nivel: la Oficina Nacional de Reforma Administrativa, el Consejo Económico y Social, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), la Armada nacional y los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de Interior, entre otros, antes de ser sometido a la Comisión Legislativa de la H. Junta de Gobierno. Es decir, habrá que ir "sin prisa y sin pausa, como las estrellas".

