

# NECESIDAD DE UNA VISION SISTEMICA PARA EL ESTUDIO DE LAS CIUDADES - PUERTO

*Jorge Martínez Busch*  
*Almirante*  
*Comandante en Jefe de la Armada*

## INTRODUCCION

La apreciación oceanopolítica de Chile llevó a plantear, en su oportunidad, que el territorio continental, nuestra larga franja de tierra ubicada entre la Cordillera de los Andes y el Océano Pacífico, era la frontera Oriental del territorio oceánico de Chile, y que el espacio marítimo así limitado encerraba la verdadera zona corazón del Estado, zona que debía considerarse como el real espacio de desarrollo y crecimiento para el Chile del siglo XXI. En este territorio oceánico, a su vez, se encuentran tres espacios marítimos que se diferencian entre sí por ser de concepciones jurídicas de distinta naturaleza y alcances en cuanto a las potestades y a las soberanías que Chile ejerce en ellos.

Bajo el punto de vista espacial, estas concepciones se refieren al mar territorial, mar patrimonial o actual Zona Económica Exclusiva y el mar presencial; este último, como la altamar más allá de las 200 millas que delimitan la Z.E.E.

Pero la apreciación oceanopolítica fue más allá y estableció que al territorio oceánico lo seguía el triángulo polinésico y a éste el espacio de desarrollo exterior, entendiéndose por este último, todas las tierras y los estados que existen desde Nueva Zelandia por el sur-oeste hasta la costa de Alaska por el noroeste. Así se conforma un arco cuyo centro está en el Chile Central y que toca a toda la costa de lo que hoy día llamamos el Asia Pacífico.

El desarrollo posterior de estas visiones ha llevado a que, de una actividad de mediana intensidad de todos los organismos de nuestra sociedad, sean estos estatales o privados, se haya pasado a una intensa actividad materializada en, no sólo en la creación de empresas conjuntas con capitales y personas de diferentes países del

Sur-este asiático, sino que también como actor importante al concretarse acciones tales como el ingreso de Chile a la APEC, su posible ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la asistencia y participación en múltiples foros y reuniones, ya sea como observador o como expositor e incluso el haber sido recibido como observador en lo que se llama el Grupo Naval del Pacífico Occidental, entre otras agrupaciones y actividades.

Es decir, la apreciación oceanopolítica que en su oportunidad se planteó nos ha permitido visualizar una ordenada progresión hacia este enorme mundo del Pacífico que, frente a nosotros, se abre promisorio.

Es dentro de esta visión en donde debe inscribirse la realización de este Seminario Internacional sobre el Desarrollo Integrado de Ciudades-Puertos, en donde concurren las felices iniciativas que la Universidad Marítima de Chile, la Empresa Portuaria de Chile y la Agrupación de Ciudades-Puertos de Chile acordaron realizar.

Esta iniciativa ha dejado en evidencia la necesidad de tener una Visión Sistémica para el estudio de estos problemas. Es así como concluyo, a guisa de introducción, que la Apreciación Oceanopolítica anterior debe ser complementada, partiendo de la posición central que en ella tiene la frontera continental de Chile, frontera en donde se sitúan las ciudades-puertos objeto de nuestro análisis.

## **EL ESPACIO ORIENTAL COMO FRONTERA CONTINENTAL**

Dos características diferencian a este espacio si se compara con el territorio oceánico. La primera es su condición de estar bajo la más plena y completa soberanía, lo que confiere sentido abso-

luto al poder del estado que se ubica en esos espacios terrestres. Aquí no hay soberanías relativas condicionadas por el Derecho Internacional o disminuidas por el Derecho Internacional Marítimo. Sin embargo, en el territorio oceánico sí hay esta soberanía relativa, como ya se ha comentado. Y la segunda característica especial, es la necesidad permanente de interactuar con los vecinos territoriales. Un estado marítimo a diferencia del puramente terrestre, tiene mayor libertad para actuar o no con un vecino que esté en las otras costas del mar que él enfrenta, de manera tal que la decisión de relacionarse no estará sujeta a las presiones directas que se reciben en el límite político internacional, como es el caso de los vecinos terrestres.

Esto hace inevitable sostener que por la dinámica propia del desarrollo y crecimiento del comercio mundial y la focalización creciente de mercados potenciales en el Pacífico, se busque acceder a las riberas opuestas desde las tierras que conforman la Frontera Continental por las vías más cortas posibles. Esta búsqueda es legítima si se concibe a los Estados ubicados al oriente de esta frontera como entes vivos que están desarrollando permanentemente sus propias actividades vitales para su crecimiento.

El interland del Cono Sur que comprende al sur del Brasil, Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia y Perú está en este caso. En esta situación, la frontera continental de Chile no puede quedarse estática ya que si así fuera, quedaría expuesta a presiones crecientes que se traducirían en pérdidas de oportunidades para todos los actores interesados, sean estos públicos o privados, nacionales o internacionales.

La frontera continental se aprecia crecientemente dinámica, siendo este dinamismo materializado por la calidad del accionar de las ciudades-puertos, lugares que en la frontera continental constituyen los fusibles del sistema de intercambio que concreta esta atracción hacia los mercados y espacios del Pacífico.

La apreciación oceanopolítica se perfecciona entonces en definir a la frontera continental de Chile como un espacio crecientemente dinámico que debe conducirse para gravitar como factor de desarrollo del interland del Cono Sur. Como se podrá apreciar, esta frontera es un espacio y no una línea como la que define el límite político internacional.

Pero este dinamismo no debe entenderse sólo en el sentido de permitir el paso al Pacífico. También debe considerarse como proveniente del Asia Pacífico para ocupar los espacios de comercio que se originan en los mercados del interland del Cono Sur ya mencionados.

## **LA CONDUCCION DE LA DINAMICA DE LA FRONTERA CONTINENTAL**

Estos antecedentes hacen plantear, también como un accionar perfectamente válido y legítimo, el establecer por nuestra parte alguna forma de conducción o canalización de esta dinámica.

Para lo anterior, este accionar debe basarse en la concepción de un gran sistema de intercambios integrados, conformado a lo menos por los siguientes elementos; una voluntad política para actuar en ellos, un comercio en desarrollo, un subsistema de transporte terrestre, un sistema aduanero integrado, una red de vías terrestres expeditas, un subsistema de ciudades-puertos y un subsistema de transporte marítimo seguro, rápido y eficiente en el embarque y en el desembarque de las cargas que fluyen en ambos sentidos; del occidente al oriente y viceversa.

Pero de acuerdo a la definición conceptual de la frontera continental, para que este gran sistema sea viable debe conjugarse en términos de soberanías y de estados, y por lo tanto, debe plantearse a lo menos como un sistema que involucre los siguientes conceptos:

- a.- Un sistema de igualdad de oportunidades tanto para el usuario local como para el usuario exterior y en donde la competencia sea en un marco legal determinado.
- b.- Una concepción de tributos en donde se aplique la proporcionalidad para el uso y mantenimiento de caminos y obras de arte que conforman las redes camineras que cruzan los territorios intermedios.
- c.- Un esquema de protección de la calidad de vida del espacio local que se cruce y en donde la protección al medio ambiente sea prioritaria.
- d.- Un ordenado y oportuno acceso al medio final del transporte marítimo y en donde el orden y la precedencia no sufran cambios que favorezcan más a unos que a otros, y a su vez, un seguro y eficiente sistema de terminales marítimos que aseguren el ingreso expedito al interior del continente sudamericano; y
- e.- Que la fuerza laboral local no sea sometida a presiones, ni su composición sea alterada por agentes ajenos al propio mercado laboral.

Sobre la base de los planteamientos realizados se estima que es posible conducir y canalizar esta dinámica. Así se permitiría estructurar un accionar coordinado al tenerse una visión global de este proceso, teniendo en mente que en esta dinámica, el subsistema de la ciudad-puerto se constituye en el fusible en donde de la mayor o menor eficiencia de ella, dependerá toda la velocidad de flujo del sistema principal.

## **LA CIUDAD-PUERTO EN ESTE SISTEMA**

Como primera visión quisiera sugerir que la ciudad del próximo siglo XXI, más se aproximará a una gran empresa que a un simple lugar para vivir, permitiendo hacer la propia vida más fácil y ordenada.

No entro en el tema de cómo se puede tener una empresa eficiente si el director general y su consejo rotan con una alta velocidad. Esto no está en mi campo, ya que los actuales sistemas políticos lo dejan perfectamente establecido.

Me centro en la idea de la ciudad conducida como una empresa de servicios que da sencillamente eso; mejor calidad de vida, pero que requiere de un manejo de múltiples variables que condicionarán toda la eficacia en este manejo. En definitiva, ¿qué se espera de una ciudad?. Calidad de vida que requiere servicios básicos.

Ahora, si esto ya es difícil en sí mismo, más lo será si a las múltiples variables, le agregamos que la ciudad termine en el puerto y que el puerto comience en ella. El puerto por su parte es sencillamente una organización de servicio, en donde la calidad de vida está supeditada a la eficiencia en el intercambio realizado por medio del manejo de las cargas. Y si hemos considerado que la razón de ser de la ciudad es la calidad de vida, será difícil buscar una ecuación de igualdad entre las partes, sin que antes hagamos ingentes esfuerzos para armonizarlas. Indudablemente si no se hacen, habrá tendencia a sacrificar un propósito en aras del otro, según sea la perspectiva desde donde se mire.

Pero a esta dificultad hay que agregar que nuestra frontera continental enmarca un territorio montañoso, quebrado y acantilado, de manera que las poblaciones que crecieron en torno a los fondeaderos que dieron origen a los puertos se han asentado, casi sin excepción, en un delgado y congestionado borde costero. Este borde costero presenta difíciles problemas de carencia de espacios para la expansión e incluso de redistribución, con el agravante de que cuando se quieren corregir unos aparecen otros de más difícil solución.

## **UNA POSIBLE ARMONIZACION DE PROPOSITOS**

La realidad de nuestra geografía nos entrega el puerto y la ciudad integrados y dependientes uno del otro. Es la herencia recibida. La solución tiene que buscarse en la realidad. Argumentar que nuestros actuales puertos deben reubicarse en otras áreas, es asumir soluciones que sólo existen en la imaginación. Por lo tanto hay que abordar lo que tenemos y resolver la ecuación:

ciudades con calidad de vida versus puertos con servicios eficientes, con el realismo más definido posible. Este pensamiento me lleva a postular, siempre en la idea de una visión derivada de la concepción sistémica, algunos supuestos básicos para igualar los términos de esta ecuación.

El primero es que el tráfico es siempre en dos sentidos y que este doble flujo, hacia y desde el Pacífico, debe iluminar todas las medidas que se tomen para hacer eficiente esta armonía. Esto lleva a considerar que en este doble flujo habrá siempre un choque de mentalidades en donde las concepciones de vida son diferentes según se trate del Pacífico asiático o del Pacífico americano. Aspectos tan intangibles como el respeto a las culturas, a las costumbres y hábitos son de primera importancia en la búsqueda de una armonía humana, aspecto clave para el prestigio de la ciudad-puerto.

El segundo es el supuesto de que el espacio es un bien común a los dos términos. Se necesita espacio terrestre para ampliar el puerto y se necesita espacio para ubicar servicios comunes a la ciudad y al puerto. Uno de estos lo constituyen las vías de acceso, tanto al recinto del puerto como al corazón de la ciudad. Otros son, las áreas de almacenaje y de espera, como también las de recreación y descanso. El manejo del espacio compartido es factor común a todas nuestras ciudades-puertos en nuestro largo litoral.

El tercer supuesto es que el mar con su horizonte y su ribera es un bien que enriquece o empobrece la calidad de vida de quienes viven en la ciudad, ya sea porque nada impide la vista hacia él, o no es posible observarlo porque el mismo puerto u otras construcciones lo impiden. El rediseño urbano del plan de la ciudad puede corregir esto, equilibrando las necesidades derivadas de la transferencia de la carga con la posibilidad de ver más allá de la línea costera.

El cuarto supuesto es el orden. Orden que significa coordinar las actividades derivadas del funcionamiento del puerto con las actividades desarrolladas en la propia ciudad. La disposición coordinada del tráfico, tanto de las cargas como del transporte de personas, del acceso a las áreas de almacenaje junto con el acceso a las áreas de trabajo, descanso y recreación disminuirán roces y dificultades contribuyendo a una mejor impresión psicológica en las personas que trafican por estos espacios. Casi sin excepción, el caos, entendiéndose esto como un desordenado, lento y aleatorio fluir de personas y vehículos, es un elemento gravitante en el bienestar mental del habitante de la ciudad, afectándose así la calidad de vida que se espera de ella.

El quinto supuesto es el del medio ambiente reglamentado. El deterioro producido por no respetar las normas nacionales e internacionales para evacuar descarga y deshechos al costado de los buques, la limpieza de bodegas y lanzamiento de restos a las bahías antes de iniciar faenas, no sólo deterioran las aguas del propio puerto o fondeadero sino que también afectan a las riberas y hacen imposible utilizar playas y áreas de descanso y recreación. Igual sucede con las descargas de la ciudad, hechas directamente a las aguas del puerto, ya que residuos son aspirados por las bombas y afectan a los circuitos de maquinarias y sistemas, pintura de cascos y otros. A lo anterior, son frecuentes en nuestros puertos, los daños a las hélices, ejes y timones por los restos flotantes sólidos que se observan en nuestras bahías.

El sexto supuesto es el de la solidaridad e interés común en armonizar los propósitos diferentes de cada organización. Este supuesto asume que en las personas que están en las ciudades-puerto hay conciencia de la importancia de que el binomio de intereses funcione bien para resolver el problema de vivir, siendo parte de un proceso de desarrollo que involucre no sólo a la propia región y nación, sino que también a otras personas en otros países. Es un esfuerzo de organización colectiva en donde cada actor debe estar dispuesto a conjugar sus intereses personales con los intereses colectivos que armonicen calidad de vida con servicio eficiente.

La materialización de este Simposium es un claro ejemplo del supuesto de la solidaridad. Pero más aún lo es el que el propio Gobierno de la República haya creado hace algunos días la Comisión de Ciudades-Puerto para estudiar esta armonización. Quizás este supuesto sea el más importante, ya que significa lisa y llanamente, que las personas se están abriendo a una realidad que está irrumpiendo en nuestras vidas con una evidencia imposible de desconocer.

La comprensión de que en el desarrollo del concepto de perfección de la ciudad-puerto chileno está la clave para dos etapas relacionadas y escalonadas del crecimiento, tanto del espacio que constituye la frontera continental chilena, como del interland del Cono Sur, nos debe llevar a buscar un esquema como el que se ha presentado ante ustedes. Los supuestos o condicionantes pretenden contribuir a ordenar los pasos que deban darse a futuro.

## **UNA VISION FUTURA**

La era del Pacífico ya no es un decir de los estudiosos. Es una realidad percibida clara-

mente, a lo menos por las autoridades y organismos que están en las ciudades-puerto chilenos.

Esta realidad obliga a plantearse algunos considerandos que no podemos eludir.

El más importante es que el avance hacia la ocupación de los espacios del Pacífico no se puede detener. Igual lo es el avance hacia los espacios interiores del continente sudamericano. La atracción que ejercen estos espacios es tal, que todos los países en ambas riberas, en una u otra forma quieren llenarlos y ocuparlos. Luego, los intereses están en marcha y nosotros estamos en la obligación de administrar estos intereses en sus dos sentidos; en nuestro favor y en el de los demás interesados. A lo anterior debemos agregar que en el retardo o lentitud en reaccionar primero identificando estos intereses y después accionando y avanzando con ellos estará el éxito o fracaso de cada ciudad-puerto, ya que el no hacerlo llevará indefectiblemente a que el flujo creciente del intercambio se desvíe hacia otras ciudades-puerto que sean más eficientes que las nuestras.

Si lo anterior ocurre, no sólo estaríamos negando una posibilidad de mejorar nuestras condiciones de crecimiento y desarrollo sino que también, dejando de utilizar el propio interland del Cono Sur como nuestro espacio interior de desarrollo, conclusión final de la apreciación oceanopolítica aquí planteada.

Quisiera insistir en la triple condición especial de estos espacios interiores. Primero, lo es para nosotros ya que de él, de su desarrollo, debiera provenir un creciente flujo de bienes que requiere de nuestras ciudades-puerto para llegar a los mercados exteriores del Pacífico, flujo que canalizado de acuerdo a los planteamientos que dan forma al gran sistema de intercambio integrado, debiera de dejar utilidades y beneficios para nuestros compatriotas. Segundo, para ocupar con nuestros propios productos los espacios exteriores a nosotros que conforman el interland del Cono Sur, y tercero, para administrar el intercambio del occidente al oriente como vía de ingreso al continente sudamericano.

Entendido así, nuestras ciudades-puerto son puertas en los dos sentidos en que se mueve el comercio del Pacífico: hacia él y desde él.

Me permito sugerir entonces que es en el esquema de un sistema integrado de múltiples actividades enmarcadas en una realidad geográfica en que la frontera oriental de Chile es un espacio vivo y dinámico, donde se encuentra el marco del estudio que debemos concretar para adelantarnos ahora a las demandas del futuro. No hacerlo es sencillamente no ser consecuentes con nuestras obligaciones de ser parte de una nación marítima.