

EL TERRITORIO OCEANICO DE CHILE Y EL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL*

Jorge Martínez Busch
Almirante

*C*onsidero un alto honor poder cerrar este seminario, en donde ha sido relacionado el territorio oceánico de Chile con el desarrollo económico nacional. Es siempre un desafío estar presente en estas actividades que, bajo el ámbito académico, esta vez desarrolla la institución conjuntamente con la Universidad Marítima, permitiendo intercambiar ideas que, de una u otra manera, en el futuro harán posible iniciar los pasos necesarios que permitan para Chile en el siglo XXI la ocupación efectiva de este territorio oceánico.

La calidad y el conocimiento de las materias con que los diferentes expositores han expresado sus ideas y antecedentes dan fuerza a esta apreciación. En sus exposiciones, combinándose la experiencia con la práctica, han mostrado la existencia real de acciones que entrelazan el esfuerzo de autoridades y empresarios para iniciar esta ocupación.

Desde el descubrimiento de Chile, su condición geográfica ha dejado en evidencia que es un país esencialmente marítimo. La realidad de este concepto es, desde luego, de geografía, de ubicación en el continente, y de su posición privilegiada, al tener la llave de los estrechos y pasos marítimos que hacen posible la unión de los océanos Pacífico y Atlántico en el extremo austral de América. Sin embargo, cuando hablamos de país esencialmente marítimo no ob-

servamos que el territorio terrestre sobre el cual se asienta su organización política esté ordenada para sacar ventajas de su condición marítima.

Al estudiar la conformación organizacional que se le dio a la administración, inicialmente provisoria, como lo fue durante el descubrimiento y la conquista y, posteriormente, estable y permanente como lo fue en la colonia, observaremos que lo marítimo sólo se relacionó con las vías de comunicaciones y, en mucho menor proporción, con la construcción de buques y de embarcaciones menores. Esta carencia de una visión marítima para organizar la administración del territorio sólo es mejorada algo desde el momento en que la República nace a la vida independiente y se organiza como un Estado libre, bajo la dirección geopolítica que le da a ella O'Higgins. Sin embargo, esta visión, en donde el mar adquiere su dimensión real como medio de desarrollo económico, como lo es constituir una vía de comunicación, se pierde en el transcurso de los años de anarquía que siguen a la abdicación de O'Higgins.

Es importante recordar que hay dos hechos que ocurren en torno a la utilización del mar y que van a abrir el desarrollo de Chile hacia el mundo contemporáneo en esa época; me refiero primero a la obtención del control del mar que desarrolla la naciente Marina de

* Discurso pronunciado por el Sr. Comandante en Jefe de la Armada, Almirante don Jorge Martínez Busch, el 28 de mayo de 1993, con motivo de la clausura del seminario "El territorio oceánico de Chile y el desarrollo económico nacional", desarrollado en Valparaíso por la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de la Armada de Chile y por la Universidad Marítima de Chile.

Guerra, especialmente la Escuadra Nacional. Esto permite realizar la Expedición Libertadora del Perú, con lo cual desaparece una amenaza directa a las comunicaciones marítimas, representada por las fuerzas navales españolas sobre el flanco de la principal línea de comunicaciones marítimas que se proyecta al hemisferio norte a través de la costa chilena occidental de América, que permitió en la década de los años 30, 40 y 50 del siglo pasado establecer un activo comercio con los nuevos espacios ocupados por Estados Unidos de América en su costa oeste y en el creciente comercio de la costa norte del Pacífico americano con las riberas asiáticas.

El segundo hecho está constituido por los decretos que permitieron abrir los puertos chilenos al libre comercio con todas las naciones del mundo, lo que hizo posible llenar de mástiles nuestras bahías y fondeaderos con las banderas de las principales potencias marítimas de la época. Pero sólo será con Diego Portales cuando concurre la conjunción de fuerzas que significa tener una Marina de Guerra y una Marina Mercante, expresión de poder que facilitó realizar el comercio exterior por la vía marítima con la propia bandera, disputando esta actividad de igual a igual con las demás potencias marítimas.

A través del fuerte sentido de la importancia de la actividad marítima lograda al obtenerse bienestar y riquezas en el uso real del mar, es donde mejor se aprecia el sentido práctico que tiene la concepción marítima reflejada en el pensamiento de Diego Portales. La influencia de este pensamiento en la organización del Estado, que dicho estadista instituye, no se manifestará notoriamente en organismos ni entidades públicas, sino por intermedio del incentivo al comercio y al transporte que los privados, en forma creciente, desarrollarán en los decenios posteriores y que el mal entendido espíritu americanista vendrá definitivamente a sepultar al aceptarse la guerra con España.

Curiosamente, ni con el éxito de la Guerra del Pacífico, como tampoco con el extraordinario impacto que significó para el desarrollo económico del país la incorporación de los territorios ricos en salitre, se pudo conformar una organización del Estado que realmente uniera la realidad geográfica con el instrumento administrativo apropiado que hiciera eficiente el manejo del espacio marítimo.

Por otra parte, es evidente que en la historia de la organización del Estado de Chile se observa la presencia permanente de conductores que, con mayor o menor intensidad y con cierta periodicidad, trataron de llevar a la pobla-

ción a que mirara el mar como un real espacio de crecimiento y desarrollo personal y colectivo. Este esfuerzo, en el presente siglo, en muchas ocasiones fue minimizado por la urgente necesidad de reordenar y de recrear las bases económicas del país, antes de pasar a otro estado del desarrollo, como son los intereses marítimos y su efecto en el total de la economía y potencial nacional. Se da aquí una constante económica de la mayor importancia, que señala que en los incrementos de los intereses marítimos corresponde siempre un sostenido y alto desarrollo económico general del Estado. Esta relación directa se observa también en los períodos en que decrece o se detiene este desarrollo.

Sin embargo, en estas ideas debemos movernos con trazos generales que no necesariamente reflejarán exactamente las realidades contemporáneas correspondientes a cada momento histórico que es analizado. Pareciera que sí ha habido una constante cuando, en los ciclos de prosperidad y riqueza de nuestra historia, han concurrido la visión del conductor del Estado con el esfuerzo privado. Es así que cuando junto a los códigos de comercio y a las leyes y reglamentos relacionados con la industria pesquera, astilleros, construcción y operación de puertos, han interactuado también capitales y empresas privadas y el Estado ha tenido un auge y crecimiento notable, hecho que fácilmente se puede observar si representamos los altos y bajos del desarrollo general de Chile a través de su vida independiente mediante una curva senoidal. Se podrá observar que en esos tiempos la curva general del crecimiento ha estado siempre en los niveles relativos más altos posibles.

El problema está, entonces, en preguntarse si un país esencialmente marítimo debe tener un Estado organizado bajo esta visión. Me permito recordar que me refiero al Estado en su concepción geopolítica, es decir, como la organización superior que se da el hombre para alcanzar el mayor bien común general, sobre la base de organizar, disponiendo en la mejor forma posible la administración de los tres elementos constitutivos de éste, como lo son la existencia de un territorio terrestre, de una población o grupo humano asentado sobre este territorio y que se gobierna con una expresión soberana, como resultado de ser un pueblo libre y cuyo grado mayor de esta libertad se encuentra definido por su soberanía.

Si aceptamos que en el hemisferio sur la realidad es el mar y si somos consecuentes con esta idea, un Estado esencialmente marítimo tiene que incorporar a su organización esa

realidad, y entonces, bajo el punto de vista oceanopolítico aparece como lógico que el territorio oceánico sea parte de este Estado marítimo.

El problema debe ser planteado en torno a la forma de organizar la administración de este Estado marítimo. A lo menos pueden ser identificados dos criterios para buscar esta organización. Uno, conocido por nuestra opinión pública, centrado en torno a un ente especial, independiente, que coordine con mayor o menor amplitud el accionar de los diferentes ministerios y reparticiones públicas sobre uno o más aspectos de los intereses marítimos. Esto puede tener la forma de un Ministerio del Mar o de un Consejo Administrador. Así podemos estimar como válida esta idea en la línea del criterio de buscar la solución en la modificación de la organización estatal. Sobre este particular, en el mundo hay Estados que han seguido este camino con un grado relativo de eficacia para la administración de estos espacios, camino que aún no es visualizado como realmente eficiente. El otro criterio para resolver la mejor forma de administrar un Estado marítimo se aparta de la modificación organizacional, para centrarse en la operatividad e interrelación de todas las personas y entes que cubren la conducción y la administración del Estado, haciendo concurrir estos esfuerzos en una integración a los procesos de desarrollo que ejecutan los entes estatales y particulares. Para esto, el requisito básico es el establecimiento de un amplio grado de libertad para todos los actores de este proceso. Es este criterio funcional el que se está tratando de buscar cuando se plantea la necesidad de impulsar la conciencia marítima y realizar los esfuerzos para incrementarla. Aquí se trata de que todo el sistema organizacional del Estado sea marítimo y no sólo una parte de él. Para lo anterior se requiere establecer la coordinación entre los diferentes elementos que en ella intervienen, por la vía de la visión de conjunto que tienen que contener las leyes, los reglamentos y normas de relación que establezca ese mismo Estado. Se busca así que la nación, cuerpo espiritual y valórico que se caracteriza por la cohesión de cada persona identificada con ella, se una con el resto de las personas que la integran, teniendo presente el mar y la importancia decisiva que éste tiene para su bienestar, para su seguridad y para su progreso.

La aparición de un Chile como Estado marítimo para el siglo XXI será una necesaria y quizá una ineludible formulación; entonces el problema girará en qué formas deben ser administrados los recursos que se originen de este

desarrollo marítimo y cómo, a su vez, hacer posible mantener este desarrollo.

Llegamos así a la necesidad de tomar el viejo dilema de seguridad y desarrollo y su relación con los términos de crecimiento y permanencia del Estado en el tiempo y plantearlo frente al siglo XXI. Pero ahora, cuando llevamos estos términos a la existencia de un Estado marítimo, el problema se complica porque hay que considerar una importante, aunque no nueva, relación entre ellos. La complicación se origina en que está incorporada la característica física del territorio oceánico.

En general, a "seguridad" y "desarrollo"—que son términos correspondientes a la concepción geopolítica del Estado y que tienen por propósito establecer cuántos de los recursos humanos, financieros y materiales son dedicados a uno y a otro término, bajo qué reglas se establece la asignación de ellos y cómo se determina quienes participan en esta administración—debe agregarse ahora los términos "desarrollo sostenible" y "desarrollo sustentable en el tiempo".

Ya no se trata entonces de un problema de resolver cuántos recursos dedicar a seguridad y cuántos a desarrollo dentro del momento geopolítico que vive un Estado. Se trata ahora de que el Estado marítimo se encuentra con la característica que su territorio oceánico es una masa viva, deteriorable, que se agota con el tiempo, difícil de recuperar y realmente limitada, sin que importe mucho en este espacio la mayor o menor superficie a que se esté refiriendo cuando es analizada como masa viva. Esta realidad agrega una dimensión dramática a los conceptos de "desarrollo sostenible" y de "desarrollo sustentable en el tiempo" del territorio oceánico. El problema, fundamentalmente, pasa por los recursos disponibles.

Ahora el concepto de "seguridad" recibe un componente, que aunque siempre estuvo presente, hoy pasa a ser casi decisivo para permitir un "desarrollo sostenible en el tiempo" si la asignación de recursos en el concepto "seguridad" no se hace bajo normas de protección, cuidados, preservación y recuperación del medio en donde son aplicados dichos recursos. Estamos en presencia de un problema complejo y de vastas interrelaciones con la organización de un Estado marítimo, ya que por su condición misma de tener territorio oceánico, al cuidado de la tierra debe agregar ahora el cuidado de los espacios marítimos.

"Desarrollo sustentable" en el espacio marítimo implica que por cada unidad de capital monetario que se invierta en él deberá considerarse que una parte de dicha unidad deberá ser

gastada en hacer que el "desarrollo sostenible" no rompa la cadena productiva del territorio oceánico, haciendo así temporal y ocasional este mismo desarrollo. Está claro que lo que se pretende es que el desarrollo sea sostenido permanentemente y no desaparezca en un corto tiempo. Este es el alcance del concepto de "seguridad" en relación con el territorio oceánico. Por supuesto que no sólo hay que considerar la unidad de capital monetario, sino también el humano y material, pues hay que adquirir conciencia que la seguridad ecológica, ésta es la verdadera conceptualización de seguridad en torno al "desarrollo sustentable", va a requerir cada vez de más personas altamente preparadas, equipos y sistemas complejos para controlar el efecto de este desarrollo.

La relación general entre seguridad y desarrollo se complica porque en el Estado marítimo el desarrollo sostenible implica una interrelación con los otros Estados marítimos del mundo. En el análisis de esta idea nos encontramos cerrando un círculo, el cual se va a juntar en el propósito final de seguridad y desarrollo, cual es la permanencia o pervivencia del Estado en el tiempo.

Por definición, el conjunto de normas básicas de relación entre los Estados lo constituye el derecho internacional en general, en nuestro caso el derecho internacional marítimo en particular. Si nos hemos planteado que el siglo XXI es el siglo del Pacífico, es necesario percibir que el derecho internacional marítimo va a adquirir una relevancia fundamental. Me atrevería a decir que, por la enorme complejidad de los temas que cada vez más está abarcando este derecho internacional marítimo, el resto del derecho internacional general avanzará con una velocidad mucho más lenta que el vertiginoso avance que experimentará el derecho del mar.

La necesaria comprensión de la importancia del derecho internacional marítimo pasa por dos vectores de cruce en las relaciones futuras entre los Estados del mundo frente al próximo

siglo XXI; uno será el vector demográfico, señalado como el aumento constante y permanente de la población mundial y la consiguiente demanda de alimentación que esta bomba humana demandará, en donde la búsqueda de las proteínas marinas será de primordial importancia. Luego, la pesca y las áreas de la alta mar ricas en ella o susceptibles de ser cultivadas como tales, serán de una definida categoría de objetivos político-estratégicos de importancia vital para los Estados marítimos. El otro vector será la aceptación o rechazo a cualquier limitación en el concepto de la libertad de los mares y su efecto en el alta mar. Esto hará posible prever conflictos que, de una u otra manera, afectarán la seguridad de los Estados ribereños. Nuestro territorio oceánico no escapa a estas situaciones, especialmente por la naturaleza jurídica de estos espacios, en donde se articulan los efectos prácticos de uso y explotación, correspondientes al Mar Territorial, Mar Patrimonial y Mar Presencial.

Este seminario, entre sus muchas ventajas, tiene una particularidad que a mi juicio le concede un extraordinario valor, cual es la de unir e integrar a los chilenos, no sólo por la representatividad de los asistentes, amplia y variada, sino porque los textos de las exposiciones hacen posible la publicación de un documento que tiene que llegar a todos los ámbitos de la sociedad y que debe resultar de gran utilidad para la Universidad. Así, quisiera sugerir que la idea final sea buscar, a través del estudio de la ciencia política, una consecuencia entre un país marítimo y el Estado organizado para este país marítimo.

El siglo XXI tiene trazado un proceso que debe llevar a este Estado marítimo; a la conciencia marítima debe seguirle la visión y actitud oceanopolítica de toda la nación y a esta visión debe corresponder la creación de una estructura orgánica de un Estado marítimo en donde el territorio oceánico sea su real espacio de crecimiento y desarrollo.

