

POLITICA PORTUARIA^{*}

Jorge Sepúlveda Ortiz
Contraalmirante

INTRODUCCIÓN

Generalidades

La condición geográfica del país y el reconocimiento de la importancia geopolítica del Pacífico dentro del cual nuestro país y nuestras posiciones Insulares aparecen como una avanzada de la presencia de Chile hacia el Lejano Oriente, exige que participe activamente e influya en las actividades que se desarrollan en este océano. Esta situación y la consecución del Objetivo Político Nacional obligan a preparar con amplia visión las medidas de política interna necesarias para el desarrollo de una capacidad marítima nacional en la que los puertos son necesidades primarias y permanentes, tanto de la economía como de la seguridad nacional a nivel regional, nacional e internacional, dado que constituyen los centros de transferencia y enlace principal de las mercaderías que entran y salen del país por la vía marítima.

Esta condición geográfica, ya señalada, impide la concentración natural de las cargas en un solo puerto, obligando a seleccionar a varios de ellos que tengan una zona de influencia extensa para que el volumen de carga haga rentable su operación y reúnan, además, las características hidrográficas apropiadas.

Esto último no resulta fácil en un litoral como el nuestro, que presenta pocos lugares abrigados y grandes profundidades a pocos metros de la costa, lo que ha obligado y obligará en el futuro a cuantiosas inversiones para dar la seguridad que las naves requieren.

En el transcurso del presente siglo, nuestro país ha hecho esfuerzos significativos para contar con puertos adecuados y competitivos, sobre la base de inversiones del Estado.

Breve reseña histórica de los puertos nacionales

El movimiento total de carga por los puertos chilenos, al año siguiente de estallada la Guerra del Pacífico, comienza a experimentar un notable y sostenido aumento, fundamentalmente, debido a las exportaciones de salitre y a las importaciones de carbón, lo cual causa que en nuestro principal puerto, Valparaíso, los diversos muelles y espigones existentes, que sólo permitían el atraque de faluchos y embarcaciones menores, se hagan insuficientes para el embarque y desembarque de carga, hecho que motiva a las autoridades a disponer la construcción de un muelle que pudiese permitir el atraque de naves.

Dicho muelle, conocido como muelle Fiscal, fue inaugurado el año 1884, consistiendo básicamente en una estructura de fierro en forma de "L", con una capacidad de atraque de dos buques, uno por cada costado.

Luego fue Talcahuano, donde se inició el programa de construcción de la base naval y el Dique N° 1, lo que permitió la construcción de dársenas y malecones para los buques que

^{*} Conferencia dictada por el autor en el Seminario de Administración Portuaria, organizado por el Instituto del Mar de Valparaíso, Chile, el 17 de octubre de 1936.

se sometían a reparaciones, y que ocasionalmente eran empleados para carga y descarga de naves comerciales.

Después, en 1903, se inicia la construcción del puerto de San Antonio.

Posteriormente, debido a la necesidad de ampliar la incipiente infraestructura portuaria de Valparaíso y brindar paralelamente una adecuada protección a este puerto tantas veces testigo de innumerables desastres y naufragios, el 7 de septiembre de 1910, víspera del centenario de nuestra independencia nacional, se resuelve, después de múltiples estudios que abarcan un período de cerca de dos décadas, construir el que será el futuro puerto de Valparaíso, basándose en el proyecto de Levéque y Guérard.

Los trabajos fueron iniciados el 6 de octubre de 1912, a cargo de la firma Pearson and Sons Ltda., entregándose al servicio la obra portuaria, pese a que aún no estaba completamente lista, el año 1924.

Poco después, el año 1927, son iniciados los trabajos en Iquique y Constitución. Los de este último nunca pudieron terminarse por haberse embancado la dársena proyectada.

En las décadas de los años treinta y cuarenta se continúa con Antofagasta, Puerto Montt, Punta Arenas y Puerto Chacabuco, dejando para los años cincuenta y sesenta la construcción en Coquimbo, Talcahuano, Arica y San Vicente. Sin perjuicio de estas importantes y costosas obras del Estado, las empresas privadas y fiscales explotadoras de yacimientos minerales de cobre, fierro, carbón, petróleo y de procesos industriales de salitre, acero, electricidad, etc., ejecutan durante el presente siglo grandes inversiones en muelles especializados de carga y descarga.

ANTECEDENTES SOBRE LA OPERACIÓN DE LOS PUERTOS CHILENOS ANTES DE 1973

Antes de 1973 los principales puertos chilenos (Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, San Vicente, Puerto Montt, Puerto Chacabuco y Punta Arenas) eran operados y administrados por la Empresa Portuaria de Chile, entidad que se regía por su ley orgánica aprobada por el D.F.L. N° 290, de 1960, y que tenía su propio personal para cumplir las funciones que eran realizadas en los recintos, y muelles de su propiedad.

Paralelamente existía el personal marítimo (estibadores, marineros de bahía, empleados de bahía, cuidadores y otros), personal que poseía matrícula otorgada por la Autoridad Marítima, cuyas funciones las cumplía a bordo de las naves.

En el aspecto laboral existía una descoordinación de horarios de trabajo entre los trabajadores portuarios y los trabajadores marítimos, y sólo se faenaba durante el día, con un máximo de 12 horas. Ello afectaba el rendimiento portuario, con el consiguiente aumento del costo operacional, por la sobreestadía a que se veían obligadas las naves, atochando de carga los puertos y haciéndolos insuficiente.

Por el D.L N° 163, de diciembre de 1973, se facultó a la entonces Dirección del Litoral y Marina Mercante para organizar y racionalizar las actividades marítimas y portuarias, otorgándole a la Autoridad Marítima un rol importante en materias de índole laboral, tendiente a racionalizar las faenas en los puertos.

Como consecuencia de esta nueva normativa jurídica, la Autoridad Marítima pudo dictar resoluciones sobre aspectos laborales. Entre otros, los concernientes a jornadas o turnos de trabajo que aún permanecen vigentes.

Con fecha 15 de febrero de 1978 es promulgado el D.S. N° 91, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica de la Empresa Portuaria de Chile, aprobado por el D.F.L. N° 290, de 1960, cuyo artículo 4 establece que el objetivo principal de la Empresa será la explotación, administración y conservación de los puertos de la república, y por tanto ella constituirá la Autoridad Portuaria. Con tal fin operará en los puertos de Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Puerto Montt; Puerto Chacabuco y Punta Arenas, y en los demás puertos que determine el Presidente de la República a propuesta de su director, exceptuándose los puertos de carácter exclusivamente militar y las secciones que tengan esa misma calidad.

Asimismo, en mayo de 1978 se promulgó la nueva Ley de Navegación, lo que permitió posteriormente que a la armada, a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, se le otorgaran mayores responsabilidades en el ámbito de los intereses marítimos, iniciándose así una nueva concepción sobre transporte marítimo, puertos y trabajo marítimo-portuario.

Breve análisis de la Ley N° 18.042

Con la intención de modernizar el sistema portuario nacional se promulgó la Ley N° 18.042, de fecha 15 de octubre de 1981, que creó la Corporación Nacional Portuaria.

Los puntos más importantes que contiene el texto de dicha ley son los siguientes:

Autoriza al Estado para desarrollar actividades empresariales de orden portuario. Para este efecto, crea la Corporación Nacional Portuaria, persona jurídica de derecho, público, con patrimonio propio y domicilio en la ciudad de Valparaíso, que se relaciona con el Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Características de la Corporación que se crea:

1. El objetivo único será constituir con el Fisco Sociedades Anónimas Portuarias, las que no pueden ser más de 10, y ejercer en ellas sus derechos de socia.
2. Será administrada y dirigida por un Consejo de cinco miembros: Ministerio de Transporte, Armada, D.G.T.M. y M.M., Ministerio de Economía y Ministerio de Obras Públicas.
3. Su patrimonio será el de la actual EMPORCHI.
4. Las diez Sociedades Anónimas Portuarias sólo pueden administrar los puertos; en ningún caso podrán hacer la transferencia, porteo o almacenaje de mercaderías.
5. La Corporación será la continuadora legal de la EMPORCHI.
6. Tanto el personal de la Corporación como el de las Sociedades Anónimas que se crean, quedará afecto a la legislación laboral común.
7. El actual personal de la EMPORCHI que no sea contratado en la Corporación ni en las Sociedades Anónimas, cesa en sus funciones, pudiendo jubilar o recibir indemnizaciones de seis meses.
8. Las normas de la Ley N° 18.042/81 no serán aplicables a las secciones de los puertos que tengan carácter militar.

Tal como se ha comentado, la Ley N° 18.042 dispuso la formación de Sociedades Anónimas Portuarias con el único objeto de administrar la infraestructura de los principales puertos nacionales, facultándolas para entregar determinados servicios (transferencia,

porteo y almacenaje de las cargas), como asimismo otorgar concesiones portuarias al sector privado.

Si bien es cierto que con esta ley se pretendía, entre otros aspectos, terminar con la exclusividad de la EMPORCHI en la actividad portuaria y otorgar flexibilidad en la administración de los puertos, respecto de sus políticas comerciales y tarifarias, con el fin de hacerlos más ágiles y competitivos, diversas razones de orden económico, social, político y otras, que serán analizadas más adelante, postergaron su aplicación, al no representar beneficios para el país.

Al respecto, la armada planteó en su oportunidad, al Ejecutivo y Ministerios respectivos, la necesidad de derogar la Ley N° 18.042 y recomendó la redacción de un texto legal sustitutivo, entregando un anteproyecto de ley confeccionado por la armada, el que se halla en estudio en el Ejecutivo.

Los puntos más importantes que contiene el señalado anteproyecto son los siguientes:

El objeto, principal de la EMPORCHI es la operación, explotación, administración y conservación de los puertos de Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, San Vicente, Puerto Montt, Puerto Chacabuco y Punta Arenas, y los demás que determine el Presidente de la República, a propuesta del Consejo Superior de la Empresa.

Se autoriza al Estado para desarrollar y participar en las correspondientes actividades empresariales.

Se exceptúan de la ley los puertos de carácter exclusivamente militar, las secciones de puertos que tengan esa calidad y las instalaciones particulares explotadas por las empresas propietarias o concesionarias de ellas.

La EMPORCHI podrá dar en concesión los bienes portuarios, excepto los sitios de atraque, previa autorización del Consejo Superior.

Para el otorgamiento de concesiones, se libera al Presidente de la República, trasladando esta facultad al Consejo Superior.

Además, se precisa que las licitaciones deben ser públicas y se excluye categóricamente a los extranjeros para participar en dichas licitaciones.

Se elimina el concepto de Autoridad Portuaria, que se prestaba para interpretaciones erróneas.

Determina que el representante de la EMPORCHI es su director.

Crea un Consejo Superior para administrar la EMPORCHI, fijando su conformación.

El Consejo Superior estará integrado por un representante del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, un representante de la Armada de Chile, un representante de la D.G.T.M. y M.M., un representante del Ministerio de Obras Públicas, un representante de los trabajadores de la EMPORCHI, un representante de la Cámara Marítima de Chile, A.G., y un representante de la Cámara Aduanera.

Fija atribuciones del Consejo Superior.

Traspasa las funciones del director al Consejo Superior.

Crea los Consejos Locales Portuarios, como organismos que apoyan la administración de los puertos.

Fija atribuciones de los Consejos Locales Portuarios.

Establece la forma en que se contratará al personal de la EMPORCHI, de acuerdo a la legislación laboral vigente.

Mantiene los derechos adquiridos por los trabajadores de la EMPORCHI.

Las razones invocadas por la Institución para solicitar la derogación de la Ley N° 18.042 fueron planteadas atendiendo los aspectos indicados a continuación.

Aspectos de oportunidad

La crisis provocada por la recesión mundial, que afectó significativamente a la economía de nuestro país, indujo a las autoridades a adoptar una serie de medidas que en cierto modo se tradujeron en una actitud más ponderada en materias económicas.

El impacto económico que tienen para el país todas las medidas que se relacionan con la actividad naviera son de tal trascendencia que prácticamente todas las leyes promulgadas sobre la materia han sido posteriormente analizadas directamente por los afectados, con un criterio diferente de aquel con que se veían al momento de dictarse.

Se concuerda en que el esquema portuario establecido por la Ley N° 18.042 puede ser bueno; sin embargo, no se tiene la absoluta certeza de ello. En cambio, existe la certeza de que los cambios que se le introduzcan al modelo actualmente vigente podrán ser trascendentales y de insospechadas consecuencias, por lo que pareció prudente suspender las medidas innovadoras, hasta que la real recuperación económica, que se espera, se encuentre plenamente consolidada.

Aspectos económicos

La armada sostuvo que el proceso de traspaso de la Empresa Portuaria de Chile a la Corporación Nacional Portuaria significaba un gasto fiscal extraordinario del orden de los 500 millones de pesos, cuyo mayor porcentaje correspondía a desahucio e indemnizaciones.

Según antecedentes que obran en nuestro poder, la EMPORCHI entrega importantes aportes al Fisco, lo que indica que no habría razón para cambiar el esquema vigente sin correr riesgos de pérdidas que sólo gravarían al Estado, sin claros beneficios. Se tiene conocimiento de que la EMPORCHI ha sido capaz de mantener el nivel de aportes al Fisco, debido al hecho que, manejando integralmente la gestión de los puertos nacionales, ha podido compensar las pérdidas de aquellos poco rentables con los mayores ingresos que generan los que arrojan ganancias, tales como los de la zona central, que han evidenciado un *peak* en las exportaciones de fruta, a pesar del sismo que afectó a los puertos de Valparaíso y San Antonio.

En Chile, el sector privado hasta ahora no se ha mostrado medianamente interesado en construir nuevos puertos alternativos para competir con la EMPORCHI.

Aspectos de seguridad

Dada la importancia estratégica de los puertos, éstos deben ser adecuadamente habilitados en tiempos de paz, para servir a propósitos que satisfagan eventuales operaciones bélicas, lo que evidentemente se logra más fácilmente si dependen del Estado, sin injerencia de particulares. Lo anterior es también válido para el caso de la operación de ellos.

En la mayoría de los casos, para la actividad similar prima en el empresario particular el interés económico, mientras que para el Estado prima el interés de la comunidad. Tales actitudes, que son consubstanciales a la esencia de uno y de otro, hacen especialmente delicada la situación de los puertos extremos del país, donde, a pesar de que la Ley de la Corporación Portuaria permite su licitación sólo a personas chilenas, pudiera llegar a ocurrir que los intereses económicos en juego fueran opuestos o, cuando menos, no favorables a los intereses nacionales.

De otro lado, con mayor o menor énfasis, los últimos Gobiernos han desarrollado mecanismos orientados a crear polos de atracción en las zonas extremas del país, con el propósito, evidentemente geopolítico, de fortalecer las zonas limítrofes más delicadas y expuestas.

CAPACIDAD PORTUARIA ACTUAL

Se puede definir la capacidad portuaria como el conjunto de condiciones de un puerto que le permiten atender a un cierto número de naves y manipular determinadas cantidades de carga, con mayor o menor eficiencia. Las condiciones son su infraestructura y equipamiento, y la capacidad portuaria la da el máximo de toneladas movilizables en un año.

Uno de los factores de gran incidencia en la determinación de la capacidad anual de un puerto es el número de sitios útiles.

Al respecto, y como es de todos sabido, los puertos de Valparaíso y San Antonio sufrieron daños considerables por efecto del sismo del 3 de marzo de 1985. Las instalaciones portuarias resultaron afectadas, produciéndose grietas e inclinaciones de los muelles hacia delante, lo que también afectó a las grúas instaladas en los mismos. A pesar de las consecuencias sufridas, la eficiencia del trabajo portuario se ha mantenido en un alto nivel, dadas las diversas acciones e iniciativas tomadas por la EMPORCHI.

Estos puertos, junto con Quintero, son los más importantes terminales que manipulan comercio marítimo para los principales centros de producción y consumo de la Quinta Región, del Área Metropolitana de Santiago y de partes importantes de las Regiones Cuarta, Sexta y Séptima.

Los puertos de Valparaíso y San Antonio movilizaron alrededor de 4 millones de toneladas el año 1985, lo que representa una parte importante del volumen total de carga movilizada en todos los puertos del país. En el primer semestre de este año ambos puertos han movilizado sobre los dos millones de toneladas. Por su importancia para la economía nacional, es imperativo que estos puertos estén provistos con la capacidad para atender la demanda de comercio marítimo lo antes posible.

Al respecto, la modernización del puerto de Valparaíso, eliminándose bodegas y extendiéndose los centros de carga, junto con la instalación de una grúa especial para el manejo de contenedores, le ha dado características distintas a estas instalaciones portuarias, que ven día a día incrementarse la cantidad de tráfico contenerizado que pasa por sus instalaciones.

La racionalización portuaria y la competencia entre operadores ha eliminado muchas de las antiguas deficiencias y reducido los costos de manipulación.

El Supremo Gobierno, a través del documento denominado "Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social" complementado por el "Programa de Desarrollo del Estado de Chile 1983-1989", determinó un claro objetivo respecto del sistema portuario nacional,

cual es el de desarrollar una infraestructura portuaria al servicio de la actividad marítima, adecuada no solo a la carga y a los centros nacionales de producción y consumo, sino también en aquellos centros de países vecinos, para los que nuestros puertos ofrecen una situación geográfica ventajosa.

Para cumplir con este objetivo se dictó la Ley N° 18.042, que por las razones ya analizadas resultó de difícil aplicación.

No obstante lo anterior, se ha producido un cambio importante en las operaciones portuarias, debido a diversas medidas adoptadas por la Dirección de la Empresa Portuaria de Chile. Ello se ha traducido en una mayor eficiencia operativa, por lo que puede aseverarse que el modelo portuario que se está utilizando en la actualidad ha dado resultados satisfactorios. Este modelo o esquema portuario es el mismo que existía antes de la promulgación de la Ley N° 18.042, con la única excepción, con la que la armada concuerda, respecto de la participación del sector privado en algunas actividades y prestación de servicios en los puertos.

Aparte de los puertos comerciales de propiedad del Estado (EMPORCHI), que movilizan el 46% del tonelaje total de las cargas de cabotaje y de comercio exterior, existen aquellos puertos, muelles y terminales marítimos que pertenecen a otras empresas del Estado, destinados a la manipulación de cargas específicas, tales como mineral de fierro, piedra caliza, carbón de piedra, petróleo y sus productos y similares. Existen también aquellos puertos privados que se dedican a la manipulación de cargas específicas o a carga general. Estos puertos y terminales marítimos movilizan el 54% del tonelaje total anual, incidiendo en gran forma en este porcentaje el tonelaje movilizado por los puertos de Huasco, Guacolda, Quintero-Ventanas, Guayacán, Lirquén, Guarello y Clarencia.

La condición común de todas estas instalaciones portuarias es que son rentables a sus dueños, esto es, producen o son capaces de producir utilidades compatibles con la magnitud de los capitales comprometidos en ellas.

Los capitales representados por los puertos comerciales han sido aportados por el Estado, en su gran mayoría. Parte del equipamiento de los puertos de la EMPORCHI ha sido financiado con los ingresos propios de la Empresa.

Los capitales de los puertos del carbón, caliza, mineral de fierro y otros, han sido aportados en algunos casos por empresas del Estado y en otros por el sector privado.

También tiene una gran importancia en nuestro país la existencia de los puertos pesqueros, ubicados principalmente en la zona norte (Arica, Iquique) y en la zona sur (San Vicente-Talcahuano), que son las zonas donde se desarrolla mayoritariamente esta actividad. Las zonas central y austral han tenido un escaso y bajo desarrollo, pero se espera que en el futuro experimenten un alza.

El puerto pesquero es una zona industrial en la que se descarga, se elabora, se distribuye y se comercializan los productos del mar, y en la que se efectúan los trabajos de mantenimiento de esta flota. Así pues, un puerto pesquero no sólo forma parte de la industria pesquera sino que también del sistema de transporte del país, y por tanto un puerto de este tipo, moderno, es un elemento importante para el desarrollo de dicha industria.

En este sentido, la armada siempre ha estado apoyando la iniciativa del sector privado para la instalación de industrias pesqueras, entregando la responsabilidad de la construcción de la infraestructura de pesca a dicho sector. Para ejemplificar, se puede citar el caso de la

instalación en Calderilla de la industria pesquera Sociedad Pesquera Playa Blanca Ltda. Se autorizó la iniciación de las actividades pesqueras de esta sociedad, de capital sudafricano, con la anuencia de la armada. La Empresa opera en base a un buque-fábrica harinero y congelador que se convirtió en artefacto naval, transformándolo en pontón-fábrica flotante. Este pontón se alimenta de capturas provenientes tanto de pesqueros propios como de compra a pescadores artesanales de la región. Cuenta además con un complejo terrestre con una planta conservera, almacenamiento en frío y apoyo. Esta inversión privada extranjera generó una cantidad importante de empleos.

La armada siembre apoyará inversiones y acciones como la ya comentada, en especial el desarrollo de nuevas pesquerías en lugares diferentes de los caladeros tradicionales, por el efecto geopolítico de ocupación del territorio marítimo nacional y de regionalización; estas actividades darán origen a una zona industrial en la que el puerto pesquero constituye el motor principal en el desarrollo de la actividad pesquera industrial.

Todo este estado de cosas hace necesario tener presente, en la elaboración de una política portuaria nacional, dos conceptos muy importantes y que se relacionan entre sí: éstos son el de Autoridad Portuaria y el de Complejo Portuario.

El concepto de Autoridad Portuaria, como organismo coordinador de las instituciones participantes del sistema portuario comercial, es inexistente en nuestro país. En la actualidad tenemos puertos o terminales marítimos dependientes de:

- La EMPORCHI;
- Empresas autónomas del Estado; y;
- Empresas privadas.

De otra parte, en el Sistema Portuario Nacional tienen injerencia diversos Ministerios, los que prestan los servicios siguientes:

- Ministerio de Defensa:
 - Cartografía náutica;
 - Señalización marítima;
 - Practicaje - pilotaje;
 - Policía marítima.
- Ministerio de Transporte:
 - Asignación de sitios;
 - Almacenaje;
 - Servicios;
 - Porteo (EMPORCHI);
 - Transporte marítimo (comercial);
 - Transporte terrestre.
- Ministerio de Hacienda:
 - Aforo aduanero.
- Ministerio de Agricultura:
 - Control fitosanitario.

- Ministerio de Obras Públicas:
 - Construcción de obras portuarias; y
 - Dragado de puertos.
- Empresa privada:
 - Remolcadores;
 - Estiba y Desestiba;
 - Porteo;
 - Transferencia;
 - Lanchaje;
 - Muellaje;
 - Servicios;
 - Transporte terrestre, etc.

De lo expuesto anteriormente se deriva, a nuestro juicio, la necesidad de nominar una Autoridad que con el título de Autoridad Portuaria Nacional Comercial organice, controle y coordine todo lo relacionado con esta importante actividad marítima, cuya importancia y trascendencia la consideramos vital, pues de ella, como ya lo hemos dicho, depende la supervivencia y futuro desarrollo de nuestro país.

Si a lo señalado agregamos el horizonte promisor que en la actualidad no sólo estamos visualizando sino palpando, relativo a la actividad pesquera nacional en aumento creciente año a año, no es aventurado decir que ello motivará en el corto plazo necesidad de fomentar, apoyar e incentivar—por parte del Estado— la construcción de puertos pesqueros, con el fin de facilitar todas aquellas operaciones destinadas a la industrialización y comercialización del producto pesquero, como también a brindar un adecuado servicio de apoyo y asimismo de seguridad y protección a nuestra flota pesquera, patrimonio nacional que con sus cubiertas, sumadas a las de nuestra flota mercante, contribuyen a proyectar más allá de nuestras fronteras el pabellón nacional.

La armada está convencida de que la mejor Autoridad Portuaria Nacional Comercial y Pesquera, capaz de abarcar todo el ámbito de actividades ya señalado, no es otra que la persona que asuma como futuro Ministro de Intereses Marítimos, siempre que se entienda por tales: "todas aquellas actividades que de una u otra manera están relacionadas al conocimiento, uso y explotación del mar, de su suelo y subsuelo, como también del litoral, ya sea en nuestro territorio marítimo como fuera de éste, dentro de la concepción del Derecho del Mar".

Con tan variadas y disímiles actividades relacionadas con el quehacer marítimo, no hay duda alguna que deben estar centralizadas y dirigidas por una misma Autoridad que las coordine y armonice a través de sus Secretarios Regionales Ministeriales.

Para que un puerto sirva efectivamente a la economía de un país, se requiere que toda la actividad comercial, industrial y portuaria fluya a través de un sistema armónico y equilibrado que le sirva realmente al programa económico que se trace. De allí que los diferentes países del mundo hayan creado estructuras de administración portuaria que son organismos oficiales especializados, con atribuciones generales para coordinar la política portuaria a nivel nacional y ejercer su función de Autoridad Portuaria. Para que esta Autoridad tenga el peso para los fines ya señalados, deberá depender del Ministerio de

Intereses Marítimos, en la forma de una Dirección Nacional de Puertos donde se radicará la Autoridad Portuaria de Chile.

El concepto de complejo portuario corresponde prácticamente a una racionalización de la actividad portuaria, considerando la proximidad entre puertos de una misma región, las facilidades portuarias existentes como asimismo la disponibilidad y eficiencia de servicios carreteros y ferroviarios que son usados para el transporte terrestre de las cargas que entran y salen por lo vía marítima.

En la determinación de complejos portuarios, tales como Antofagasta-Mejillones, Valparaíso-San Antonio, San Vicente-Bahía Concepción, Puerto Montt-Chiloé, Punta Arenas-Natales, hay que tener presente el *hinterland* o influencia del sistema portuario en la región, que en muchos casos incluso ha alcanzado a las provincias de países cercanos a nuestras fronteras.

EL DESAFIO DEL SIGLO XXI

En el pasado los puertos obtenían bajos rendimientos de productividad, porque la carga a movilizar era pequeña, de tamaño irregular, y el equipo de manipuleo inadecuado y buques y medios de transporte terrestre llegaban al puerto sin una mayor programación ni aviso. El proceso, generalmente, era con uso intensivo de mano de obra y una fuerza laboral mal organizada, en la que los buques permanecían bastante tiempo ociosos.

Hoy en día se ha conseguido un notable mejoramiento en la productividad, a través de la contenerización. Sin embargo, esta tecnología ha alterado en forma significativa el rol del puerto, convirtiéndolo básicamente en un punto de transferencia del sistema total de transporte (un punto de tránsito, en lugar de destino).

En los años recientes los sistemas portuarios y la industria marítima de transporte han producido cambios y desafíos verdaderamente trascendentales, como consecuencia de cambios ambientales, regulaciones internacionales, adelantos en la ingeniería naval, cambios significativos en el precio de los combustibles, déficit de intercambio comercial entre países y cambios en la economía mundial, lo que ha producido efectos importantes sobre los puertos, que han debido modernizarse y desarrollarse para atender la demanda del transporte multimodal y la contenerización que, no sólo requiere más espacio en los centros de carga sino una modernización de todo el proceso documental relacionado con el comercio exterior, diseñando un sistema aduanero expedito para nacionalizar la carga que ingresa por los puertos.

Chile ha enfrentado este desafío de la modernización y avance tecnológico producido en el transporte marítimo. Nuestro país aparece entre los dos únicos países sudamericanos, entre 60 países, con movimiento de contenedores; el otro es Brasil.

La ubicación de terminales para manejo de contenedores se ha concentrado en Valparaíso. Ello en razón fundamental de las inversiones que se hallaban en ejecución allí antes del sismo del 3 de marzo de 1985, y debido a la existencia de servicios de apoyo en el puerto y su entorno, para la operación de carga contenerizada.

Para enfrentar las futuras demandas de los puertos afectados por el mencionado sismo se está avanzando en la ejecución de estudios técnicos y obras físicas para materializar lo que se ha denominado Plan de Restauración inmediata, cuyas obras tienen el carácter de definitivas.

Estas obras contemplan:

En Valparaíso

- Reconstrucción de la costanera.
- Rehabilitación del muelle Barón.
- Investigación de las condiciones naturales del sitio 3 con vistas a su reconstrucción definitiva en el corto plazo.

En San Antonio

- Construcción del muelle norte, para graneles sólidos.
- Construcción del terminal para graneles líquidos, con muelle tipo Dolphin, en el ex sitio 2.
- Reconstrucción del sitio 3.
- Aparcamiento y empalme con acceso vial al recinto portuario.
- Instalación de vías férreas para grúas en el sitio 4.

Una vez superada esta situación y restaurada la capacidad portuaria en ambos puertos, el interés del país deberá volcarse hacia dos áreas geográficas nacionales, que por su condición insular no pueden estar al margen de nuestra proyección marítima; ellas son Punta Arenas e isla de Pascua.

Punta Arenas es sin duda, el puerto más importante de la zona austral del continente, y constituye el establecimiento de apoyo natural a la navegación interoceánica del estrecho de Magallanes y del cabo de Hornos, a la vez que sirve de punto de partida y de apoyo logístico a las expediciones antárticas y a la mayoría de los viajes de investigación científica y de turismo nacionales y de otras banderas, y de una gran actividad pesquera futura.

Anualmente navegan por el estrecho más de mil buques mercantes; de ellos, alrededor de doscientos recalán al puerto, sin considerar el movimiento regional de varias naves de menor tonelaje. Todo este tráfico marítimo requiere la pronta materialización del proyecto del nuevo puerto comercial de Punta Arenas, de tal forma que sea un terminal capaz de ofrecer toda clase de servicios al tráfico marítimo que surque el extremo del Cono Sur.

Junto a esta obra será necesario desarrollar la infraestructura privada capaz de satisfacer las demandas de aprovisionamiento de naves, de modo que puedan ofrecer productos variados, en cantidad suficiente y calidad acorde con los patrones internacionales.

Isla de Pascua, por su parte, es un centro de interés científico mundial debido a la cultura peculiar que desarrolló en el pasado, contando con una riqueza arqueológica que atrae a investigadores y turistas de todo el orbe.

Su población de aproximadamente 2.000 personas orienta principalmente sus actividades al turismo, pesca y agricultura, contando con una infraestructura básica bastante completa; paradójicamente, esta isla no posee un muelle al que pueda atracarse una nave mayor.

El flujo de turistas ha disminuido durante los últimos cinco años a cifras inferiores al 40% del movimiento de 1979, por lo que la principal fuente laboral de la población se ha visto seriamente afectada, produciéndose una orientación hacia el sector pesquero de altamar, en que la captura del atún puede abrir promisorias perspectivas para su comercialización en el continente, siempre que se inviertan recursos para el equipamiento a flote y se desarrolle una pequeña industria de congelados en tierra.

Mucho se habla del exitoso transporte aéreo a Oceanía, pasando a reabastecerse de combustible en Mataverí; pero se olvida que ese combustible debe ser transportado por mar.

El terminal de combustibles líquidos no es seguro en forma permanente, debido a que no es protegido del oleaje y del viento, que cambia de dirección e intensidad irregularmente.

Es necesario, por tanto, evitar las pérdidas de tiempo, que son a su vez pérdidas económicas, en espera a que las condiciones climáticas mejoren para realizar una faena. Ello se evitará con la construcción de un puerto.

De aquí, entonces, podemos deducir el doble impacto que provocará en la economía local la construcción de un muelle para buques de mediano tonelaje, es decir, una reducción en el costo de vida y la posibilidad de transportar productos del mar industrializados en viajes regulares al centro del país o hacia mercados Internacionales.

Si se considera la existencia de recursos minerales en áreas oceánicas cercanas a la isla de Pascua, en la zona declarada patrimonio común de la Humanidad, su explotación a futuro necesariamente habrá de requerir de un puerto de apoyo, que naturalmente debería estar en sus proximidades, constituyéndose nuestra posesión insular como la más adecuada, con el consiguiente progreso que lleva aparejado.

CONCLUSIONES

Para que un Sistema de transporte cumpla su función, se necesita a lo menos de:

- dos estaciones marítimas de transferencia de carga;
- una vía de comunicación marítima segura que las una;
- una nave apropiada a la carga a transportar;
- los usuarios.

De los cuatro factores enunciados no hay duda que el que mayor incidencia tendrá en la marcha, eficiencia y rendimiento del sistema será el que se relaciona con las estaciones marítimas de transferencia de carga, fundamentalmente debido a que según sean sus características geográficas, hidrográficas, de apoyo, de infraestructura, tipo de administración, disciplina laboral, coordinación con el servicio de aduanas, etc., puede pasar a constituirse o no en el "cuello de botella del sistema.

La aseveración anterior nos demuestra el rol fundamental que juegan los puertos o terminales marítimos, como estaciones de transferencia de carga dentro de un sistema de transporte marítimo, ya que es fácilmente deducible que el nivel de eficiencia y rendimiento de éstos contribuirá a determinar, casi directamente y en una gran medida la de todo el sistema.

Estamos convencidos, pues, que los puertos o terminales marítimos constituyen una de las piezas claves y de mayor importancia dentro de lo que se podría catalogar como la infraestructura principal del sistema de transporte marítimo, como también que entre los puertos, las naves y los usuarios hay una total correspondencia y relación, lo que motiva que normalmente el desarrollo de los primeros origina como efecto colateral el de los segundos, y viceversa.

Si sumamos a lo anterior las características geográficas de nuestro país y su posición relativa con respecto a los de Sudamérica, Cuenca del Pacífico y resto de los países del mundo, y nuestra historia, que nos señalan como un país esencialmente marítimo o

dependiente del mar, se comprenderá por qué el Estado se ha estado abocando desde comienzos de siglo a invertir ingentes sumas de dinero para materializar importantes obras portuarias a lo largo del territorio nacional, destinadas fundamentalmente a dar un servicio que consideramos vital, por estar ligado íntimamente a la supervivencia del país.

Todo lo expresado son algunos de los factores por los cuales la armada estima que los principales puertos comerciales del país deben continuar siendo administrados por el Estado; y específicamente por la EMPORCHI, entidad que a lo fecha ha recibido el más amplio reconocimiento de sus usuarios, tanto nacionales como extranjeros, por la eficiencia demostrada en la operación y atención de naves, en especial en los puertos de mayor movimiento. Lo anterior, sin perjuicio que el sector privado interesado pueda invertir en otras instalaciones portuarias de uso público o privado, sujeto a normas muy claras que contemplen el más irrestricto resguardo del derecho de propiedad y las exigencias que el Estado pueda hacer en términos de seguridad nacional y de conveniencia para los intereses del país.

Teniendo en mente los desafíos y exigencias del siglo XXI, previendo ya las tendencias de la nueva tecnología marítima, se deberán diseñar infraestructuras portuarias y equipos de una manera tal, que sirvan mejor a las necesidades del transporte marítimo y terrestre. Así, los planes de desarrollo deben incluir los caminos y las vías férreas que canalicen la carga principal hacia y desde el área de influencia de los puertos. Asimismo, deben considerarse el tamaño futuro de las naves y la tecnología para el manejo de la carga. La duplicidad de capacidades portuarias especializadas deberá ser evitada, ya que la situación económica del país hace poco aconsejable la competencia entre puertos próximos, lo que podría conducir a un injustificable derroche de los escasos recursos públicos y privados. Los puertos cercanos entre sí y de una misma región deben ser considerados como uno solo desde el punto de vista del comercio marítimo internacional.

