

LOS
PABELLONES
DE
CONVENIENCIA



¿ QUE BENEFICIOS REPORTAN ?

Las estadísticas sobre la navegación mundial justifican la preocupación por las perspectivas de la Marina Mercante de Estados Unidos. La flota activa de este país —buques de pertenencia privada o gubernamental que no se encuentran en la Flota de Reserva de la Defensa Nacional— ha declinado desde 1.617

buques en 1950 a 1.167 en 1966 o sea desde el 14,1 por ciento de la flota mundial al 6,8 por ciento. El cuadro I, que describe la cantidad de buques de Estados Unidos y su relación de porcentaje con la flota mundial, muestra que todos los componentes de la flota entraron en esta tendencia descendente.

Por John J. CLARK

Cuadro I

	1950	1966
Petroleros	457 (21,5%)	277 (7,7%)
Transportes a granel	54 (9,6%)	57 (2,7%)
Buques de carga	1.049 (13,6%)	804 (7,5%)
Pasajeros	—	—
Carga	57 (5,2%)	29 (3,4%)
Totales	1.617 (14,1%)	1.167 (6,8%)

Vemos así que la flota activa de la nación ha declinado tanto absoluta como relativamente. Ya sea como causa o a consecuencia de ello, el 31 de diciembre de 1966, sólo el 9,4 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos y el 7,3 por ciento de su comercio total viajaron en bodegas estadounidenses.

Tres consideraciones dan mayor perspectiva a esta escueta introducción.

En primer lugar, era inevitable cierta declinación del pabellón de Estados Unidos a medida que los grandes estados marítimos (con una excepción digna de nota) reparaban las pérdidas de la Segunda Guerra Mundial.

El cuadro II describe el resurgimiento de cinco de las potencias de pre-guerra:

tivamente desde 22,6 por ciento a 11,5 por ciento de la cifra mundial. Tanto Francia como Italia repuntaron absolutamente, pero obtuvieron un porcentaje inferior en el mercado de posguerra. Holanda y Suecia declinaron en forma absoluta y relativa.

En segundo lugar, Estados Unidos posee una gran flota de reserva de pertenencia del gobierno, que cuenta con unos 1.300 buques. Reconociendo que tienen poco valor comercial, sin embargo, constituyen un importante capital militar como lo confirma la reciente experiencia en Vietnam. Sumando la flota de reserva a la flota activa, la Marina Mercante de Estados Unidos es la primera en cantidad y en tonelaje entre las flotas del

Cuadro II

	1950	1966
Japón	387 (3,4%)	1.405 (8,1%)
U.R.S.S.	432 (3,8%)	1.343 (7,8%)
Noruega	959 (8,3%)	1.356 (7,8%)
Alemania Occidental	174 (1,5%)	860 (5,0%)
Grecia	218 (1,9%)	952 (5,5%)

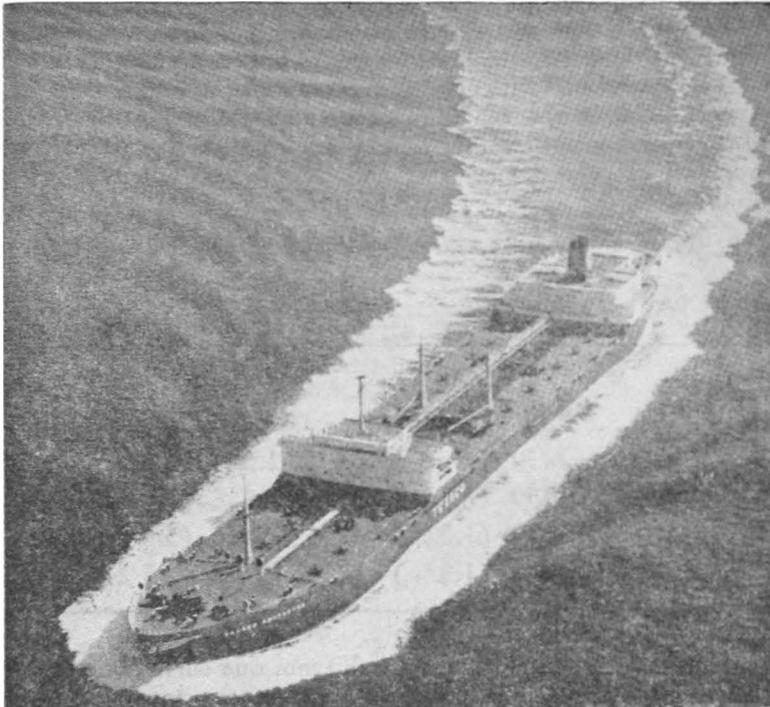
La matrícula del Reino Unido, como asimismo la de Estados Unidos, se vieron afectadas con el resurgimiento de la competencia de posguerra. El número de buques en el servicio mercante británico, que sigue siendo el más grande en cantidad de unidades, declinó desde 2.605 en 1950 a 1.985 en 1966 y rela-

tuvo, con 2.278 buques de 27.225.000 toneladas al 31 de diciembre de 1966.

En tercer lugar, la posición marítima relativa de Estados Unidos se altera también drásticamente si combinamos aquellos buques bajo "control efectivo" de Estados Unidos con la flota activa. Por cierto, algunos observadores sostienen

que la política marítima debería reconocer el concepto de una flota controlada, compuesta por los buques de pabellón activo más aquellas unidades bajo registros de PanLibHon —Panamá, Liberia y, en menor grado, Honduras— países que tienen acuerdos especiales con el Departamento de Defensa. En base a esto, la flota controlada de Estados Unidos al 31 de diciembre de 1966 contaba con 1.641 buques (474 PanLibHon) o sea el 9,5 por ciento de la flota mundial total, segunda sólo en relación con el Reino Unido en la cantidad total de buques. ¿Es válido incluir buques bajo pabe-

tados (Liberia y Panamá, especialmente) permiten el uso de su bandera previo cumplimiento de simples formalidades. Aparte de la garantía de un certificado de matrícula, no existe una conexión genuina entre el estado y el buque. El estado ejerce un control mínimo sobre asuntos administrativos, técnicos y sociales en los buques que llevan su bandera. Esto se contrapone con los requisitos más extensos de los estados marítimos establecidos. Las flotas implicadas guardan poca relación con la posición comercial del estado que confiere su bandera, rara vez visitan los puertos de ma-



El S.S. "Texaco Anacortes" pertenece a un armador estadounidense, construido en Japón y matriculado en Panamá, no es más que un nombre en la larga lista de buques vagabundos, que deben ser repatriados para poner fin a la decadencia de la Marina Mercante de Estados Unidos.

llón extranjero (conocido como pabellones de "Conveniencia" o "Necesidad") en los totales de Estados Unidos? Si esta flota fantasma refleja materialmente los cálculos de defensa de Estados Unidos, ¿no deberían acaso sus buques izar la bandera estadounidense? En otras palabras, ¿cuál es la eficacia de la "doctrina de control efectivo de Estados Unidos" y qué posición debería tener en su política marítima?

Esos buques que navegan bajo pabellones de "Conveniencia" o "Necesidad" están participando en una forma de competencia naviera en que algunos es-

trícula y frecuentemente pertenecen y están tripulados por ciudadanos de otros países.

La costumbre de matricular buques bajo bandera extranjera es una práctica antigua, aunque no siempre respetada, de los operadores navieros. Muchos Mercantes ingleses del siglo XVI navegaron bajo bandera española a fin de participar en el comercio de las Indias Occidentales. En el siglo XVII los pescadores de Terra Nova izaron muchas veces la bandera francesa para evitar ser deportados a Inglaterra. Pero fueron las exigencias de la guerra las que más fre-

cuentemente inspiraron esta estrategia. Durante las guerras napoleónicas, decenas de buques ingleses adoptaron la bandera alemana para evitar el bloqueo francés. Asimismo, durante la guerra de 1812, se vio a buques de Estados Unidos navegar bajo registro portugués para evitar ser capturados por los británicos. Luego del colapso de la marina mercante después de la Guerra Civil, el capital naviero americano buscó refugio en el exterior. Para la Primera Guerra Mundial, el grueso de los buques de pertenencia americana estaban registrados bajo diversas banderas extranjeras. Las maniobras para escapar de los efectos de las leyes de neutralidad de Estados Unidos les dieron mayor ímpetu a las transferencias en los días que precedieron a la Segunda Guerra Mundial, movimiento que fue sancionado extraoficialmente por el gobierno de Estados Unidos.

En conjunto, estos ejemplos simplemente confirman una verdad histórica: que la navegación es la más internacional de todas las industrias y que el capital y la empresa que se invierten en ella tienden a sortear con fluidez los impedimentos artificiales para descubrir oportunidades de intercambio.

Desde la Segunda Guerra Mundial la costumbre de los armadores estadounidenses y europeos de matricularse bajo una bandera extranjera se ha relacionado principalmente con las matrículas de PanLibHon, lo que se ha convertido en tópico de discusión en los círculos navieros internacionales por las enormes dimensiones que ha asumido. Liberia, especialmente, matrícula 1.429 buques y cuenta con el 8,3 por ciento de la flota mundial —mayor que la flota activa de Estados Unidos. En 1966, 571 buques —3,3 por ciento de la flota mercante del mundo— izaban la bandera de Pa-

namá. El espectacular crecimiento de estas flotas y las ventajas de que gozan, inquietan a los armadores y los líderes laborales de los estados marítimos tradicionales.

Panamá y Liberia matriculan aproximadamente el 16 por ciento de la flota de transporte a granel del mundo y el 19 por ciento de los petroleros. La flota representa la creciente dependencia de las naciones industriales en las importaciones de materias primas y sustancias alimenticias. El comercio de petróleo, bauxita, mineral de hierro, azúcar y granos ha aumentado en mayor proporción con el crecimiento del intercambio mundial. En el comercio exterior de Estados Unidos, por ejemplo, el crecimiento del movimiento de carga irregular y a granel llevadas en buques volanderos, transportes industriales y petroleros, se ha multiplicado de seis a ocho veces sobre los promedios de pre-guerra, mientras que el tonelaje de los buques de línea de carga seca declinó en un tercio.

Los buques PanLibHon, que sólo deben una obediencia formal hacia el estado de matrícula, son los traficantes mundiales ideales, que buscan las mejores rutas de tráfico para nuevos clientes y están dispuestos a prestar sus servicios por la moneda que el cliente pueda pagar dentro de las normas de su nación. Como la mayoría de los gastos de los operadores PanLibHon también son en moneda extranjera, no tienen inconvenientes en usar directamente la moneda recibida

Como ya habíamos dicho, en 1966, 474 armadores PanLibHon habían hecho acuerdos especiales con el Departamento de Defensa (Cuadro III) para poner sus buques a disposición de Estados Unidos en época de emergencia como parte de la "flota de control efectivo".

Cuadro III

		Carga Seca Petroleros	
Liberia	354	169	185
Panamá	110	17	93
Honduras	10	10	
	<u>474</u>	<u>196</u>	<u>278</u>

Se estima que del 40 al 45 por ciento del tonelaje de PanLibHon representa diversos grados de pertenencia estadounidense. Por lo tanto, no todos los armadores de dicho país han decidido aceptar las obligaciones de los acuerdos de control efectivo.

La flota bajo "control efectivo" pertenece a 222 compañías. De este total, 146 compañías tienen una mayoría de interés de pertenencia estadounidense y 76 tienen una minoría de representación estadounidense en administración. De las 222, 101 compañías controlan los 278 petroleros y 121 firmas operan 196 buques de carga seca. Sin embargo, el Comité Americano para pabellones de "Necesidad" (ACFN), compuesto por 15 compañías con acuerdos de control efectivo, opera 217 buques, o sea más del 45 por ciento de los buques bajo control efectivo de Estados Unidos. Ellas son: Alcoa Steamship Company, Inc.; American International Oil Company; The Atlantic Refining Company; Cities Service Oil Company; Gulf Oil Company; Marine Transport Lines, Inc.; Naess Shipping Company, Inc.; National Bulk Carriers, Inc.; Paco Tankers, Inc.; Richfield Oil Corporation; Socony Mobil Oil Company, Inc.; Standard Oil Company (N. J.); Standard Oil Company of California; Texaco, Inc.; y Tidewater Oil Company.

Cabría destacar también que estas compañías poseen u operan el 80 por ciento del tonelaje petrolero en la flota de control efectivo y el 57 por ciento de la flota petrolera de bandera americana. Las compañías ACFN frecuentemente operan también buques a través de corporaciones subsidiarias bajo otras matrículas —británica, holandesa, noruega, belga, francesa y alemana oriental—, las que no están sujetas a acuerdos de control efectivo.

Aunque muchas consideraciones afectan la decisión de escoger la matrícula de un buque, tres factores hacen que el grupo PanLibHon sea especialmente atractivo para los intereses navieros americanos.

Ventajas Económicas. Cuesta más —cerca del doble— construir y operar buques bajo la bandera de Estados Unidos. La Marina Mercante norteamericana,

tal como está organizada y administrada en la actualidad, no puede competir en el mercado mundial. Sin el apoyo de subvenciones directas o indirectas, probablemente retrocedería a su status anterior a la Primera Guerra Mundial. Además no sólo los gastos laborales son más altos, sino todo el conjunto de costos: depreciación, reparaciones, gastos generales, equipos y provisiones, y seguros. Si estos costos pudieran ponerse a la par con los del operador extranjero, esto reduciría los costos anuales de las 47.000 toneladas de transporte a granel operadas por Estados Unidos aproximadamente en 418.000 dólares. En resumen, el hecho de recurrir a las matrículas PanLibHon, permite al armador norteamericano competir en el mercado mundial sin subvención de operación. Esto, sin embargo, no es una ventaja única de la matrícula PanLibHon, sino que implica en general a toda matrícula extranjera en comparación con el pabellón de Estados Unidos. Si no existiera la oportunidad PanLibHon, es muy improbable que estos buques se trasladaran a una matrícula de Estados Unidos.

Ventaja Tributaria. En 1921, con el fin de "fomentar la adopción internacional de leyes tributarias uniformes para las compañías navieras para el objeto de eliminar la doble tributación", la Ley de Ingresos exceptuó de la tributación de ingreso Federal a "las ganancias derivadas de la operación de un buque... documentado bajo las leyes de un país extranjero que garantice una exención equivalente a ciudadanos de Estados Unidos y a corporaciones organizadas en Estados Unidos". Los grandes estados marítimos respondieron a su debido tiempo con exenciones equivalentes. Por supuesto el operador del buque extranjero (incluyendo las subsidiarias de pertenencia estadounidense) continúa expuesto a los códigos tributarios del país que concede los documentos. Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Suecia e Inglaterra, todos estos países someten a las corporaciones navieras a tributación de ingreso, aunque en distintas proporciones. Por otra parte, si el país que concede los documentos no impone tributo de ingreso, la omisión bajo la Ley tiene los mismos resultados de una exención. Esta es la única ventaja

tributaria de las matrículas liberiana y panameña. La ley liberiana exepitúa a los buques con bandera liberiana "que no están dedicados exclusivamente al tráfico costero liberiano" y oportunamente, "en el caso de corporaciones liberianas la mayoría de cuyo poder de votación está en manos de ciudadanos de un país extranjero o no residentes de Liberia, tampoco hay impuestos sobre ingresos derivados de transacciones comerciales en comercio exterior..." La ley panameña exepitúa expresamente de tributo a cualquier ingreso derivado de buques registrados en Panamá y dedicados al comercio marítimo internacional, aunque los contratos de transporte se firmen en territorio panameño.

Desde el momento en que el ingreso de la subsidiaria extranjera no es tributable hasta ser entregado a la corporación de origen como dividendos, el impuesto es postergado, no evitado. Por consiguiente, la subsidiaria tiene el uso de ganancias libres de impuestos para expansión o mantenimiento de la flota mientras los competidores menos afortunados deben dejar aparte o remitir fondos para fines tributarios. La subsidiaria, libre de impuestos, disfruta del ingreso de fondos que de otra forma serían pagados al gobierno; el ingreso adicional crea fondos de inversión accesorios, lo que a su vez genera más ingresos exentos de renta; y el ciclo se repite así, ya que el impuesto puede ser postergado indefinidamente. El potencial de ganancias más alto debido a la postergación de impuestos hace más fácil también reunir fondos externamente para financiar la expansión de la flota. Finalmente, mientras las ganancias están sujetas a los impuestos de ingreso cuando son entregados a la corporación de origen, hay que subrayar que la declaración puede ser sincronizada para sacar ventaja de ajustes favorables en el Código de Ingresos o en la posición tributaria de la compañía principal.

Para efectuar un análisis completo de la perspectiva tributaria que presenta el cuadro de los pabellones de "Conveniencia", sería necesario realizar una revisión comparativa de las leyes tributarias de los estados marítimos en relación con el status tributario del operador de cada buque en particular. Las declaraciones

de ingresos de 19 compañías de petroleros y 21 de carga a granel presentadas a la Administración Marítima de Estados Unidos indican una posibilidad de ingresos tributarios del 44 al 47 por ciento de beneficio neto. El operador PanLibHon a un nivel de ingreso comparable, posterga así una importante posibilidad tributaria. Después de la declaración de un dividendo a la corporación principal, las proporciones normales de Impuestos de Estados Unidos que dependen del ingreso total que la corporación principal recibe de todas sus fuentes, se aplican a los dividendos recibidos. Considerando la situación tributaria de los miembros de ACFN, esto podría aproximarse al 48 por ciento. El ingreso restante de la subsidiaria continúa libre de impuestos hasta ser pagado como dividendo. En resumen, aunque las leyes tributarias de los grandes estados marítimos frecuentemente le dan preferencia a la navegación nacional, el status tributario de los registros PanLibHon tiene para algunas compañías un aliciente superior y de hecho constituye un subsidio indirecto.

Fundamento Legal del "Control Efectivo". Una importante característica de las matrículas PanLibHon, en comparación con otras banderas extranjeras, es la disposición de estos estados de permitir a los armadores de buques que se comprometieran bajo acuerdos especiales a poner sus buques a disposición de otro país (Estados Unidos) en el caso de emergencia de guerra. Han surgido interrogantes sobre la naturaleza obligatoria de estos acuerdos bajo el Derecho Internacional y de su vigencia efectiva.

Los problemas legales que rodean la doctrina de "control efectivo de Estados Unidos" surgen frente a las prerrogativas soberanas: los derechos del estado de pabellón (Panamá o Liberia) versus los derechos del estado de pertenencia beneficiosa (Estados Unidos). A propósito de lo anterior, cada buque debe tener una conexión con un estado marítimo reconocido (estado de pabellón) evidenciada por los documentos de matrícula y la bandera. Se concluye por lo tanto que: a) cada estado de pabellón establece el criterio bajo el cual concederá nacionalidad y la validez de la matrícula sigue dependiendo de la determinación de sus cortes municipales; b) de acuerdo

con el derecho internacional, la garantía de nacionalidad debe ser respetada por otras potencias; c) cada buque es una unidad distinta sujeta a la jurisdicción del estado de pabellón; d) el estado de pabellón tiene derecho a controlar los movimientos de sus buques en época de emergencia y, con una compensación adecuada, expropiar la propiedad independientemente de la pertenencia beneficiaria. La ciudadanía del armador la composición de la tripulación y el país en que se construyó no son determinantes de nacionalidad. La nacionalidad se confiere solamente al buque y tiene precedencia sobre la nacionalidad del armador (sea corporación o persona natural) o tripulación. Finalmente los derechos de un estado de pabellón de conferir nacionalidad pueden estar limitados solamente: a) por disposición de tratado expresa; b) por los derechos previos de otros estados; c) cuando existe una base razonable para sospechar que el buque será usado para fines que violan el derecho internacional.

¿Qué derechos puede sustentar Estados Unidos contra la posición del estado de pabellón de acuerdo con el Derecho Internacional a fin de ejercer un control efectivo sobre los buques afectos en caso de emergencia nacional? Manifiestamente un estado posee el poder inherente de mandar a sus propios ciudadanos y requisar su propiedad en tiempo de crisis. Sin embargo, en el área marítima, esto puede realizarse legalmente solamente con el consentimiento del estado de pabellón cuyos derechos son superiores, desde el momento que la nacionalidad se refiere al buque y no al armador. Bajo la presión de la guerra, por supuesto, Estados Unidos —y por cierto, cualquier estado— puede apoderarse de buques con matrícula extranjera en sus aguas territoriales y comprensiblemente puede justificarse que lo haga en alta mar, donde sea necesario para ofrecer la protección que el estado de pabellón no puede proporcionar. El autor Boleslaw A. Boczek exceptuó estas circunstancias especiales cuando observó:

“... la documentación de un buque es la única base sobre la cual se fundan los derechos de requisición, y... ningún caso ha llamado la atención del autor en el cual un estado haya

logrado requisar un buque basándose en la pertenencia de él por sus ciudadanos sobre las protestas de otro estado que tiene otras conexiones de más alta consideración con el buque”.

El contenido específico del “control efectivo de Estados Unidos” amalgama distintas disposiciones estatutarias y contractuales: a) El Secretario de Comercio tiene autoridad estatutaria para requisar cualquier buque que pertenezca a un ciudadano de Estados Unidos en época de emergencia; b) los acuerdos contractuales con los armadores beneficiarios de buques transferidos a banderas extranjeras que garantizan bajo pena, la pertenencia final americana y la disponibilidad de los buques en tiempo de guerra; c) promesas escritas voluntarias de los armadores beneficiarios para cumplir las obligaciones descritas en b); d) un acuerdo *quid pro quod* similar con los armadores beneficiarios PanLibHon que aceptan el seguro de riesgo de guerra de Estados Unidos; e) los países PanLibHon tienen legislación municipal que permite a los armadores estadounidenses trasladar sus buques a Estados Unidos; f) un acuerdo no contenido en un tratado entre Estados Unidos y los dos países de pabellón de “Conveniencia” más importantes (Panamá y Liberia) bajo el cual los dos últimos pondrían sus buques a disposición de Estados Unidos cuando las circunstancias lo requieran.

Los adherentes al “Control efectivo de Estados Unidos” citan también varios factores pragmáticos que afianzan su apoyo legal. Estos incluyen: el acatamiento de las órdenes de Estados Unidos por parte de la tripulación (las 15 compañías miembros de ACFN han puesto en vigencia un programa para ocultar a los que solicitan trabajo los riesgos de seguridad y las tripulaciones forzosamente se dan cuenta de que para cobrar sus sueldos deben obedecer las directivas); los estados PanLibHon no tienen el poder naval como para imponer en alta mar el cumplimiento de los decretos contrarios a Estados Unidos; los estados PanLibHon no tienen que apoyar necesidades domésticas, económicas o militares en relación con la cantidad de navegación representada en su matrícula; carecen asimismo de las instalaciones de tierra necesarias para apoyar grandes flotas; en

el caso de expropiación con compensación, las sumas pagadas no serían recibidas por ciudadanos PanLibHon sino por ciudadanos estadounidenses.

La doctrina de "control efectivo de Estados Unidos" supone así que no sería muy conveniente para estos países anular los presentes acuerdos, y sólo tienen un poder limitado, en el caso de hacerlo. Para las compañías implicadas, la doctrina representa una feliz confluencia de ventajas económicas y sentimiento nacional, pero luego de una sobria reflexión, el concepto no garantiza las optimistas apreciaciones de sus patrocinadores en el gobierno y de los círculos ACFN. Los estados PanLibHon, ya lo hemos visto, gozan de derechos preferentes para controlar el movimiento de estos buques y no así los acuerdos contraactuales individuales, y estas prerrogativas no han sido limitadas por disposiciones de tratados.

Otras incertidumbres emanan del clima de relaciones internacionales. Hay un nacionalismo explosivo, cargado con matices emocionales, entre las naciones en desarrollo. En la excitación del momento, es frecuente que actúen a nuestro juicio en una forma contraria a su conveniencia y a las argucias del derecho internacional. Las acciones de Egipto en el Canal de Suez y el golfo de Akaba no provocan la admiración de juristas internacionales. Igualmente, el hecho de que la expropiación de acuerdo con el derecho internacional deba ir acompañada por una compensación razonable, no ha disuadido a los gobiernos revolucionarios. Una compensación razonable es un entendimiento prudente sujeto a negociaciones, mientras a su debido tiempo el expropiador goza los frutos de la posesión. Además, ¿no sería posible acaso en la política de los países subdesarrollados que los estados PanLibHon u otros estados de pabellón se aliaran con naciones antagonistas a los intereses de Estados Unidos y vicieran la política americana en el área marítima? ¿Podría Estados Unidos ordenar a los buques de pabellones de "Conveniencia" que evitaran aguas específicas sin el consentimiento de Liberia, por ejemplo? Los precedentes indicarían lo contrario. Ultimamente, los estados en

cuestión tienen intereses que en caso necesario los llevarían a un conflicto con otras naciones. ¿No es acaso el buque de pabellón de "conveniencia" legítimamente la presa del enemigo? Actualmente, se pueden contemplar miles de posibilidades. El hecho de que no hayan ocurrido, no es garantía de que no sucederán en el futuro.

Hay bastantes problemas legales y prácticos en cuanto a la realización del "control efectivo" como para estimular la exploración de otros enfoques. Es dudoso, bajo la más optimista de las suposiciones, que pudiera considerarse a las unidades PanLibHon a disposición de Estados Unidos, totalmente tripuladas, en tiempo de guerra. Siendo así, S. G. Sturney, de British Shipping and World Competition, alega que:

"... dado el ritmo con que puede substituirse el marino sin entrenamiento por marinos entrenados, la parte activa de la flota de pertenencia americana debe ser más grande y la parte inactiva, correlativamente menor, sobre todo, si algunos de los buques activos están bajo matrícula PanLibHon, más aún que si todos los buques activos estuvieran bajo matrícula de Estados Unidos y fueran subvencionados. Dado, por lo tanto la intención de Estados Unidos de estar en condiciones de tener cierto tonelaje de navegación disponible para fines de defensa, sería mejor para otros países marítimos que la parte activa de la flota estuviera subvencionada con bandera de Estados Unidos en lugar de que fuera no subvencionada bajo pabellón PanLibHon".

Los acuerdos de "control efectivo" puede que representen las mejores medidas que estamos en condiciones de tomar en las presentes circunstancias, pero sería preferible tener estos buques bajo matrícula de Estados Unidos. La administración y el Congreso están dedicados a examinar la política marítima de Estados Unidos. En este examen está incluida la siguiente pregunta: ¿Con qué programas se persuadirá a los armadores PanLibHon a trasladarse a matrícula de Estados Unidos?

Una rápida solución sería solicitar el aumento de las actuales subvenciones

operativas y de construcción para abarcar toda la flota controlada. No obstante, el sistema existente de subvenciones operativas y de construcción, aunque limitado en aplicación, no muestra visas de resolver los problemas de la marina mercante de Estados Unidos. Por el contrario se dice que el método de pago de subvenciones ha incrementado actualmente los costos operativos, haciendo que la industria sea menos competitiva aún. Por lo tanto, cualquier política que surja de la presente discusión debe encauzarse hacia una marina mercante económicamente más competitiva. Esto exige que aquellos buques PanLibHon que se transfieran a matrícula de Estados Unidos retengan su parte del tráfico mundial, pues de otro modo, simplemente diluirían las ganancias de la flota activa de pabellón. Dentro de los parámetros establecidos por este objetivo, hay tres elementos esenciales en la revisión de la política marítima de Estados Unidos:

Cerrar la Salida de Impuestos. Ninguna política destinada a estimular la repatriación de los buques PanLibHon puede tener éxito mientras subsista la presente ventaja tributaria. Desde el momento que los otros grandes estados marítimos imponen obligaciones tributarias a la navegación matriculada, la postergación de los pagos de impuestos de ingresos por parte de las subsidiarias de pertenencia americana actúa principalmente en desventaja de la matrícula norteamericana. Por supuesto, si se cancelara el beneficio tributario, esto no garantizaría automáticamente la repatriación de la navegación PanLibHon (la economía del caso impondría un cambio a otra matrícula extranjera o el pago de impuestos a Estados Unidos sin repatriación), pero es un elemento vital en conjunto con otras políticas que tratan de atraer estos buques bajo la bandera de Estados Unidos. Esta proposición, por supuesto, produciría un gran impacto en los ingresos de Liberia, por ejemplo, y surgirían complicados problemas tributarios para las compañías individuales.

Permitir la Construcción y Reparación de los Buques de Estados Unidos en el Extranjero. Aparte de los gastos laborales más altos, los dueños estadounidenses soportan costos más onerosos de depreciación, reparaciones y seguros. Esto se

produce por la obligación de que los buques estadounidenses sean construidos y reparados en astilleros nacionales. El Secretario de Transporte, Alan S. Boyd, ha sugerido que:

"los buques construidos en el extranjero... sean documentados bajo la bandera de EE. UU. para operar en nuestro comercio exterior e interno con tripulaciones integradas por ciudadanos estadounidenses, sobre las mismas bases que los buques construidos en Estados Unidos. La navegación es la única forma de transporte que por ley debe adquirir su equipo capital en Estados Unidos. Este requisito es una gran desventaja competitiva".

En vista de la restricción del Nuevo Presupuesto Administrativo, no hay muchas perspectivas de subvenciones de construcción de la magnitud requerida para solucionar el problema. Por el contrario, el presupuesto definitivamente pone el ítem en categoría postergada. Además, ningún astillero americano está equipado actualmente para construir un buque de 200.000 toneladas de peso muerto, mucho menos uno de 400.000 toneladas, representando ambos la tendencia de construcción de petroleros.

Además, la proposición segrega también los intereses del operador del buque de los del constructor del buque. El último es un fabricante con problemas de producción, capitalización y control de costos que difieren materialmente de los problemas implicados en una industria de servicio, como es la navegación.

Finalmente, el argumento de la balanza de pagos contra la construcción es plausible. The Interagency Maritime Task Force Report (octubre de 1965) comenta:

"Considerado desde el punto de vista de los efectos de la balanza de pagos, la construcción para la Marina Mercante americana en astilleros de Estados Unidos... requiere el gasto de un dólar... para conservar cerca de 0,47 dólares de cambio exterior. En otras palabras, bajo los contratos de subvención diferencial de la construcción actual, el Gobierno está gastando 0,53 dólares sobre los costos mundiales en Estados Unidos para

conservar 0,47 dólares en cambio exterior, lo que es un precio muy elevado".

Conceder una subvención de construcción del monto requerido para mantener la flota controlada, simplemente aumentará el déficit Federal que es una de las causas importantes del problema de pagos. Por el contrario, admitiendo la construcción extranjera, las ganancias netas de estos buques finalmente respaldarían las posesiones de cambio exterior de Estados Unidos. Si no se contara con los buques, las cargas que transportan serían movilizadas por tonelaje de posesión extranjera y sus ganancias se perderían permanentemente. Finalmente, permitiendo al operador de bandera estadounidense construir y reparar en el exterior se le pone paridad de costo con los armadores extranjeros y reduce el problema a los gastos de dotación.

Balance de los Costos Laborales de Operación. Los altos costos laborales no son característicos de la industria marítima de Estados Unidos; pero representan una tendencia a largo plazo del desarrollo económico americano que data de la era colonial. No obstante, tienen un efecto más notorio en el servicio de navegación, porque el mercado principal es internacional en lugar de ser interno. Por otra parte, las industrias de Estados Unidos (algunas con características de costo similar a la del comercio marítimo) generalmente se han adaptado a los promedios de salarios estadounidenses más altos y venden con éxito, en comparación con la competencia extranjera; el superávit del tráfico exterior en 1967 subió a 4.3 billones, unos 500 millones sobre el nivel de 1966. Esta experiencia confirma, no una sola solución, sino una especie de desmenuzamiento del problema desde varias direcciones. Esto no implica reducción en promedios de salarios sino que se refiere a las formas y medios de sintetizar la efectividad administrativa y la innovación tecnológica para incrementar la productividad.

La naturaleza y urgencia del problema de los "Pabellones de Conveniencia" aconsejan un doble enfoque:

Subvención Laboral a Corto Plazo. Como un expediente para facilitar la transición a matrícula de Estados Unidos

y en espera de disfrutar de programas a más largo plazo, cualquier política para alentar la transición de tonelaje PanLib-Hon de pertenencia americana a matrícula de Estados Unidos, necesariamente incluirá el pago de una subvención de costo laboral para los servicios que no sean de línea. El Secretario Boyd ya ha solicitado una subvención para transportes a granel. Bajo el programa actual, la Interagency Maritime Task Force pronostica subvenciones diferenciales de operación de 212 millones de dólares para 1975. ¿Abriría la ampliación de subvención una caja de Pandora financiera al tonelaje repatriado, como forzosamente también a todos los buques similares en la flota de pabellón? Podría parecer así, pero hay fuerzas de contrapeso que mantendrían el programa dentro de límites financieros aceptables. La eliminación de la subvención diferencial de construcción, proyectada a 153,3 millones de dólares para 1975, es una de estas compensaciones. A medida que las subvenciones operativas se extienden a los buques a granel, capacitándolos para competir en el mercado mundial, termina la excusa de pagos de preferencia de carga con un ahorro de 116,9 millones de dólares para 1975. Como las subvenciones se otorgan principalmente para fines relacionados con la actitud de defensa nacional, éstas podrían limitarse a las cantidades y tipos de buques necesarios para ese fin. Por ejemplo, si la capacidad de petroleros de pabellón estadounidense existente fuera adecuada para una emergencia actual y previsible, no se le daría subvención. Finalmente, a diferencia de los pagos bajo la Ley Marítima de 1936, convendría cambiar la fórmula de subvención para fomentar costos más bajos y rendimiento más efectivo. El *quid pro quod* para subvencionamiento debe comprender también acuerdos sobre escalas de dotación más bajas.

Competencia a Largo Plazo. Es un axioma que los países que pagan altos salarios sólo pueden competir con otros estados marítimos adoptando el medio más económico de propulsión y construyendo buques más grandes y rápidos —en una palabra, deben mantenerse a la vanguardia del progreso marítimo. La expansión de los controles automatizados y de los containers es un buen augu-

rio para el futuro, pero se necesita el apoyo formal de la política nacional para apoyar este impulso. La revisión de los códigos tributarios para permitir una depreciación acelerada y/o una depreciación en exceso del costo histórico fomentaría el mantenimiento de una flota moderna y crearía una positiva ventaja tributaria para la matrícula de Estados Unidos. También podría considerarse la extensión de los beneficios tributarios, de que gozan actualmente las líneas subvencionadas, a los operadores particulares. Del mismo modo, la próspera competencia internacional en los años de posguerra se ha debido a los gastos que ha hecho la industria en investigación y desarrollo. Esto sugiere que el gobierno y la industria se unan para apoyar la investigación de nuevas tecnologías de transportes marítimos que prometan una mayor eficiencia operativa.

Por lo tanto, la política marítima de Estados Unidos a largo plazo no debería recurrir a los subsidios sino a la tecnología como la clave para equilibrar los costos laborales.

La franqueza obliga a admitir que este tercer componente de una política para repatriar la navegación de los "Pabellones de Conveniencia", probablemente resultará la más difícil de lograr. La nueva tecnología tiene implicaciones psicológicas para la administración y el trabajo e inevitablemente impondrá cambios en la estructura de la industria y en la pauta de las relaciones industriales. El espacio no permite una revisión de estos aspectos del problema. Basta que se diga que esta industria no se caracteriza por una respuesta flexible al cambio y un espíritu de compromiso.

No obstante, el remedio a los males que afectan la industria marítima de Estados Unidos no se encontrará en el botiquín del enfermo, sino en un positivo programa de auto-terapia. Hasta el momento, como una droga maravillosa, la tecnología ha salvado al paciente. Pero ahora es necesario que se levante, se mire en el espejo y vea allí sus problemas tal como realmente son. Como sus antecesores, debe mostrar la voluntad de pararse en sus propios pies y de seguir adelante con su propio impulso, y bajo su propio pabellón.

