

CHILE NECESITA UNA ESTRATEGIA DE CONSTRUCCIÓN NAVAL

Jorge Parga Balaesque*

Resumen

La condición geográfica esencial insular de Chile y la necesidad de asegurar su soberanía e integridad territorial, requieren la definición de estrategias de Estado orientadas al desarrollo del poderío marítimo del país, lo que exige mantener las capacidades de las plataformas navales mediante la obtención de buques, que pueden ser adquiridos de segunda mano o nuevos, construidos en Chile o en el extranjero.

Construir buques en el país conlleva beneficios para todo el sector industrial y potencia la generación de desarrollo en infraestructura, tecnología y conocimiento técnico, además de privilegiar la reinversión. Una estrategia nacional de construcción naval conjugaría estos conceptos, estableciendo condiciones en un programa de largo plazo respaldado por el Estado y con el compromiso de todos los actores del ámbito marítimo.

Palabras clave: Estrategia nacional, construcción naval, Estado, desarrollo industrial, industria naval.

Chile es un país marítimo. Nuestra soberanía y el progreso de la nación dependen de nuestro poderío marítimo, lo cual es evidente cuando se considera que más del 95% de las exportaciones del país se comercializan vía marítima¹ y que por más de dos siglos nuestra seguridad y prosperidad han estado asociadas al mar. Proteger el transporte marítimo, la libertad de navegación y nuestros recursos marinos son todas responsabilidades que el Estado ha confiado en la Armada de Chile, la cual opera en una de las áreas marinas más extensas del mundo y en una zona de responsabilidad SAR² de grandes proporciones; para ello, la institución

requiere contar con ciertas capacidades que le permitan alcanzar el cumplimiento de todas las tareas asignadas o derivadas de las cinco áreas de misión de la defensa.³

Con el reciente anuncio del Comandante en Jefe de la Armada, respecto a la decisión del Estado de privilegiar la construcción de buques en ASMAR por sobre la construcción del dique tres,⁴ y el anuncio del ministro de Defensa Nacional en relación con la necesidad de “renovar al menos tres fragatas de aquí a los próximos años,”⁵ sumado al proceso actual de elaboración de una nueva

* Capitán de navío. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas. (jparga@dgtm.cl).

1. Servicio Nacional de Aduanas, compendio estadístico de comercio exterior, septiembre 2016.

2. Search And Rescue (Búsqueda y Rescate).

3. Ministerio de Defensa Nacional, Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017, página 114.

4. Declaración CJA a la prensa, 02 mayo 2018, <http://rbb.cl/k1zd>

5. Entrevista al Ministro de Defensa, 16 de julio 2018, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=487909>



■ La Armada y las áreas de misión de la Defensa.

política de defensa, donde se deberían incluir aspectos de financiamiento de las fuerzas armadas y una política de la industria de defensa, se ha generado un escenario propicio para que Chile enfrente el desafío y aproveche esta oportunidad histórica para definir cómo abordar la necesidad de renovar el material naval, tanto las unidades de combate como las auxiliares, en el corto, mediano y largo plazo. Coincidentemente, se aprecia que se presenta una coyuntura favorable en que la situación financiera derivada del ahorro de recursos obtenidos a través de la Ley Reservada del Cobre, agregada al consenso respecto a la importancia estratégica que representa el invertir en actividades que generen progreso para el país, configuran una oportunidad especial y única para lograr la consolidación de nuestras capacidades de Construcción Naval (CN) y asegurar la continuidad de nuestro poderío marítimo.

Para satisfacer estos requerimientos en forma integral, y siguiendo el ejemplo de países desarrollados, se considera como la mejor

alternativa el implementar una Estrategia Nacional de Construcción Naval (ENCN) como un plan del Estado para la renovación y mantenimiento de las capacidades marítimas y para el desarrollo de la industria naval.

Por lo anterior, se fundamentará la necesidad de que Chile cuente con una ENCN, como un programa de largo plazo del Estado, y se definirán, a grandes rasgos, las características y lineamientos principales que esta estrategia debería tener, empleando como referencia algunos planes y estrategias similares de Australia, Canadá y el Reino Unido. Se espera con ello generar un análisis inicial (sin llegar a diseñar en detalle la ENCN propia), que permita contar con argumentos para impulsar esta idea como una responsabilidad del Estado, propagarla a todos los actores involucrados y plantearla a modo de opción a ser incorporada en la agenda de gobierno, con el propósito de ilustrar y facilitar el proceso de toma de decisiones estratégicas de las autoridades en el ámbito marítimo.



■ OPV 84 Cabo Odger, buque construido en ASMAR.

La necesidad de una estrategia nacional de construcción naval

Chile como país marítimo requiere mantener capacidades navales específicas para el cumplimiento de los roles y tareas asignadas, derivadas de las cinco áreas de misión de la defensa, y que están establecidas en la Constitución y en las leyes de la República.

Es importante observar que en el proceso de renovación del material, la decisión de comprar unidades usadas o de construirlas en Chile o en el extranjero no debe ser una responsabilidad exclusiva de la Armada, sino más bien una decisión de Estado, idealmente respaldada por un plan o estrategia de largo plazo, considerando que el contar con capacidades de CN debe ser calificado como un aspecto de interés estratégico para la Nación y el desarrollo industrial subsidiario que se genere, representará un polo de avance estable y una fuente de progreso para el país.

Una ENCN es la mejor forma de comprometer a todos los *stakeholders*⁶ relacionados con la industria naval del país, para asegurar las capacidades del poderío marítimo, incluyendo buques de guerra y buques auxiliares, además de mantener

una estabilidad de la industria de defensa y sus subsidiarias, al darles un direccionamiento estratégico que les permita efectuar una planificación de mediano y largo plazo.

De esta forma, se podrá transformar el procedimiento actual de renovación de buques de guerra y auxiliares desde un plan de CN desarrollado, impulsado y gestionado financieramente por la Armada, a una ENCN, que representa un compromiso de Estado de largo plazo, involucra a múltiples actores nacionales e incluye un plan de financiamiento, que debe ser aprobado por las autoridades políticas y el Ministerio de Hacienda.

Dentro de los beneficios que una ENCN puede generar se deben indicar el potenciamiento de las capacidades de CN del país, el impulso a la inversión en investigación y desarrollo del área de defensa, el perfeccionamiento de habilidades técnicas y de ingeniería, la posibilidad de incorporar y/o exportar tecnología y un aumento en el crecimiento de la industria nacional, todo lo cual incide en una mayor prosperidad para Chile. Al respecto, se puede mencionar como referencia que las estimaciones del Gobierno de Australia derivadas de su plan de construcción naval,⁷ indican que se incrementará al doble la

6. Partes interesadas o partes involucradas.

7. *Australian Naval Shipbuilding Plan*, recuperado de <http://www.defence.gov.au/NavalShipBuilding/Plan/>, el 10 julio 2018.

fuerza laboral directamente comprometida para desarrollar las actividades de sostenimiento y soporte logístico en la industria naval, tanto directas como indirectas.

Oportunidad para una decisión de Estado

En el escenario actual, se aprecia un aumento considerable en el comercio marítimo a través del océano Pacífico, en especial desde Asia a América, con el incremento de la participación de China en todos los mercados de la región y con la proyección de futuros corredores bioceánicos en Sudamérica. El aumento de la actividad marítima implica un incremento en los requerimientos de servicios asociados y, también, una mayor exigencia a los mecanismos de regulación y control, lo cual obliga a las autoridades marítimas a contar con mayores y mejores capacidades.

En cuanto a la oportunidad, el hecho de que actualmente se esté trabajando en la nueva política de defensa,⁸ que considera aspectos de financiamiento de las fuerzas armadas, sumado al requerimiento imperioso de renovar material auxiliar y de guerra en el corto plazo, que podría ser financiado por el capital ahorrado de los recursos obtenidos mediante la Ley Reservada del Cobre, además de la disposición de privilegiar la construcción naval en Chile, son fundamentos que permiten establecer la necesidad de que el Estado tome la decisión de diseñar e implementar una ENCN prontamente.

Por otro lado, también relacionado con la oportunidad, es interesante tener presente que al existir países amigos que ya han emprendido esta vía de estrategia o plan nacional de construcción naval (por ejemplo: Reino Unido, Australia y Canadá), podríamos contar en un breve plazo con el apoyo y la experiencia de las actividades que ellos han desarrollado, trayendo esa experiencia a Chile y aprendiendo de los aciertos y errores cometidos. Además, esta sería una excelente ocasión para emplear todos los conocimientos y experiencia de profesionales chilenos, que han sido capacitados en Chile y en el extranjero, y que se desempeñan en diferentes áreas de la CN y la industria asociada.

El desafío más inmediato es, entonces, actuar oportunamente para convencer, aunar voluntades y lograr el compromiso de todos los actores involucrados, que incluyen autoridades políticas nacionales y regionales, ministerios (Defensa, Hacienda, Economía, Transportes, otros), representantes del área empresarial nacional, relacionados o no con la industria de la defensa, y otros diversos participantes del ámbito laboral, gremial y de la educación.

Requerimientos para la elaboración de una ENCN

Una ENCN, para ser incorporada en la Política de Defensa como un plan estratégico de largo plazo del Estado de Chile, deberá ser desarrollada en detalle, incluyendo ciertas características que podemos extraer de las estrategias implementadas y en ejecución de países desarrollados como, por ejemplo, las estrategias de Australia, del Reino Unido y de Canadá.

En ellas se pueden identificar algunos aspectos importantes a tener en consideración como referencia y que facilitan la etapa inicial del diseño de una estrategia nacional de construcción naval propia:

- Canadá (*National Shipbuilding Strategy*, 2010),⁹ basa su estrategia en la definición de tres pilares que son: la construcción de buques mayores, la construcción de buques menores y la reparación, refit y mantenimiento de buques; luego, en su programa específica la selección de dos astilleros, uno para la construcción de buques de combate y otro para la construcción de buques auxiliares.
- Australia (*Naval Shipbuilding Plan*, 2017), fundamenta su plan a partir de la especificación de cuatro habilitadores claves, que son: la infraestructura requerida para la CN, la fuerza laboral especializada, una base industrial desarrollada y un enfoque de Estado.

8. Entrevista del autor con el subsecretario de Defensa Cristián De La Maza Riquelme, 20 julio 2018.

9. *Canada's National Shipbuilding Strategy*, recuperado de <https://www.ic.gc.ca/eic/site/sim-cnmi.nsf/eng/uv00050.html>, el 10 julio 2018.

- Reino Unido (*National Shipbuilding Strategy*, 2017),¹⁰ define en su estrategia un plan a 30 años, la necesidad de aumentar el número de buques de la flota (en nuestro caso, podría ser la necesidad de renovar el material para mantener las capacidades), establece la decisión de construir los buques de combate en el país y los auxiliares en el extranjero y, por último, determina la intención de incrementar las exportaciones, tanto de unidades como de tecnología y experiencia en el área de la CN.

Todas estas estrategias hacen especial énfasis en la importancia de la participación y compromiso del Estado y todos los *stakeholders* de las áreas industrial, naval y marítima para mantener el esfuerzo y lograr el cumplimiento de las metas, dentro de los plazos y presupuestos establecidos.

También, establecen objetivos estratégicos de corto plazo y un plan o programa a largo plazo, de 30 años o más, lo cual genera un incentivo para la inversión de la industria, tanto en infraestructura y medios como en la preparación de la fuerza laboral, al existir una estabilidad asegurada.

Además, las estrategias mencionadas definen los medios de control de gestión que se emplearán durante el desarrollo del plan y establecen un programa de implementación del plan estratégico, indicando la necesidad de contar con una adecuada difusión a todo el país del progreso de las actividades, con informes periódicos de resultados y avances. Esto último es de la mayor trascendencia para asegurar la validez de la decisión política que implica aprobar un plan estratégico de estas características especiales por el costo de la inversión y los plazos comprometidos, ya que permite enfrentar el escrutinio público y demostrar la transparencia y probidad en el empleo de los recursos.

Finalmente, es necesario indicar que nuestra ENCN deberá establecer diversos aspectos,

parámetros, responsabilidades, implicancias, etc. y deberá contar con múltiples definiciones, en especial respecto al programa o plan de CN, por lo que es conveniente emplear como guía la estructura de alguna estrategia similar.

Si se toma como ejemplo el plan implementado en el Reino Unido, el detalle de la estrategia está organizado en un documento de siete capítulos, que se considera pueden servir como una buena referencia: 1) Contexto estratégico, 2) Responsabilidad del Estado, 3) Plan de corto plazo y plan maestro de largo plazo, 4) Enfoque en la exportación, 5) Política de construcción naval y su incidencia en el progreso, 6) Realidad de la industria y relación del Estado con la industria, y 7) Metodología de reportes del estado de avance. Además, el documento indica en sus definiciones iniciales que la construcción naval en su territorio privilegiará la modularidad, la interoperabilidad y la innovación, como también el aumento de la automatización, lo que permitirá mejorar el alistamiento, reducir los costos de sostenimiento, reducir los costos de operación y reducir las dotaciones de las unidades navales.

Conclusiones

La condición geográfica esencial insular de Chile produce una dependencia vital de su poderío marítimo para su soberanía y progreso; el poder marítimo se sustenta en las capacidades que proveen las plataformas navales.

Mantener y renovar las capacidades marítimas implica la necesidad de obtener buques usados o nuevos. Si se decide fabricar los buques en el país, la construcción naval pasa a ser una materia de interés nacional, por las implicancias que puede tener en el desarrollo industrial y tecnológico del país.

Elaborar una estrategia nacional de construcción naval debe ser una prioridad del Gobierno, en beneficio de todos los actores involucrados, y demanda un compromiso de Estado, en especial por los plazos relacionados, los costos asociados y los mecanismos de control requeridos.

10. UK *National Shipbuilding Strategy*, recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications/national-shipbuilding-strategy>, el 10 julio 2018.

Existen buenas referencias para el diseño, elaboración e implementación de una ENCN, a partir de los ejemplos de Australia, Canadá y el Reino Unido. Todos ellos establecen la importancia del compromiso del Estado y el involucramiento de todos los actores de la industria naval y de la defensa como condiciones vitales para el sostenimiento del programa de construcción naval.

Chile necesita una estrategia nacional de construcción naval ahora, porque es una oportunidad única para consolidar nuestra autonomía en la creación de capacidades para nuestro poder marítimo y porque puede ser uno de los pasos más importantes en el progreso industrial del país, que nos ayude a avanzar hacia el pleno desarrollo en el corto o mediano plazo.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

1. Servicio Nacional de Aduanas, Compendio estadístico de comercio exterior, sep 2016.
2. Ministerio de Defensa Nacional, Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017.
3. Declaración Comandante en Jefe de la Armada, 02 may 2018, recuperado de <http://rbb.cl/k1zd>, el 10 julio 2018.
4. Entrevista al Sr. Ministro de Defensa Nacional, 16 julio 2018, recuperado de <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=487909> , el 17 julio 2018.
5. Australian Naval Shipbuilding Plan, recuperado de <http://www.defence.gov.au/NavalShipBuilding/Plan/>, el 10 julio 2018.
6. Canada's National Shipbuilding Strategy, recuperado de <https://www.ic.gc.ca/eic/site/sim-cnmi.nsf/eng/uv00050.html>, el 10 julio 2018.
7. UK National Shipbuilding Strategy, recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications/national-shipbuilding-strategy>, el 10 julio 2018.