

MINISTERIO DEL MAR PARA CHILE: ¿UTOPÍA O REALIDAD?

Edmundo González Robles*

Resumen

Ante reiteradas proposiciones legislativas de crear un ministerio del Mar, el autor hace un completo análisis empleando parámetros de conveniencia y aceptabilidad, detallando las implicancias que tendría para la economía y a la organización administrativa nacional, y en particular para las funciones que cumple actualmente la Armada.

Palabras clave: Territorio marítimo, pesca, acuicultura, puertos, intereses marítimos.

Pregunta recurrente en nuestro ámbito marítimo, de transversal apoyo o rechazo y de antiguas aspiraciones, como aquella frustrada propuesta legislativa del presidente Salvador Allende, en Marzo de 1971; el de la senadora Laura Soto, formulada en 1991; la iniciativa legislativa durante el Gobierno Militar, que fue comunicada un 21 de mayo por el general Pinochet y apoyada por el almirante José Toribio Merino; y la última tentativa legislativa, el 2 de noviembre de 2016, a través de la resolución N° 718, la cual fue votada en la Cámara con 101 votos a favor, seis abstenciones y ningún voto en contra.

A continuación analizaremos la conveniencia y aceptabilidad de materializar esta reiterada iniciativa, que aparece de cuando en vez en nuestra discusión política nacional.

Análisis de conveniencia

Entendiendo que la creación de un ministerio del mar conlleva la convicción de que la actividad marítima (y su proyección futura), dada la condición geográfica esencial de Chile, constituye una variable de primer orden en la ecuación del desarrollo nacional, pareciera obvio que su atención debiese situarse, política y administrativamente, a la par de otras carteras cuya génesis, en su ocasión, obedeció a la misma lógica.

Esto en particular, si se tiene presente que la existencia de una cartera del mar, al tener la potestad de elaborar y dictar las políticas públicas que permitan su tratamiento desde una perspectiva integral y sistémica que su administración reclama, a diferencia de lo que hoy ocurre, en que múltiples agencias intervienen, pero ninguna con esa atribución; abre al menos, desde la perspectiva

* Almirante, ex Comandante en Jefe de la Armada. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval y Magíster en Ciencias, *Salve Regina University*. Actual Director Ejecutivo de la Fundación Almirante Carlos Condell y profesor de la Academia de Guerra Naval. Antiguo Colaborador de la Revista de Marina desde 2014. (edmundog190@gmail.com).

SEMINARIO “¿ES NECESARIO UN MINISTERIO DEL MAR PARA CHILE?”.

INVESTIGACIÓN
MARINA MERCANTE
PUERTOS
FLORA Y FAUNA
PATRIMONIO
ENERGIAS MARINAS
PESCA
AGUA POTABLE
DEPORTES NÁUTICOS

21 de Junio
8:30 hrs.
Biblioteca
Congreso Nacional

“...y ese mar que tranquilo te haña te promete futuro esplendor...”

geográfico y condición marítima esencial insular, es sin duda alguna un país con destino marítimo. Sin embargo, nuestra cultura ha hecho, a través del tiempo y de manera inexplicable, que no tengamos una real conciencia marítima. Como nación, hemos históricamente dependido más de la tierra que del mar; primero, en nuestros inicios como pueblos indígenas, durante la colonia y en los primeros años como Nación soberana, dependíamos fuertemente de la agricultura; con posterioridad lo hicimos del salitre, con las consecuencias nefastas que todos conocemos cuando se creó su sustituto; hoy dependemos del cobre y nos negamos a ver en el mar nuestra fuente inagotable de recursos para los chilenos. Dios quiera que el cobre no nos falle como el salitre, mientras seguimos

teórico-conceptual, una posibilidad cierta para optimizar su gestión e introducir criterios de eficiencia y racionalidad en ello.

Lo anterior, porque permitiría poner de relieve y facilitar la explotación tanto de sus potenciales más evidentes, como de aquellos que, dado el tratamiento marcadamente sectorial con que su administración es atendida en la actualidad, o permanecen invisibles, o son relegados a un terreno de nadie, o quedan entrampados en dinámicas jurídico-administrativas ineficaces para ese propósito.

Es en esta mirada entonces y en lo medular, donde a mi juicio reside el fundamento para medir su conveniencia, puesto que la comodidad de hacerlo solo desde la perspectiva de que las cosas tal como están funcionan, bien podría estar ocultando una pérdida de recursos y de oportunidades que, a falta de otras referencias para medir la efectividad del actual régimen de administración, pudieran resultar en una decisión equivocada.

Tal es así, que hay dos realidades insoslayables cuando uno analiza la realidad marítima de Chile. Con un litoral de casi 4.500 km lineales y alrededor de 84.000 km reales de costa, Chile, por determinismo

en nuestro proceso de abrir los ojos a la realidad marítima de Chile.

Es imperativo entonces que, dado nuestro destino marítimo, trabajemos desde la más tierna edad de nuestros compatriotas, la conciencia marítima, tarea que no solo le pertenece a la Armada de Chile, como muchos quisieran pensar, ya que va mas por el ámbito escolar y cultural. Sólo a modo de ejemplo, es paradójal que nuestra capital, Santiago, sea una ciudad mediterránea, que concentra cerca del 40% de la población, con altas tasas de contaminación y aglomeración. Asimismo, que cerca del 80% de los chilenos viva tierra adentro y solo un 20% habite en el litoral, paradojas inentendibles que demuestran lo imperativo de difundir una real conciencia marítima en nuestra educación y cultura.

A muestra, otro botón; el chileno, como promedio, consume 5 kg de productos del mar al año, mientras que consume cuatro veces más de carne y dos veces más de ave. Dicha conciencia marítima conlleva recalcar desde temprana edad un sistema de valores, hábitos y costumbres que configuren un real estilo de vida ligado al mar. Chiloé es quizás el mejor ejemplo de ello y Chile todo debiese ser lo mismo, dada su característica insular.

El mar es transversal en su temática y contenido, por lo que no es fácil concentrar tan variadas actividades marítimas en un solo ente; a saber, de los 23 ministerios existentes en la actualidad, tienen una relación directa con el mar 12 de ellos (los 11 restantes, de una u otra forma, también se relacionan indirectamente con dicho medio), a través de las siguientes funciones:

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública: A través de la DGTM y MM (SHOA-SNAM), por intermedio de la ONEMI, bajo el concepto de mares más conocidos.
- Ministerio de Defensa Nacional: A través de la DGTM y MM (Dirección de Seguridad y Operaciones Marítimas - DIRSOMAR), con el apoyo de la Armada de Chile toda, en la consecución del concepto de mares más seguros.
- Ministerio del Medio Ambiente: A través de la DGTM y MM (Dirección de Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático - DIRINMAR), fiel al concepto de mares más limpios, tema muy en boga hoy en día.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: Con su actual subsecretaría de Pesca.
- Ministerio de Desarrollo Social: El mar como fuente inagotable de empleo (trabajo) y desarrollo ciudadano.
- Ministerio de Educación: Fomentando la conciencia marítima desde la más temprana edad en los estudiantes de nuestro país.
- Ministerio de Minería: En la exploración y explotación mineral del suelo y subsuelo marino. Las plataformas petroleras del estrecho de Magallanes son un claro ejemplo de esto.
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: Regulando el transporte marítimo y los puertos (terminales marítimos), como asimismo las telecomunicaciones marítimas.
- Ministerio de Bienes Nacionales: El mar es un bien nacional en sí, por lo que su relación es obvia.
- Ministerio del Deporte: Regulando la amplia gama de deportes náuticos, de creciente práctica y reciente regulación por la DGTM y MM.

- Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio: En conexión al rico patrimonio marítimo nacional existente.
- Ministerio de Energía: Explorando y explotando las Energías Renovables No Convencionales (ERNC) mareomotriz, undimotriz y parques eólicos marinos.

Así todo y a mayor abundamiento, existe suficiente literatura para sostener que la tesis de la actividad marítima, o su vertiente más genérica, entendida como el uso beneficioso del mar y sus influencias, es una variable de primer orden para el desarrollo del país y que, en consecuencia, un abordaje sistémico de esta realidad, que introduzca criterios de racionalidad y eficiencia en la gestión, debería necesariamente ser mejor que lo que actualmente existe y resolver el problema de la diseminación de funciones en lo marítimo. De ahí la base de su conveniencia.

Análisis de aceptabilidad

Atendida la connotación política y administrativa que la creación de la cartera del mar está llamada a tener; la primera, en relación con el reordenamiento de las atribuciones, responsabilidades y el mapa de influencia y poder al interior del aparato estatal; y la segunda, en relación con los costos asociados al rediseño, ordenamiento, instalación y funcionamiento de la nueva estructura administrativa que soportará la gestión; su aceptabilidad necesariamente debe ser analizada desde ambas perspectivas.

■ Aceptabilidad política

No podría estar ajeno a este análisis una realidad que, si bien de tono menor, dice relación con la intencionalidad oculta que, tanto la oportunidad como el propósito de la medida pudiera entrañar, a fin de favorecer, por sobre el interés principal, otros intereses. Lo anterior, en especial si estos van en desmedro del rol y relevancia que la Armada de Chile necesita seguir teniendo en la materia.

Y si bien tal posibilidad no resta validez a la argumentación anterior, incorpora una señal de cautela en el sentido que, llegado el momento, el dilema institucional en la Armada pudiera ser, ante la evidencia de un uso interesado del

debate, que deba optar entre lo que más conviene a sus intereses, versus lo que evidentemente será presentado como un interés superior del Estado, no obstante, su motivación real sea otra. En este caso, la medida solo será efectiva una vez se despeje la posibilidad de existencia de las citadas agendas ocultas.

Como se dijo, y no obstante la contundencia de los argumentos a favor de la conveniencia ya analizada, la oportunidad del debate, más que buscar optimizar la gestión, pudiese ser que obedeciera a un afán de redistribución de poder entre las diferentes entidades estatales, en desmedro del peso específico que actualmente posee la Armada de Chile en la materia. En este escenario, el beneplácito institucional debería suponer ciertas certezas futuras, que resguarden los roles y preeminencias que, en el sistema vigente, tienen sus organismos dependientes.

En consecuencia, es la existencia de esas certezas lo que a mi juicio determina la aceptabilidad política de la medida, puesto que aun en un escenario de costo/efectividad administrativo favorable a su adopción, el costo oportunidad de materializarla, sin las certezas mencionadas, pudiera resultar inaceptable para la institución.

Baste para ello imaginar la merma de influencia que para la Armada de Chile pudiera tener la pérdida de las facultades que hoy posee, a propósito del DFL 430 (Ley de Concesiones) y el DL 475 (Política nacional de uso del borde costero), instrumentos que hoy a través del ministerio de Defensa Nacional le entregan la autoridad para ejercer el control y fiscalización del borde costero, mar territorial, lagos y ríos navegables, y conceder el uso particular de esos espacios, a la vez de establecer los criterios generales para esto último. O más grave aun, que la DGTM y MM, organismo que en la actualidad ejerce esas funciones al interior de la institución, pasara con independencia de ella, a depender íntegramente del nuevo ministerio del mar.

■ Aceptabilidad administrativa

Desde la perspectiva administrativa en tanto, la variable crítica viene dada por el costo alternativo

de rediseñar la estructura administrativa, versus seguir como estamos. Ello no solo en lo que significa para el erario fiscal, sino que muy especialmente para la iniciativa privada, ya que, en el contexto del libre mercado, que en hora buena rige la política económica del país, es la fuerza principal y más potente del desarrollo. En este orden de ideas, a continuación, se abordan los temas que, dado el estado del arte actual, deben ser tenidos en cuenta para poder concluir al respecto.

En cuanto a la creación de nuevos ministerios, el criterio central pareciera ir mas por crearlos cuando se relacionen con actividades o sectores productivos afines, más que por aspectos territoriales. El mar, querámoslo o no, es un territorio (maritorio o territorio marítimo), que abarca una infinidad de labores y actividades, que como ya vimos tienen relación con más de la mitad de los actuales ministerios de Chile. Sería, como hoy, crear el ministerio de la Araucanía, dados los problemas contingentes en esa región.

Asimismo, se deduce que hay actividades que difícilmente pueden separarse por una línea imaginaria de borde costero; más bien, muchas de ellas se entrecruzan difusamente. El forzar hacerlo, concentrando todas ellas en un solo ente estatal o incluso privado, podría provocar más burocracia, dobles funciones, un escalón de mayores y mayores trámites en los asuntos marítimos y, finalmente, ineficiencia.

Sin embargo, en la actualidad existen dos áreas productivas que requieren de un análisis por separado, dado el impacto económico que tienen en el país. Una de ellas es la pesca y acuicultura, que ha pasado a constituir una importante actividad para la economía nacional. En este ámbito se estima más que conveniente y aceptable la creación de un ministerio de Pesquerías y Borde Costero, dándole de esa forma una mayor importancia que la hasta ahora dada por la actual subsecretaria de Pesca a este sector productivo.

Las pesquerías, particularmente la acuicultura, pueden constituir a futuro un sector productivo tan o más importante que la minería en Chile (cobre incluido), dadas las particulares condiciones favorables y ventajas competitivas que otorgan los

canales, fiordos y bahías de nuestra Patagonia chilena. Dentro de sus dependencias, sus subsecretarías podrían abarcar la pesca, la acuicultura y el borde costero, por separado, relevando en esta última función a la actual subsecretaría para las FF.AA., en lo que a concesiones marítimas y regulación del borde costero se refiere, que nada tiene que ver con su función principal en la defensa.

Asimismo, llama negativamente la atención que el transporte marítimo, la marina mercante y los puertos no tengan una prioridad dentro de la orgánica del ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, al ser una dependencia más de la subsecretaría de Transportes, a través de la Dirección General de Transporte Acuático. Lo que se propone a este respecto, es elevar esa función a una nueva subsecretaría de Transporte Marítimo y Puertos, acorde a la relevancia e impacto que tienen ambas actividades productivas en nuestra economía, al mismo nivel que las otras dos subsecretarías de Transporte Terrestre/Aéreo y de Telecomunicaciones.

Los terminales portuarios o simplemente puertos, han demostrado con creces su importancia logística y económica, particularmente si consideramos que a través de ellos se mueve más del 90% del tonelaje de nuestro comercio exterior, convirtiéndose estos en nodos vitales para la economía nacional, que debiesen incluso ser llevados a la categoría de empresas estratégicas del Estado, con las consecuencias laborales que ello implica.

De la misma manera, en consideración a la impronta geográfica de nuestro Chile, la lógica indica que el cabotaje norte-sur debiese ser prioritariamente marítimo, en lo que a carga se refiere, y aéreo en transporte de pasajeros. El transporte terrestre debiese considerar prioritariamente el alije marcordillera, y viceversa, tanto en carga como pasajeros. Bien sabemos que eso hoy no ocurre en Chile, por razones más políticas que económicas.

Consecuentemente, a la luz de lo expuesto y dados los riesgos políticos que podrían afectar los intereses institucionales, a la gran variedad de actividades que se desarrollan en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre, y al hecho que la creación de ministerios se relaciona con

actividades o sectores productivos afines, más que por aspectos territoriales, se deduce como no aceptable la creación de un ministerio del Mar para Chile.

Conclusiones

Así analizados los hechos y factores relacionados con el problema, podemos concluir que si bien es conveniente el crear un ministerio del Mar, dada la optimización de la gestión pública en el tratamiento de los asuntos marítimos y la incorporación de criterios de eficiencia y racionalidad en ello; por otro, se hace no aceptable, ya que la multifuncionalidad de acciones que se llevan a cabo en los ambientes marítimo, fluvial y lacustre, no están asociadas a un solo sector productivo, lo que trabaría enormemente su accionar y le produciría significativas interferencias mutuas con los otros 12 ministerios sectoriales relacionados y sus sectores productivos asociados. Crear un nuevo ministerio del Mar daría una utópica solución política a un problema que no es territorial (como el mar), sino más bien de diversos sectores económicos, amén del riesgo para la Armada en su posible pérdida de influencia sobre ciertos asuntos marítimos que son de su interés.

Asimismo, dada la complejidad e importancia en la economía nacional de la pesca/acuicultura y el transporte marítimo/puertos, crear para las primeras el ministerio de pesquerías y borde costero, dado que a lo largo del tiempo las subsecretarías sectoriales que ven estas materias han sido sobrepasadas por los hechos y circunstancias del rubro. Respecto de las segundas, subir la categoría y ampliar sus funciones a la actual Dirección General de Transporte Acuático y crear la nueva subsecretaría de Transporte Marítimo y Puertos, que tendría mayor autonomía al encontrarse al mismo nivel que el transporte terrestre, que tanto peso ha tenido en las decisiones políticas del transporte, en desmedro del potenciamiento del transporte marítimo y aéreo que, por configuración geográfica de Chile, son más aceptables que el primero.
